

STUDI PENDAHULUAN
RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL
(RPJMN) BIDANG PANGAN DAN PERTANIAN 2015-2019

DIREKTORAT PANGAN DAN PERTANIAN
KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL/
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL
2013

Desain Sampul : Ali Muharam

Sumber Gambar Sampul : <http://bekatulberasmerah.wordpress.com/2011/11/13/bekatul-dan-masyarakat-pedesaan/>
<http://id-dhon2008.blogspot.com/2012/01/dream-project-pertanian-modern-ala.html>
<http://bppcampurdarat.blogspot.com/>
<http://disbun.jambiprov.go.id/>

Penerbit : Direktorat Pangan dan Pertanian, Bappenas
Gedung TS.2A, Lantai 5, Jl. Taman Suropati No.2
Jakarta Pusat, 10310
E : pertanian@bappenas.go.id
Website : www.bappenas.go.id

Penyusun : Ir. Nono Rusono, Msi
Dr. Ir. Anwar Suanri, MP
Ade Candradijaya, STP, MSi, MSc
Ali Muharam
Ifan Martino
Tejaningsih, SE, MA, M. Ec. Dev
Prayogo Utomo Hadi, SE, M. Ec
Dr. Sri Hery Susilowati
Muhammad Maulana

Kata Pengantar

Tahun 2014 merupakan tahun akhir periode RPJMN 2010-2014 sehingga pada tahun 2013 perlu disusun studi pendahuluan untuk penyiapan RPJMN 2015-2019 di Bidang Pangan dan Pertanian. Buku "Studi Pendahuluan : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Bidang Pangan dan Pertanian 2015-2019" merupakan output yang diharapkan dapat memberikan masukan serta memperkaya penyusunan RPJMN 2015-2019 di Bidang Pangan dan Pertanian.

RPJMN 2015-2019 merupakan RPJMN Fase III dalam siklus Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dengan fokus pada peningkatan keunggulan sumber daya manusia, sumber daya alam serta daya saing yang didukung oleh ilmu pengetahuan dan teknologi. Mengingat arti penting sektor pertanian dalam pembangunan lima tahun ke depan, maka penyusunan studi pendahuluan selain dimaksudkan untuk mengidentifikasi isu-isu yang berkembang saat ini, juga diharapkan memberikan alternatif kebijakan-kebijakan baru yang dapat dijadikan pilihan dalam pembangunan pertanian di masa depan.

Terima kasih kami ucapkan kepada para penulis dan juga Tenaga Ahli yang secara tekun dan saksama bekerja untuk penulisan buku ini, serta sumbangan masukan dari berbagai pihak pada saat buku ini disusun khususnya kepada para akademika, asosiasi-asosiasi serta kelompok masyarakat lainnya. Banyaknya sumbangan pemikiran ini mencerminkan tingginya kepedulian dan perhatian terhadap masa depan pertanian Indonesia.

Segala saran dan kritik akan kami terima untuk perbaikan di masa mendatang.

Terima kasih.

Jakarta, Januari 2014

Direktur Pangan dan Pertanian



DAFTAR ISI

	Hal
BAGIAN I PENDAHULUAN	
Bab I. Latar Belakang/Justifikasi.....	1
1.1. Kontribusi Sektor Pertanian.....	1
1.2. Urgensi Studi Pendahuluan (<i>background study</i>).....	5
Bab II. Review RPJMN 2010-2014.....	7
2.1. Evaluasi Sasaran RKP dengan RPJMN dan Renstra Kementerian Pertanian.....	7
2.2. Evaluasi Capaian RKP 2010-2011.....	8
2.3. Permasalahan Tidak Tercapainya Kinerja Tahun 2010- 2011.....	21
Bab III. Isu-isu Penting/Masalah Pembangunan Pertanian.....	23
3.1. Harga Komoditas Pertanian Berfluktuasi dan Terus Meningkat.....	23
3.2. Defisit Kedelai dan Daging Sapi Sangat Tinggi.....	37
3.3. Sulitnya Peningkatan Produksi Pangan.....	38
3.4. Pembiayaan Pertanian.....	62
3.5. Sistem Perbenihan dan Perbibitan	72
3.6. Konsumsi Pangan Rumah Tangga.....	77
3.7. Isu Kesejahteraan Petani.....	86
BAGIAN II ANALISIS MENDALAM	
Bab IV. Profil Komoditas Pangan Utama.....	91
4.1. Padi/Beras.....	91
4.2. Jagung.....	110
4.3. Kedelai.....	131
4.4. Gula.....	170
4.5. Daging Sapi.....	198
4.6. Cabai.....	222
4.7. Bawang Merah.....	241
4.8. Kelapa Sawit.....	258
Bab V. Analisis Hasil Sensus Pertanian 2013.....	277
5.1. Pendahuluan.....	277
5.2. Perkembangan Rumah Tangga Usaha Pertanian dan Luas Lahan Rumah Tangga Usaha Pertanian.....	279
5.3. Analisis Usaha Tani.....	287

DAFTAR ISI

	Hal
Bab VI. Asuransi Pertanian.....	295
6.1 Pendahuluan.....	295
6.2 Urgensi Asuransi Pertanian.....	296
6.3 Jenis-Jenis Asuransi Pertanian.....	298
6.4 Implementasi Asuransi Pertanian Di Beberapa Negara.....	300
6.5 Asuransi Pertanian Di Indonesia: Prospek dan Tantangannya.....	301
6.6 UU Nomor 19/2013 Dan Implikasinya Terhadap Implementasi Asuransi Pertanian Di Indonesia.....	307
6.7 Rekomendasi Kebijakan.....	308
Bab VII. Analisis Nilai Tukar Petani (NTP).....	311
7.1 Pendahuluan.....	311
7.2 Relevansi NTP sebagai Indikator Kesejahteraan Petani.....	311
7.3 Keragaan Rumah tangga Pertanian.....	313
7.4 Perilaku Nilai Tukar Petani.....	314
7.5 Faktor-Faktor dan Kebijakan yang Mempengaruhi NTP....	316
7.6 Nilai Tukar Pendapatan Usahatani dan Pendapatan Rumah Tangga Tani.....	319
7.7 Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Petani.....	321
BAGIAN III ISU-ISU PENTING RPJM KE DEPAN (2015-2019)	
Bab VIII. Tantangan Baru.....	325
8.1 Tantangan Dari Luar: Integrasi Ekonomi Regional ASEAN..	325
8.2 Tantangan Dari Dalam Negeri.....	347
Bab IX. Pemikiran RPJMN Ke Depan.....	357
9.1 Kebijakan Perberasan.....	357
9.2 Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.....	360
9.3 <i>Targeted Subsidy</i>	363
9.4 Peran Pemerintah Dalam Menghadapi Fluktuasi Harga.....	366
9.5 Modernisasi Pertanian (Petani Yang <i>Demand Responsive</i>).	369
Bab X. Hilirisasi.....	373
10.1. Hilirisasi Minyak Kelapa Sawit.....	373
10.2. Komoditas Perkebunan Lain : Karet, Kakao,dan Kopi.....	381
Bab XI. Komoditas Berkelanjutan (<i>Sustainable Commodity</i>).....	387
11.1 Komoditas Ekspor.....	387

DAFTAR ISI

11.2	Komoditas Substitusi Impor.....	Hal 395
	DAFTAR PUSTAKA.....	399



Daftar Tabel

Tabel		Hal
1.1	Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Sektor Pertanian.....	1
1.2	Perkembangan Kontribusi (<i>Share</i>) Pdb Sektor Pertanian Terhadap PDN Nasional.....	2
2.1	Laju Pertumbuhan Sektor Pertanian (%).....	9
2.2	Investasi Modal Asing Dan Dalam Negeri Untuk Sektor Pertanian.....	10
2.3	Capaian Produksi Padi.....	11
2.4	Luas Panen, Produksi, Dan Produktivitas Jagung.....	12
2.5	Luas Panen, Produksi, Dan Produktivitas Kedelai.....	13
2.6	Target Dan Produksi Gula.....	14
2.7	Target Dan Produksi Daging Sapi Dan Kerbau.....	15
3.1	Perkembangan Harga Produsen, Konsumen, Dan Grosir Jagung, 2005-2011 (Rp/Kg).....	26
3.2	Perkembangan Harga Jagung Impor Di Dalam Negeri, 2005-2011.....	28
3.3	Perkembangan Harga Produsen, Konsumen dan Internasional Kedelai, 2005-2012 (Sampai April 2012).....	32
3.4	Perkembangan Harga Gula GKP di Pasar Domestik dan Internasional, 2008-2012.....	33
3.5	Pekembangan BPP, HPP Dan Harga Lelang Gula, 2008-2012.....	34
3.6	Neraca Bahan Makanan Kedelai Dan Daging Sapi 2012 (Ton).....	38
3.7	Daftar Peraturan/Perundangan Terkait dengan Alih Fungsi Lahan Pertanian.....	40
3.8	Urgensi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah ke Penggunaan Lain (% Responden Pengambil Kebijakan Daerah).....	42
3.9	Tingkat Kerusakan Jaringan Irigasi di Indonesia, 2009-2013.....	48
3.10	Kondisi Parasarana Irigasi Yang Rusak di Sejumlah Lokasi	49
3.11	Tingkat Bunga Bank, Tingkat Bunga Peserta KKP-E Dan Subsidi Bunga.....	65
3.12	Realisasi KKP-E Pengembangan dan Pengadaan Pangan Padi, Jagung, Kedelai Per Provinsi (Kumulatif) Per Desember 2011 (Rp Juta).....	68
4.1	Produksi, Luas Panen dan Produktivitas Padi Nasional, 2008-2012.....	91
4.2	Konsumsi Dan Surplus/Defisit Beras, 2008-2012.....	94
4.3	Volume Ekspor dan Impor Beras,2008-2012.....	95
4.4	Harga Beras di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.....	98
4.5	Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Beras Nasional 2015-2019.....	109
4.6	Produksi, Luas Panen dan Produktivitas Jagung Nasional, 2008-2012....	110
4.7	Konsumsi dan Surplus/Defisit Jagung, 2008-2012.....	114
4.8	Volume Ekspor dan Impor Jagung, 2008-2012.....	115
4.9	Harga Jagung Di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.....	117
4.10	Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Beras Nasional 2015-2019.....	130
4.11	Produksi, Luas Panen Dan Produktivitas Kedelai Nasional, 2008-2012....	131
4.12	Konsumsi dan Defisit Kedelai, 2008-2012.....	136
4.13	Volume Ekspor Dan Impor Kedelai, 2008-2012.....	137

Daftar Tabel

Tabel		Hal
4.14	Harga Kedelai Di Pasar Dunia Dan Indonesia, 2008-2012.....	139
4.15	Alur Penyediaan Benih Kedelai.....	143
4.16	Standar Mutu Benih Kedelai Berdasarkan Kelas Benih.....	147
4.17	Kualitas Tempe Dari Kedelai Impor Dan Kedelai Nasional.....	153
4.18	Kadar Protein, Total Padatan Terlarut, Dan Rendemen Susu Kedelai Pada Kadar Air 90% Dari Beberapa Varietas/Galur Kedelai Nasional.....	154
4.19	Luas Tanaman Pangan Di KPH Banyuwangi Selatan 2009-20112 (Ha)....	162
4.20	Tabel Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Kedelai Nasional 2015-2019....	170
4.21	Produksi, Luas Panen Dan Produktivitas Gula Nasional, 2008-2012.....	171
4.22	Konsumsi Dan Defisit Gula, 2008-2012.....	175
4.23	Volume Ekspor Dan Impor Kedelai, 2008-2012.....	176
4.24	Harga Gula Di Pasar Dunia Dan Indonesia, 2008-2012.....	178
4.25	Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Gula Nasional 2015-2019.....	197
4.26	Struktur Usaha Pemeliharaan Sapi Potong Di Indonesia.....	200
4.27	Produksi Daging Sapi Nasional, 2008-2012.....	201
4.28	Konsumsi dan Defisit Daging Sapi, 2008-2012.....	205
4.29	Volume Ekspor Dan Impor Daging Sapi Indonesia, 2008-2012.....	206
4.30	Harga Daging Sapi Di Pasar Dunia Dan Indonesia, 2008-2012.....	208
4.31	Asumsi hasil Perhitungan BAU.....	220
4.32	Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Daging Nasional 2015-2019.....	221
4.33	Luas Panen, Produksi Dan Produktivitas Cabai Merah,2008-2012.....	222
4.34	Produksi Cabai Kering (<i>Chillies And Peppers, Dry</i>) Sepuluh Negara Produsen Utama, Tahun 2011.....	225
4.35	Produksi Cabe Segar (<i>Chillies And Peppers, Green</i>) Sepuluh Negara Produsen Utama, Tahun 2011.....	225
4.36	Konsumsi Cabai Per Kapita Per Tahun Di Indonesia Menurut Jenisnya, 2008-2012 (Kg).....	227
4.37	Konsumsi dan Surplus/Defisit Cabai, 2008-2012.....	228
4.38	Volume Ekspor dan Impor Cabai, 2008-2012.....	229
4.39	Rataan Dan Koefisien Variasi Harga Cabai Di Tingkat Perdagangan Besar Menurut Jenis Cabai, 2008-2012 (Rp/Kg).....	230
4.40	Harga Cabai Merah di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.....	233
4.41	Struktur Pasar Industri Benih Cabai di Indonesia, 2011.....	237
4.42	Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Bawang Merah Nasional 2015-2019.	240
4.43	Luas Panen, Produksi Dan Produktivitas Bawang Merah, 2008-2012.....	242
4.44	Produksi Onion (Dry) 10 Negara Produsen Utama, 2011.....	244
4.45	Produksi Onion, Shallots (Segar) 10 Negara Produsen Utama, Tahun 2011.....	245
4.46	Konsumsi Bawang Merah Rata-Rata Per Kapita Per Tahun,2008- 2012.....	246
4.47	Produksi, Konsumsi dan Surplus/Defisit Bawang Merah, 2008-2012.....	247

Daftar Tabel

Tabel		Hal
4.48	Neraca Perdagangan Bawang Merah Indonesia, 2011-2013.....	247
4.49	Perkembangan Harga Konsumen Bawang Merah, 2008-2013.....	249
4.50	Perkembangan Harga Bawang Merah Ditingkat Petani/Produsen, 2008-2011.....	250
4.51	Perkembangan Harga Impor Bawang Merah 2009-2013.....	251
4.52	Harga Bawang Merah di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.....	252
4.53	Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Bawang Merah Nasional 2015-2019..	258
4.54	Pertumbuhan Luas Areal dan Produksi Minyak Sawit Menurut Pengusahaan, Tahun 2008-2012.....	259
4.55	Pertumbuhan Produktivitas Minyak Sawit, Tahun 2008-2012.....	259
4.56	Produksi Minyak Sawit /CPO (Crude Palm Oil) 10 Negara Produsen Utama, Tahun 2011.....	261
4.57	Penyediaan, Penggunaan dan Ketersediaan Minyak Sawit, 2009-2012...	262
4.58	Konsumsi minyak goreng lainnya (minyak sawit) dalam rumah tangga di Indonesia, Tahun 2008-2012.....	263
4.59	Konsumsi dan Surplus/Defisit Minyak Sawit, 2008-2012.....	263
4.60	Volume Ekspor dan Impor Minyak Sawit Indonesia, Tahun 2008-2012...	264
4.61	Harga Minyak Sawit di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.....	265
5.1	Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Menurut Subsektor Hasil ST2003 dan ST2013.....	279
5.2	Jumlah Petani Menurut Subsektor dan Jenis Kelamin Hasil ST2013.....	283
5.3	Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin Petani Utama Hasil ST2013.....	284
5.4	Jumlah Perusahaan Pertanian Berbadan Hukum Menurut Subsektor, Hasil ST2003 dan ST2013.....	285
6.1	Klasifikasi Produk Asuransi Pertanian.....	299
6.2	Perkembangan Asuransi Pertanian di Berbagai Negara.....	301
7.1	Perkembangan Jumlah Rumahtangga (RT) Pertanian 1993-2003 Berdasarkan Sub Sektor Pertanian (juta orang).....	313
7.2	Struktur Rumahtangga Pertanian Menurut Golongan Luas Pemilikan Lahan Tahun 1983-2003.....	314
7.3	Rangkuman Nilai Marjinal dan Elastisitas dari Pengaruh HT terhadap NTP.....	317
7.4	Pengaruh Perubahan Harga Dibayar Petani (HB) terhadap NTP.....	318
8.1	Peringkat Daya Saing Indonesia di Kawasan ASEAN.....	329
8.2	Pilar Daya Saing.....	330
8.3	Nilai Pilar Daya Saing Indonesia 2011-2012 dan 2012-2013.....	331
8.4	Tingkat Kemajuan Perekonomian Negara ASEAN.....	332
8.5	Produk Domestik Bruto Negara ASEAN 2011.....	333
8.6	Nilai Ekspor Intra ASEAN 2009-2011.....	334
8.7	Nilai Impor Intra ASEAN 2009-2011.....	335
8.8	Negara Pesaing dan Pangsa Ekspor Produk Pertanian Indonesia di	

Daftar Tabel

Tabel		Hal
	ASEAN, 2011.....	336
8.9	Negara Pesaing dan Pangsa Ekspor Produk Pertanian Indonesia di Non ASEAN, 2011.....	337
8.10	Komoditas Pertanian Yang Dibutuhkan Beberapa Negara Importir.....	337
8.11	Tindakan Sektor Prioritas Integrasi Komoditas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dalam Rangka Pasar Tunggal ASEAN 2015.....	342

Daftar Gambar

Gambar		Hal
2.1	Proporsi Penduduk Rawan Pangan di Indonesia.....	15
2.2	Seratus Kabupaten yang Berkategori Rawan Pangan.....	16
2.3	Target dan Capaian Skor Pola Pangan Harapan (PPH).....	19
2.4	Nilai Tukar Petani dari Tahun 2004-2012.....	20
2.5	Pendapatan Perkapita Tenaga Kerja di Sektor Pertanian dan Industri.....	21
3.1	Perkembangan Harga Beras Dalam Negeri dan Internasional Tahun	23
3.2	Perkembangan Harga Beras Dalam Negeri Tingkat Grosir tahun 2004-2012.....	24
3.3	Perkembangan Harga Pasar GKP dan HPP GKP Tahun 2004-2012 ...	25
3.4	Perkembangan Harga Jagung Domestik di Berbagai Tingkatan dan Harga Jagung Asal Impor, 2005-2011 (Rp/Kg).....	28
3.5	Perkembangan Harga Produsen, Konsumen dan Internasional Kedelai, Januari 2005 – April 2012.....	31
3.6	Perkembangan Harga Bulanan Daging Sapi, 2009-2011.....	36
3.7	Perkembangan Harga Bulanan Daging Sapi di Sentra Produksi dan Sentra Konsumsi, 2009-2011.....	36
3.8	Struktur Perbenihan Nasional di Indonesia.....	74
3.9	Alur Penyediaan Benih Tanaman Padi.....	75
3.10	Pangsa Pengeluaran Pangan menurut Kelompok Pangan, 1996-2011.....	79
3.11	Pangsa Pengeluaran Terigu dan Produk Turunannya terhadap Pengeluaran Pangan 1996-2011.....	80
3.12	Tingkat Konsumsi Beras, Umbi-umbian, Sagu dan Terigu di Wilayah Perkotaan, 1996-2011.....	81
3.13	Tingkat Konsumsi Beras, Umbi-umbian, Sagu dan Terigu di Wilayah Perdesaan, 1996-2011.....	81
3.14	Konsumsi Beras pada Rumahtangga Indonesia menurut Kelompok Pengeluaran Tahun 2011.....	82
3.15	Konsumsi Terigu dan Produk Turunannya pada Rumahtangga Indonesia menurut Kelompok Pengeluaran Tahun 2011.....	83
3.16	Konsumsi Ubikayu, Ubijalar, Sagu dan Umbi Lainnya pada Rumahtangga Indonesia menurut Kelompok Pengeluaran Tahun 2011.....	83
3.17	Perkembangan Pola Konsumsi Pangan menurut PPH Tahun 2002-2011.....	84
3.18	Pola Konsumsi Pangan: Harapan dan Kenyataan (gram/kapita/hari).....	86
4.1	Sebaran Geografis Produksi Beras di Indonesia, 2012.....	92
4.2	Konsumsi Langsung Beras oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun).....	93

Daftar Gambar

Gambar		Hal
4.3	Produksi dan Ekspor Beras Dunia, 2008-2011 (juta ton).....	96
4.4	Rantai Pasok Beras Dalam Negeri.....	100
4.5	Jalur Produksi, Penyebaran dan Pengawasan Benih Padi di Indonesia.....	101
4.6	Sebaran Geografis Produksi Jagung Menurut Wilayah di Indonesia..	111
4.7	Konsumsi Langsung Jagung oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun).....	113
4.8	Produksi dan Ekspor Jagung Dunia, 2008-2011 (juta ton).....	116
4.9	Rantai Pasok Jagung Pipil Kering Dalam Negeri.....	119
4.10	Jalur Produksi, Penyebaran dan Pengawasan Benih Jagung di Indonesia.....	121
4.11	Mekanisme Pembinaan Kelompok Penangkar Benih Jagung di NTB..	122
4.12	Sebaran Geografis Produksi Kedelai Menurut Wilayah di Indonesia..	133
4.13	Konsumsi Kedelai oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg ekivalen kedelai/kapita/tahun).....	134
4.14	Produksi dan Ekspor Kedelai Dunia, 2008-2011 (juta ton).....	138
4.15	Rantai Pasok Kedelai Biji Kering Lokal.....	142
4.16	Rantai Pasok Kedelai Impor.....	142
4.17	Sebaran Geografis Produksi Gula di Indonesia, 2012.....	172
4.18	Konsumsi Gula Pasir oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun).....	173
4.19	Produksi dan Ekspor Gula Dunia, 2008-2011 (juta ton).....	177
4.20	Rantai Pasok Gula Petani.....	182
4.21	Perkembangan Populasi Sapi Potong di Indonesia, 2008-2012 (ribu ekor).....	199
4.22	Sebaran Geografis Produksi Daging Sapi di Indonesia, 2012.....	203
4.23	Konsumsi Daging Sapi oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun).....	204
4.24	Perkembangan Jumlah Impor Sapi Bakalan 1991-2012 (ekor).....	207
4.25	Rantai Pasok Ternak dan Daging Sapi Lokal.....	211
4.26	Rantai Pasok Ternak dan Daging Sapi Asal Sapi Impor.....	212
4.27	Rantai Pasok Daging Sapi Impor.....	213
4.28	Sebaran Geografis Produksi Cabe Merah di Indonesia, 2012.....	224
4.29	Sebaran Geografis Produksi Cabai Merah di Jawa, 2012.....	225
4.30	Perkembangan Harga Bulanan Perdagangan Besar Cabai di Pasar Induk Kramatjati, 2008-2012 (Rp/kg).....	232
4.31	Perkembangan Harga Bulanan Perdagangan Besar Cabai di Sentra Produksi 2008-2012 (Rp/kg).....	233
4.32	Rantai Pasok Komoditas Cabai Merah dari Daerah Sentra Produksi di Jawa Tengah.....	235
4.33	Sebaran Geografis Produksi Cabe Merah di Indonesia, 2012.....	244

Daftar Gambar

Gambar		Hal
4.34	Sebaran Geografis Produksi Cabe Merah di Wilayah Jawa dan Bali, 2012.....	244
4.35	Perkembangan Produksi Dan Kebutuhan Konsumsi Bawang Merah, 2011.....	246
4.36	Perkembangan Harga Bawang Merah di Tingkat Konsumen, Produsen dan Impor, Tahun 2008-2013.....	249
4.37	Rantai Distribusi Bawang Merah di Pusat Produksi Kabupaten Brebes.....	254
4.38	Konsep Perbenihan True Shallot Seed (TSS).....	255
4.39	Kontribusi Rata-rata Produksi Minyak Sawit Menurut Pengusahaan, tahun 2008-2012.....	261
4.40	Kontribusi Rata-rata Produksi Minyak Sawit Menurut Wilayah Sentra Produksi Tahun 2008-2012.....	262
4.41	Produksi dan Ekspor Minyak Sawit Dunia, 2008-2011 (ribu ton).....	265
4.42	Rantai Pasok Minyak Sawit.....	269
5.1	Jumlah Rumah Tangga Petani Gurem Menurut Pulau, Hasil ST2003 dan ST2013.....	281
5.2	Rata-rata Luas Lahan yang dikuasai Rumah Tangga Usaha Pertanian di Indonesia, Hasil ST2003 dan ST2013.....	282
5.3	Jumlah Sapi Potong, Sapi Perah, dan Kerbau Menurut Jenis Kelamin, Hasil ST2013.....	286
5.4	Struktur Ongkos Usaha Tani Padi Sawah.....	287
5.5	Struktur Ongkos Usaha Tani Padi Ladang.....	288
5.6	Struktur Ongkos Usaha Tani Jagung.....	289
5.7	Struktur Ongkos Usaha Tani Kedelai.....	290
5.8	Struktur Ongkos Usaha Tani Kacang Tanah.....	291
5.9	Struktur Ongkos Usaha Tani Kacang Hijau.....	292
5.10	Struktur Ongkos Usaha Tani Ubi Kayu.....	293
5.11	Struktur Ongkos Usaha Tani Ubi Jalar.....	294
7.1	Perkembangan Indeks Diterima Petani, Indeks Dibayar Petani, dan Nilai Tukar Petani, Januari 2008-Mei 2013.....	315
11.1	Produksi Minyak Sawit Terbesar di Dunia (rata-rata 2006-2011).....	389
11.2	Produktivitas Kelapa Sawit Terbesar di Dunia (rata-rata 2006-2011)	390
11.3	Produktivitas Minyak Sawit Terbesar Dunia.....	390
11.4	Ekspor Minyak Sawit Terbesar Dunia.....	391
11.5	Impor Kelapa Sawit Terbesar di Dunia (2006-2011).....	391
11.6	Negara Produsen Kakao Terbesar Dunia (Rata-rata 2006-2011)....	393
11.7	Negara dengan Produktivitas Kakao Terbesar Dunia (Rata-rata 2006-2011).....	393
11.8	Negara Eksportir Kakao Terbesar Dunia (Rata-rata 2005-2011).....	394



Gambar	Daftar Gambar	Hal
11.9	Negara Importir Kakao Terbesar Dunia (Rata-Rata 2005-2011).....	394



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Kontribusi Sektor Pertanian

Sektor pertanian memegang peranan penting dalam pembangunan nasional. Secara singkat kontribusi sektor pertanian tercermin lewat kontribusinya dalam pembentukan PDB Nasional, penyerapan tenaga kerja, ekspor hasil-hasil pertanian khususnya perkebunan. Selain itu yang juga penting untuk dicermati adalah peran sektor pertanian dalam menjaga dan memelihara fungsi lingkungan hidup (multifungsi lahan pertanian).

1. Produk Domestik Bruto (PDB) Sektor Pertanian

Dalam lima tahun terakhir, PDB sektor pertanian telah tumbuh rata-rata sebesar 3,4 persen. Sumber pertumbuhan tersebut berasal dari rata-rata sub sektor tanaman bahan makanan sebesar 2 persen; peternakan sebesar 4,4 persen serta perikanan yang mencapai 6,5 persen.

Meskipun rata-rata pertumbuhan PDB sektor pertanian dalam kurun waktu lima tahun terakhir sedikit lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata pertumbuhan PDB sektor pertanian periode 2005-2009 yang mencapai 3,7 persen, namun beberapa sub sektor khususnya peternakan dan perikanan mencatat kenaikan pertumbuhan PDB yang mengesankan.

Tabel 1.1. Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Sektor Pertanian

No	Indikator Kinerja	Satuan	Tahun			
			2010	2011*)	2012**)	2013***)
1.	Tanaman Bahan Makanan	%	1,6	1,8	3,0	1,8
2.	Perkebunan	%	3,5	4,5	5,1	4,7
3.	Peternakan dan hasilnya	%	4,3	4,8	4,8	4,3
4.	Kehutanan	%	2,4	0,9	0,2	0,8
5.	Perikanan	%	6,0	7,0	6,5	6,4
Pertanian		%	3,0	3,4	4,0	3,3

Sumber : BPS

*) Angka sementara

***) Angka sangat sementara

****) Angka sangat sangat sementara

Berbeda dengan pertumbuhan PDB sektor pertanian yang mengalami sedikit penurunan dalam lima tahun terakhir, *share* sektor pertanian terhadap PDB nasional dalam lima tahun terakhir cenderung meningkat dibandingkan periode 2004-2009. Dalam periode 2004-2009 *share* sektor pertanian terhadap PDB nasional rata-rata mencapai sekitar 13,9 persen per tahun, sementara dalam kurun waktu 2010-2013 sumbangsih sektor pertanian terhadap PDB naik menjadi sekitar 14,9 persen. Kenaikan sumbangsih sektor pertanian terhadap PDB nasional ini juga diikuti dengan kenaikan nilai nominal sektor pertanian dari sekitar Rp. 364,2 triliun pada tahun 2005 menjadi sekitar Rp.1.190,4 triliun pada tahun 2012.

Tabel 1.2. Perkembangan Kontribusi (*share*) PDB Sektor Pertanian Terhadap PDB Nasional

No	Indikator Kinerja	Satuan	Tahun			
			2010	2011 ^{*)}	2012 ^{**)}	2013 ^{***)}
1.	Tanaman Bahan Makanan	%	7,5	7,1	7,0	7,5
2.	Perkebunan	%	2,1	2,1	1,9	2,0
3.	Peternakan dan hasilnya	%	1,9	1,7	1,8	1,8
4.	Kehutanan	%	0,8	0,7	0,7	0,6
5.	Perikanan	%	3,1	3,1	3,1	3,2
Pertanian		%	15,3	14,7	14,4	15,1

Sumber : BPS

*) Angka sementara

***) Angka sangat sementara

****) Angka sangat sangat sementara

2. Penyerapan Tenaga Kerja

Dilihat dari aspek penyerapan tenaga kerja, sampai saat ini sektor pertanian masih menjadi penyerap tenaga kerja terbanyak dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya. Kondisi ini di satu sisi menunjukkan masih pentingnya sektor pertanian, namun di sisi lain juga menunjukkan bahwa sektor pertanian sampai saat ini didominasi oleh para petani yang kurang berkeahlian (*unskilled farmers*) sehingga sektor pertanian masih dianggap sebagai 'sektor buangan' bagi

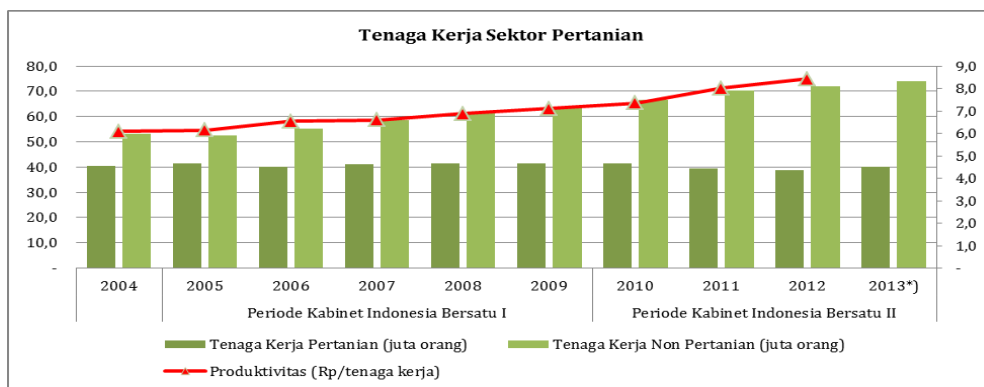
para pekerja yang gagal masuk ke sektor-sektor lainnya yang umumnya memerlukan tingkat keahlian tertentu.

Dalam sepuluh tahun terakhir misalnya, penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian khususnya dalam periode 2005-2009 mencapai 41,4 persen dari total tenaga kerja. Namun demikian dalam lima tahun terakhir terjadi trend penurunan penyerapan angkatan kerja di sektor pertanian hanya sekitar 36,1 persen, atau mengalami penurunan sebesar 4,7 persen.

Penurunan jumlah penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian juga diiringi dengan peningkatan produktivitas di sektor pertanian. Dalam periode 2005-2009 rata-rata produktivitas sektor pertanian mencapai sekitar Rp.6,7 juta per tenaga kerja dan naik menjadi sekitar Rp. 7,9 juta per tenaga kerja dalam kurun waktu 2010-2013. Meskipun mengalami kenaikan produktivitas, namun dibandingkan dengan sektor lain, produktivitas sektor pertanian relatif masih tertinggal.

Berdasarkan laporan dari BPS, subsektor yang paling tinggi produktivitasnya pada tahun 2012 adalah subsektor perikanan dan peternakan, masing-masing mencapai sekitar Rp.2,9 juta dan Rp.2,6 juta/tenaga kerja/tahun.

Grafik 1.1
Perkembangan Tenaga Kerja dan Produktivitas Sektor Pertanian



Sumber : BPS

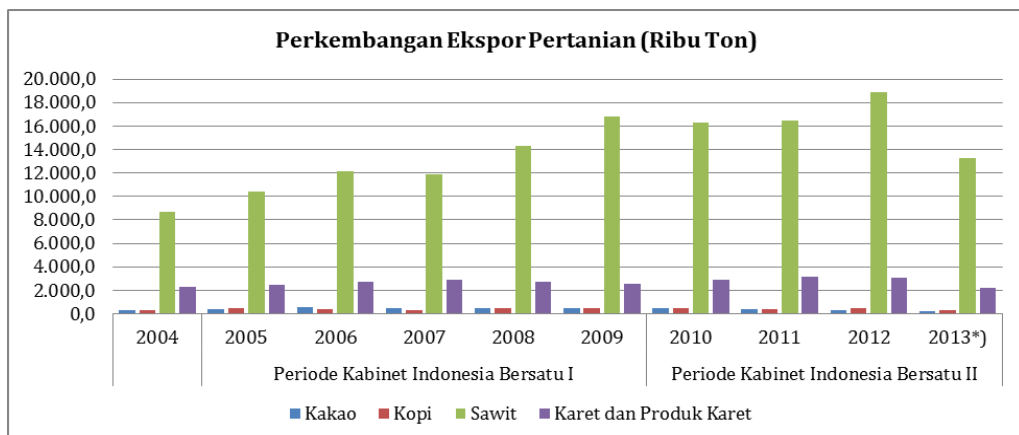
3. Ekspor Hasil-hasil Pertanian

Ekspor hasil-hasil pertanian didominasi oleh komoditas hasil perkebunan seperti kakao, sawit, karet dan kopi. Dalam kurun waktu 2005-2009, rata-rata per tahunnya ekspor kakao berkisar antara 431-495,4 ribu ton; sementara untuk kopi ekspor mencapai angka 414-511 ribu ton. Disisi lain, ekspor karet mencapai 2,4-2,8 juta ton dan ekspor kelapa sawit berada pada kisaran 10,4-16,8 juta ton per tahunnya.

Dalam empat tahun terakhir, performa ekspor hasil-hasil komoditi perkebunan tersebut mengalami sedikit perubahan. Sementara ekspor kelapa sawit dan karet meningkat masing-masing sebesar 4,1 persen dan 7,1 persen, dalam tahun 2010-2012 ekspor kakao dan kopi mengalami penurunan. Meningkatnya ekspor sawit antara lain ditopang oleh pertumbuhan ekonomi yang membaik di negara-negara tujuan ekspor seperti Cina dan India serta naiknya permintaan komoditi tersebut untuk kebutuhan bahan bakar nabati (*biofuel*).

Dilihat dari nilainya, ekspor hasil-hasil komoditas pertanian tersebut mengalami fluktuasi. Untuk karet, nilai ekspor komoditas tersebut dalam periode 2008-2012 cenderung terus naik. Selama periode tersebut nilai ekspor karet naik sebesar 18,6 persen, sementara untuk kakao nilai ekspornya naik sekitar mengalami sedikit penurunan yaitu sebesar -4,13 persen.

Grafik 1.2. Perkembangan Ekspor Komoditi Perkebunan Utama Tahun 2004 – 2013



Sumber: Kementerian Perdagangan

4. Kontribusi Lainnya Sektor Pertanian

Salah satu fungsi penting sektor pertanian yang belum banyak digali adalah fungsi yang terkait dengan keanekaragaman hayati. Fungsi ini penting mengingat di masa depan diperkirakan industri yang berbasis *bioresource* seperti farmasi, kesehatan, pangan, pertanian, kosmetika dan biomaterial akan mengalami kemajuan pesat.

Dalam kaitan tersebut, sektor pertanian memegang peranan penting sebagai penyedia bahan baku untuk industri *bioresources*. Dengan disertai pengetahuan dan teknologi yang memadai, di masa depan industri ini dapat menjadi salah satu industri yang potensial. Sumber daya hayati yang berbasis pertanian ini juga penting sebagai penyedia bahan baku alternatif untuk mempertahankan ketahanan pangan disamping sumber-sumber pangan yang telah dikenal selama ini. Sebagai contoh beberapa komoditas pertanian yang potensial untuk dikembangkan untuk mempertahankan ketahanan pangan adalah aren untuk memenuhi kebutuhan gula nasional, dan juga beraneka jenis umbi-umbian lokal. Sementara itu, untuk daerah pesisir dapat dikembangkan kecondang/umbi empu (*taca leontopetaloides*) sebagai alternatif bahan pangan pokok.

Untuk industri farmasi, sumber daya pertanian Indonesia menyediakan berbagai keanekaragaman hayati yang memadai seperti anggrek mutiara yang diiduga dapat dimanfaatkan sebagai obat penangkal radikal bebas, tanaman begonia yang dapat dimanfaatkan untuk obat limpa dan batuk, pakis, kentang hitam serta bambu yang banyak memberi manfaat pengobatan dan juga untuk produk-produk kosmetik. Kekayaan hayati sektor pertanian juga berkontribusi dalam penyediaan bahan-bahan herbal yang saat ini banyak dipakai sebagai salah satu alternatif untuk pengobatan berbagai penyakit.

1.2. Pentingnya Studi Pendahuluan (*background study*)

Rencana pembangunan pertanian dibuat lima tahunan. Dengan akan berakhirnya RPJMN 2010-2014 pada tahun 2004, maka diperlukan RPJMN 2015-2019. Untuk menyusun RPJMN 2015-2019 yang lebih akurat, diperlukan studi pendahuluan (*background study*) yang menyediakan data/informasi awal yang akan digunakan untuk menyusun RPJMN final. Beberapa aspek yang mendapat perhatian lebih besar adalah:

- 1) Beberapa sasaran strategis RPJMN 2010-2014 belum tercapai, yaitu swasembada pangan strategis seperti beras, jagung, kedelai, gula dan

daging sapi. Realisasi produksi jagung, kedelai dan daging sapi masih jauh dari target. Belum tercapainya target swasembada tahun 2014 mengindikasikan kurang akuratnya kalkulasi yang digunakan dalam penyusunan RPJMN 2010-2014.

- 2) Laju pertumbuhan penduduk makin cepat, yaitu dari 1,40%/tahun pada periode 1990-2000 menjadi 1,49%/tahun pada periode 2000-2010. Ini mengindikasikan kegagalan serius pemerintah di dalam mengendalikan laju pertumbuhan penduduk. Implikasinya adalah bahwa kebutuhan pangan ke depan akan meningkat lebih cepat. Disamping itu, proporsi jumlah penduduk di wilayah perkotaan terus meningkat sebagai akibat dari meningkatnya urbanisasi, yang mengindikasikan adanya kecenderungan kaum muda perdesaan makin tidak tertarik bekerja di sektor pertanian. Jumlah pengangguran terbuka masih cukup tinggi yaitu 7.244.956 orang yang merupakan 6,14% dari angkatan kerja tahun 2012.
- 3) Meningkatnya pendapatan, pendidikan dan proporsi penduduk perkotaan merubah pola konsumsi yang makin mengarah kepada produk-produk makanan yang lebih berkualitas, lebih aman, lebih bergengsi dan lebih siap saji. Perubahan ini telah direspon secara baik oleh industri pengolahan makanan untuk menyediakan produk makanan yang diminati oleh masyarakat. Untuk itu, maka petani sebagai penyedia bahan baku industri pengolahan makanan tersebut dituntut untuk memproduksi hasil pertanian yang sehat, aman, dan berkualitas.

BAB II

REVIEW RPJMN 2010-2014 BIDANG PANGAN DAN PERTANIAN

2.1. Evaluasi Sasaran RKP dengan RPJMN dan Renstra Kementerian Pertanian

Evaluasi atas sasaran RKP ditunjukkan untuk melihat capaian sasaran yang telah dilaksanakan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan di dalam RPJM dan Renstra Revisi Kementerian Pertanian. Hal ini penting dilakukan untuk melihat apakah sasaran-sasaran yang diamanatkan di dalam RPJM atau Renstra Revisi Kementerian Pertanian tersebut telah dilaksanakan ataupun tidak.

Berdasarkan hasil peninjauan atas pelaksanaan sasaran yang dilaksanakan di dalam RKP Bidang Pangan dan Pertanian Tahun 2010, 2011, dan 2012, hasilnya menunjukkan sebagai berikut:

1. Sasaran RPJM dan Renstra Kementerian Pertanian. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) merupakan dokumen perencanaan pemerintah yang nantinya akan diderivasi oleh Kementerian atau Lembaga dalam bentuk Rencana Strategis (Renstra). Berdasarkan hasil pemetaan terdapat 26 sasaran yang hendak dicapai di dalam RPJM Bidang Pangan dan Pertanian sampai dengan tahun 2014. Namun, hanya ada 11 sasaran dalam Renstra Kementerian Pertanian yang match dengan sasaran RPJM. Di samping itu, terdapat 3 (tiga) sasaran dari Renstra yang tidak termuat di dalam RPJM
2. Sinkronisasi sasaran RKP Bidang Pangan dan Pertanian dengan RPJM. Berdasarkan hasil pemetaan sasaran RKP tahun 2010, 2011, dan 2012 dengan RPJM menunjukkan bahwa masih terdapat banyak sasaran di dalam RPJM yang belum dilaksanakan di dalam sasaran RKP, yaitu sebanyak 21 sasaran. Artinya, baru 5 sasaran yang dapat dilaksanakan oleh RKP tahun 2010, 2011, dan 2012. Dengan demikian, masih banyak pekerjaan rumah yang belum dapat dilaksanakan padahal kurun waktu pelaksanaan RPJM tinggal dua tahun lagi. Di samping itu, terdapat dua sasaran dari RKP yang sebenarnya tidak terdapat di dalam RPJM, yaitu sasaran peningkatan pertumbuhan PDB sektor pertanian dan peningkatan kesejahteraan petani yang diukur dengan nilai tukar petani (NTP).

Berdasarkan hasil pemetaan tersebut dengan jelas bahwa capaian sasaran yang diharapkan di dalam RPJM kemungkinan besar tidak akan terpenuhi mengingat kurun waktu pelaksanaan RPJM tinggal dua tahun lagi. Oleh karena itu,

yang perlu dilakukan pada RKP tahun 2013-2014 adalah menyusun perencanaan yang didasarkan pada sasaran-sasaran RPJM yang belum dilaksanakan dan yang menjadi prioritas.

2.2. Evaluasi Capaian RKP 2010-2011

Evaluasi capaian kinerja merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan di dalam perencanaan pembangunan nasional. Dokumen perencanaan pemerintah yang disusun dalam setiap tahun, yaitu Rencana Kerja Pemerintah (RKP), mencakup didalamnya perencanaan di bidang pangan dan pertanian. Evaluasi ini dimaksudkan untuk melihat capaian kinerja dari pelaksanaan RKP yang telah berjalan dua tahun sebelumnya, yaitu tahun 2010-2011.

Berdasarkan sasaran RKP tahun 2011, terdapat beberapa sasaran yang hendak dicapai, yaitu capaian indikator makro sektor pertanian, pencapaian swasembada, menurunnya penduduk dan daerah yang rentan terhadap rawan pangan, terjaganya stabilitas harga komoditas pangan, peningkatan diversifikasi pangan, dan peningkatan kesejahteraan petani. Adapun uraian dari masing-masing capaian dari sasaran-sasaran tersebut dijelaskan di bawah ini.

I. Indikator Makro Sektor Pertanian

1. Tercapainya Tingkat Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Sektor Pertanian

Sektor Pertanian. Salah satu indikator makro sektor pertanian yang hendak dicapai dalam pelaksanaan RKP adalah tingkat pertumbuhan PDB sektor pertanian. Indikator ini penting untuk dilihat kinerjanya karena dapat dijadikan indikasi sumbangan sektor pertanian terhadap produk domestik bruto. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) pertumbuhan sektor pertanian di tahun 2010-2012 mengalami penurunan pertumbuhan masing-masing sebesar 3,01%, 3,37%, dan 3,97%% (Tabel 2.1). Artinya, walaupun terjadi penurunan dari laju pertumbuhan sektor pertanian di tahun 2010 dibandingkan tahun 2009 (3,96%), namun sektor ini kembali meningkat di tahun 2011 dan 2012. Dengan demikian, target pertumbuhan laju sektor pertanian di tahun 2011 dan 2012 mampu dilampaui.

Tabel 2.1. Laju Pertumbuhan Sektor Pertanian (%)

Sektor	2010	2011*	2012**
Sektor Pertanian			
Target	3,70	3,20	3,20
Realisasi	3,01	3,37	3,97
a. Tanaman Pangan			
Target	3,27	-	-
Realisasi	1,64	1.75	2.95
b. Perkebunan			
Target	2,97	-	-
Realisasi	3,41	4.47	5.08
c. Peternakan			
Target	3,28	-	-
Realisasi	4,27	4.78	4.82
d. Kehutanan	2,41	0.85	0.16
e. Perikanan	6,04	6.96	6.48

Sumber: BPS dalam berbagai tahun

Keterangan: *) Angka Sementara, **) Angka Sangat Sementara

Sub sektor tanaman pangan. Pada RKP Tahun 2010, dengan jelas disebutkan bahwa target laju pertumbuhan untuk subsektor ini sebesar 3,27%, namun di dalam RKP 2011 target untuk subsektor ini tidak ditetapkan. Laju pertumbuhan tanaman pangan di tahun 2010-2012 menunjukkan laju pertumbuhan yang menurun 1,64%; 1,75%; dan 2,95%. Artinya, subsektor tanaman pangan mampu mencetak laju pertumbuhan hampir dua kali lipat di tahun 2010.

Sub Sektor Perkebunan. Sub sektor ini dapat dikatakan sebagai subsektor penghasil devisa bagi negara karena sebagian besar hasil produk perkebunan diekspor. Angka pertumbuhan yang dibebankan kepada subsektor perkebunan sebesar 2,97%. Pada tahun 2010-2012, angka laju pertumbuhan tersebut mampu dicapai bahkan melebihi dari target pertumbuhan, yaitu masing-masing sebesar 3,41%; 4,47%; dan 5,08%.

Sub sektor Peternakan. Sub sektor ini diberi beban target pertumbuhan sebesar 3,28%. Trend pertumbuhan dari subsektor ini mengalami fluktuasi akan tetapi tren-nya menunjukkan peningkatan. Target yang ditetapkan ditahun 2010 mampu dilewati oleh subsektor peternakan dengan menghasilkan pertumbuhan di tahun 2010-2012, masing-masing sebesar 4,27%; 4,78%; dan 4,82%.

2. Investasi Sektor Pertanian

Indikator investasi sebagai indikator makro, sebenarnya bukan menjadi sasaran dalam RPJM Tahap II, namun sasaran ini terdapat di Renstra (revisi) Kementerian Pertanian, walaupun di dalam sasaran tersebut tidak disebutkan target yang ditetapkan. Berdasarkan data investasi yang diperoleh dari BKPM, khususnya untuk sektor pertanian (tanaman pangan dan peternakan) disajikan dalam Tabel 2.2.

Tabel 2.2. Investasi Modal Asing dan Dalam Negeri untuk Sektor Pertanian

NO.	SEKTOR	2010		2011		2012		Q1 2013		Q2 2013	
		P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
	PMA (US\$ Juta)										
1	Tanaman Pangan	159	751.0	264	1,222.5	261	1,601.9	127	314.3	146	372.6
2	Peternakan	11	25.0	14	21.1	14	19.8	3	1.7	10	8.2
3	Kehutanan	12	39.4	15	10.3	16	26.9	11	1.4	9	22.6
4	Perikanan	19	18.0	29	10.0	31	29.0	13	1.2	27	0.6
	PMDN (Rp Miliar)										
1	Tanaman Pangan	166	8,727.3	255	9,367.3	180	9,631.5	57	1,259.7	87	1,664.6
2	Peternakan	59	156.5	62	247.2	31	97.4	5	15.5	20	182.4
3	Kehutanan	8	171.6	11	12.5	9	144.5	-	-	5	-
4	Perikanan	2	1.0	5	0.1	7	14.7	1	-	7	-

Sumber: BKPM pada berbagai tahun

Keterangan: P = Jumlah Proyek; I = Nilai Investasi

Berdasarkan data tersebut, perkembangan jumlah proyek untuk sektor tanaman pangan dan peternakan mengalami fluktuasi, namun dari sisi nilai investasi mengalami peningkatan baik dalam PMA ataupun PMDN. Nilai investasi dan proyek untuk tanaman pangan melebihi subsektor peternakan.

3. Pencapaian Swasembada

Swasembada pangan menjadi sasaran dari RPJM, Renstra Kementerian Pertanian, yang kemudian diimplementasikan dalam RKP. Ada lima komoditas yang menjadi target swasembada, yaitu produksi padi, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi serta kerbau. Kelima komoditas tersebut diharapkan dapat mencapai swasembada di tahun 2014 atau dapat dicapai sebelum tahun 2014. Adapun uraian dari masing-masing komoditas dijelaskan di bawah ini.

Komoditas Padi. Peningkatan produksi Gabah Kering Giling (GKG) menjadi target utama dari swasembada pangan nasional karena beras merupakan bahan makanan pokok masyarakat Indonesia secara umum. Berdasarkan data yang dihimpun dari BPS dan Kementerian Pertanian, luas areal tanam padi terjadi penurunan di tahun 2011 kurang lebih 50 ribu ha, namun kembali meningkat menjadi 13,4 juta hektar (Tabel 2.3).

Tabel 2.3. Capaian Produksi Padi

Indikator	Satuan	Tahun		
		2010	2011	2012
Luas Panen	Ha	13.253.450	13.203.643	13.445.524
Produksi Padi (GKG)				
Target	Ton	66.000.000	68.800.000	68.800.000
Realisasi	Ton	66.469.394	65.756.904	69.056.126
Pertumbuhan Produksi Padi	%	3,22	(1,07)	1,83
Produktivitas	Ku/Ha	50,15	49,80	51.36
Produksi Beras	Ton	36.558.167	36.166.297	37980869
Konsumsi Beras	Ton	33.067.791	33.563.807	34,067,264
Impor Beras	Ton	687.582	2.750.620	1,927,563
Cadangan Beras	Ton	4.177.958	5.948.490	5,841,168
Rasio Swasembada Beras	%	110,56	109,53	111,49

Sumber: BPS dan Kementerian Pertanian, tahun 2013

Penurunan jumlah luas panen padi-pun berdampak pada jumlah produksi padi GKG dari 66,5 juta ton menjadi 65,8 juta ton di tahun 2011. Akan tetapi seiring dengan meningkatnya luas panen padi, maka produksi GKG pun meningkat di tahun 2012 menjadi 69,06 juta ton, atau melebihi target yang ditetapkan.

Produksi Jagung. Jagung merupakan salah satu tanaman pangan yang menjadi target dari perencanaan pembangunan di bidang pangan dan pertanian karena produk jagung dapat dimanfaatkan selain sebagai makanan manusia juga dimanfaatkan sebagai bahan pakan ternak. Bahkan kebutuhan jagung untuk bahan pakan ternak jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kebutuhan untuk makanan manusia.

Tabel 2.4. Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Jagung

Komoditas	Indikator	Tahun		
		2010	2011	2012
Jagung	Luas Panen (Ha)	4.131.676	3.864.692	3.957.595
	Target Produksi (Ton)	19.800.000	22.000.000	22.000.000
	Realisasi Produksi (Ton)	18.327.636	17.643.250	19.387.022
	Impor (Ton)	1.527.476	2.889.173	1.889.431
	Produktivitas (Ku/Ha)	44,36	45,65	48,99

Sumber: BPS dan Kementerian Pertanian, tahun 2013

Berdasarkan data dari BPS dan Kementerian Pertanian, luas areal panen jagung mengalami penurunan dari 4,1 juta hektar menjadi 3,8 juta hektar di tahun 2011 dan baru meningkat kembali menjadi 3,96 juta hektar di tahun 2012 (Tabel 2.4). Walaupun tidak mencapai target produksi jagung, namun dapat dicatat bahwa terjadi kenaikan produksi dari tahun 2010-2012.

Produksi Kedelai. Kedelai merupakan komoditas pangan yang terkenal sebagai bahan baku untuk tempe dan tahu. Selain itu, bungkil kedelai dapat dimanfaatkan untuk bahan pakan ternak. Oleh karena komoditas ini sangat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia, maka komoditas ini menjadi salah satu target dalam pencapaian swasembada pangan.

Tabel 2.5. Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Kedelai

Komoditas	Indikator	Tahun		
		2010	2011	2012
Kedelai	Luas Panen (Ha)	660.823	622.254	567624
	Target Produksi (Ton)	1.500.000	1.600.000	1.600.000
	Realisasi Produksi (Ton)	907.031	851.286	843.153
	Impor (Ton)	1.876.855	1.911.987	2.128.763
	Produktivitas (Ku/Ha)	13,73	13,68	14,85

Sumber: BPS dan Kementerian Pertanian, tahun 2013

Ukuran kinerja produksi kedelai diukur dengan capaian produksi dengan target produksi yang telah ditetapkan dalam RKP tahun 2010-2012, yaitu masing-masing sebanyak 1,5 juta ton dan 1,6 juta ton. Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS dan Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa capaian produksi kedelai tahun 2010-2012 sebanyak 0,91 juta ton, 0,85 juta ton, dan 0,84 juta ton (Tabel 2.5). Artinya, selain terjadi penurunan produksi kedelai dari tahun 2010 ke 2011 dan 2012, juga hasil produksi tersebut tidak mampu memenuhi target yang telah ditetapkan dalam RKP. Salah satu penyebab terjadinya penurunan produksi kedelai adalah penurunan jumlah luas panen

Produksi Gula. Gula merupakan komoditas yang diangkat sebagai komoditas utama yang menjadi target swasembada. Target produksi gula yang ditetapkan dalam RKP 2010-2012 sebanyak 2,9 juta ton dan 3,9 juta ton. Data BPS dan Kementerian Pertanian menunjukkan bahwa produksi gula dalam negeri baru mampu memproduksi 35%-48% dari target yang ditetapkan (Tabel 2.6). Ini berarti target produksi gula dalam negeri masih jauh dari harapan. Sebagai sentra perkebunan tebu di Indonesia, Jawa Timur merupakan wilayah yang potensial untuk peningkatan produktivitas tanaman tebunya. Di samping itu, alternatif lainnya yang dapat dikembangkan guna meningkatkan produksi gula nasional adalah dengan membuka lahan-lahan tanaman tebu baru melalui pemberian insentif bagi petani tebu yang akan membuka lahan baru.

Tabel 2.6. Target dan Produksi Gula

Komoditas	Indikator	Tahun		
		2010	2011	2012
Gula	Target Produksi (Ton)	2.900.000	3.900.000	3.900.000
	Realisasi Produksi (Ton)	1.380.000	1.361.000	2.600,350
	Impor (Ton)	1.913.271	2.655.650	494,131

Sumber: BPS dan Kementerian Pertanian, tahun 2011

Produksi Daging Sapi dan Kerbau. Sampai saat ini, kekurangan kebutuhan akan daging sapi dan kerbau masih dipenuhi dari impor, terutama impor daging dan sapi dari Australia karena wilayah ini termasuk wilayah aman dari penyakit *anthrax* dan penyakit mulut dan kuku (PMK). Mengingat kebutuhan akan daging sapi terus meningkat, oleh karena itu pemerintah mencanangkan swasembada daging sapi dan kerbau di tahun 2014. Untuk mencapai swasembada tersebut, pemerintah menetapkan target produksi daging untuk tahun 2010-2012. Target produksi daging sapi dan kerbau masing-masing sebanyak 414 ribu ton dan 439 ribu ton daging (Tabel 2.7). Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan bahwa produksi daging ruminansia besar, khususnya sapi dan kerbau, sebanyak 472 ribu ton tahun 2010, dan 503 ribu ton tahun 2011.

Swasembada daging sapi dan kerbau telah ditetapkan sebagai salah satu target dari Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. Berdasarkan target yang ditetapkan dalam Rencana Strategis Kementerian Pertanian, produksi daging yang ditetapkan di tahun 2010 dan 2011 masing-masing sebesar 414 ribu ton dan 439 ribu ton. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, jumlah produksi daging sapi dan kerbau untuk tahun 2010-20112 terjadi peningkatan dan melebihi dari target yang ditetapkan. Dilaporkan pula bahwa terjadi penurunan impor daging sapi dan jeroan serta sapi dan kerbau bakalan. Dengan adanya pengetatan impor ini, diharapkan terjadinya peningkatan produktivitas sapi potong lokal yang nantinya dapat berkontribusi terhadap pemenuhan daging sapi oleh sapi lokal dengan tidak mengandalkan impor sapi.

Tabel 2.7. Target dan Produksi Daging Sapi dan Kerbau

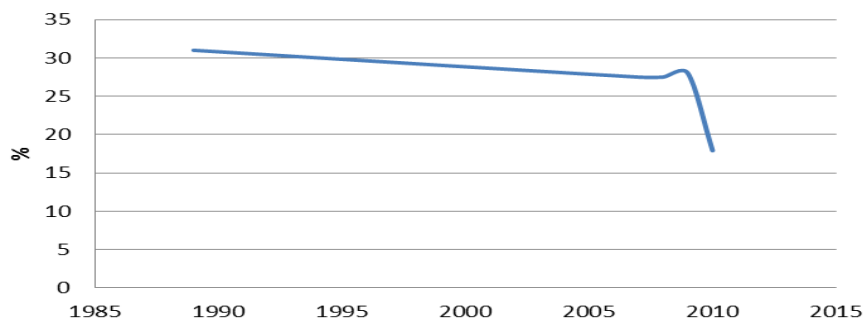
Komoditas	Indikator	Tahun		
		2010	2011	2012
Daging Sapi dan Kerbau	Target Produksi (Ton)	414.000	439.000	439.000
	Realisasi Produksi (Ton)	472.400	520.700	545.900
	Impor (Ton)	190.429	118.302	58.752
	- Daging dan Jeroan (Ton)	140.141	40.889	39.419
	- Sapi dan kerbau Bakalan* (Ton)	50.287	77.413	19.333

Sumber: Statistik Peternakan, Ditjen Peternakan, tahun 2013

* Berat hidup dikonversi ke daging

II. Menurunnya Penduduk dan Daerah yang Rentan Terhadap Rawan Pangan

Sasaran berikutnya dari RKP adalah menurunnya penduduk dan daerah rawan pangan. Sasaran ini telah menjadi sasaran pada RPJM sebelumnya. Pengurangan penduduk rawan pangan berarti sama dengan memberantas kemiskinan.



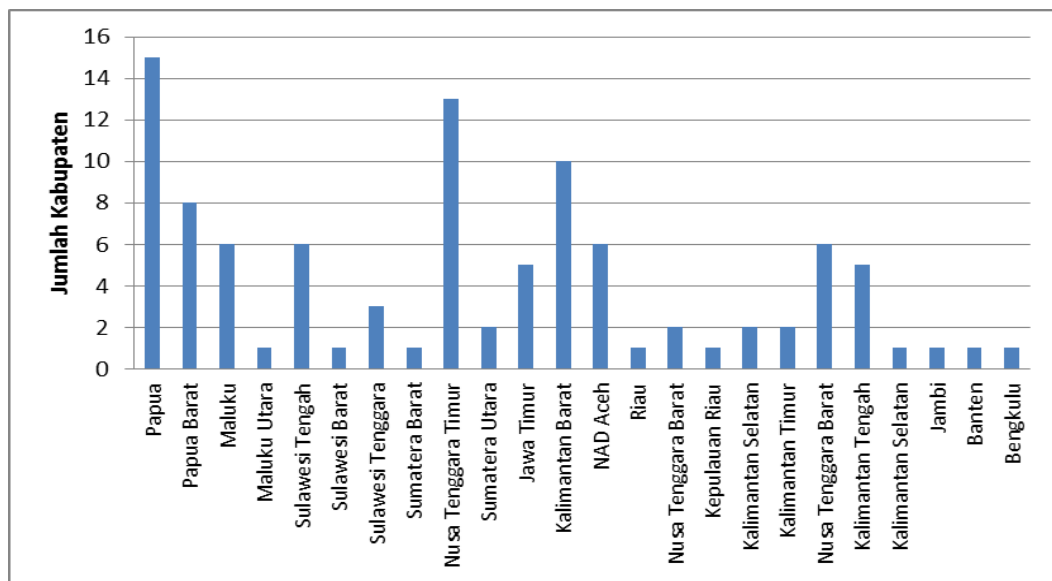
Gambar 2.1.
Proporsi Penduduk Rawan Pangan di Indonesia

(Sumber: BPS dalam berbagai sumber)

Berdasarkan data BPS (Gambar 2.1) pengurangan penduduk rawan pangan di Indonesia mengalami peningkatan. Namun, angka ini bisa berubah-ubah setiap saat apabila terjadi bencana alam, perubahan iklim, dan faktor lainnya

yang menyebabkan penurunan produksi bahan pangan dapat menyebabkan penduduk rawan pangan meningkat.

Sasaran berikutnya adalah pengurangan daerah rawan pangan. Dewan Ketahanan Pangan dan *World Food Programme* telah menyusun Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia pada Tahun 2009. Berdasarkan dokumen tersebut, dari 346 kabupaten yang dianalisis, terdapat 100 kabupaten atau sekitar 28,90 persen rentan terhadap kerawanan pangan (Gambar 2.2).



Gambar 2.2. Seratus Kabupaten yang Berkategori Rawan Pangan
(Dewan Ketahanan Pangan dan *World Food Programme*, 2009)

Beberapa faktor yang menyebabkan kerentanan terhadap kerawanan pangan terutama disebabkan oleh: angka kemiskinan yang masih tinggi, tidak ada akses listrik, kasus *underweight* pada balita masih tinggi, tidak ada akses jalan untuk kendaraan roda empat, tidak ada sumber air bersih, dan rasio konsumsi normatif per kapita terhadap ketersediaan sereal masih meningkat. Di samping itu, bencana alam yang masih berlanjut dalam skala luas di berbagai wilayah, serta daya dukung alam untuk menghasilkan produk pangan yang cenderung terus berkurang dan rentan terhadap berbagai macam perubahan, senantiasa mengancam masyarakat Indonesia ke arah kekurangan pangan.

Berdasarkan gambar tersebut, Provinsi Papua menempati urutan pertama dalam jumlah kabupaten yang berkategori rawan pangan diikuti Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, dan Papua Barat sebagai provinsi-provinsi yang memiliki

kabupaten yang rawan pangan terbanyak. Daerah-daerah yang menjadi prioritas untuk pengentasan daerah rawan pangan terdapat sebanyak 30 kabupaten. Daerah prioritas tersebut harus segera mendapatkan program bantuan pemerintah guna mengatasi masalah kerawanan pangan.

III. Terjaganya Stabilitas Harga Komoditas Pangan

Dalam rangka menjaga stabilitas harga beras, pemerintah telah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Regulasi ini dikeluarkan untuk menjaga ketersediaan pangan, khususnya gabah/beras, dan kestabilan harga.

Kebijakan yang selama ini diberlakukan oleh pemerintah dalam menjaga harga pangan terutama beras adalah dengan menetapkan harga pokok pembelian (HPP). Harga Pembelian Pemerintah (HPP) untuk gabah dan beras tahun 2011 tetap seperti yang berlaku pada 2010. Oleh karena itu, pemerintah tidak menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) tentang Pengadaan Penyaluran Gabah atau Beras 2011.

Seperti diketahui bahwa HPP gabah dan beras tahun 2010 ditetapkan dalam Inpres Nomor 7 Tahun 2009 tentang kebijakan perberasan. Harga Pembelian Pemerintah ditetapkan untuk beras Rp 5.060 per kg; untuk gabah kering panen (GKP) di tingkat petani Rp 2.640 per kg; GKP di tingkat penggilingan Rp 2.685/kg ; Gabah Kering Giling (GKG) di penggilingan Rp 3.300 per kg, dan GKG di BULOG Rp 3.345 per kg.

Akan tetapi pada tahun 2012, Pemerintah mengeluarkan Inpres 3 Tahun 2012 yang menetapkan harga pokok pembelian yang baru. Harga Pembelian Gabah Kering Panen dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 25% (dua puluh lima persen) dan kadar hampa/kotoran maksimum 10% (sepuluh persen) adalah Rp. 3.300 (tiga ribu tiga ratus rupiah) per kilogram di petani, atau Rp. 3.350 (tiga ribu tiga ratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan. Harga Pembelian Gabah Kering Giling dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas persen) dan kadar hampa/kotoran maksimum 3% (tiga persen) adalah Rp. 4.150 (empat ribu seratus lima puluh rupiah) per kilogram di penggilingan, atau Rp. 4.200 (empat ribu dua ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG. Harga Pembelian Beras dalam negeri dengan kualitas kadar air maksimum 14% (empat belas persen), butir patah maksimum 20% (dua puluh persen), kadar menir maksimum 2% (dua persen) dan derajat sosoh

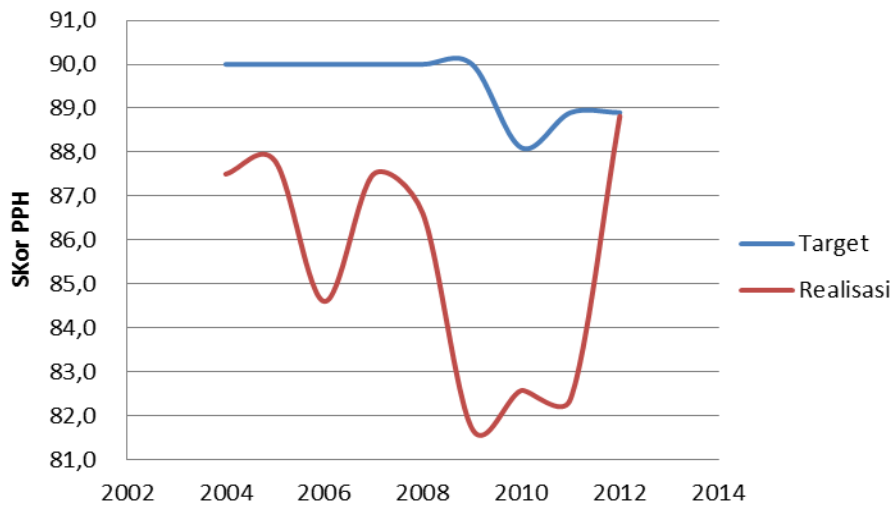
minimum 95% (sembilan puluh lima persen) adalah Rp. 6.600 (enam ribu enam ratus rupiah) per kilogram di gudang Perum BULOG. Dengan demikian, penetapan HPP yang baru diharapkan dapat memberikan rangsangan bagi petani dalam memproduksi padinya.

IV. Peningkatan Diversifikasi Pangan

Diversifikasi pangan dimaksudkan untuk memberikan peluang kepada konsumen untuk melakukan variasi konsumsi pangan tidak hanya beras. Sebagaimana diketahui bahwa saat ini pemerintah sedang menggalakkan pengurangan konsumsi beras yang bertujuan untuk mengurangi impor beras dan meningkatkan produksi beras nasional untuk ekspor.

Indikator keberhasilan peningkatan diversifikasi pangan dapat dilihat dari persentase penurunan konsumsi beras, meningkatnya konsumsi umbi-umbian, pangan hewani, sayuran dan buah-buahan serta meningkatnya Skor Pola Pangan Harapan (PPH). Skor PPH dapat merepresentasikan sejumlah kalori yang dikonsumsi dari berbagai variasi makanan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari BPS atas rata-rata sejumlah kalori yang dikonsumsi oleh penduduk Indonesia perhari, dapat dihitung skor PPH atas kalori yang dikonsumsi. Pada Gambar 2.3 digambarkan perkembangan pola pangan dan capaian skor PPH dengan target yang diharapkan. Sesuai dengan gambar tersebut dapat dilihat bahwa selama tahun 2004-2011, skor PPH belum mampu menenuhi target yang ditetapkan. Akan tetapi, di tahun 2012 skor PPH hampir mendekati target, yaitu dicapai sebesar 88,82 sedangkan targetnya adalah 88,9. Hal ini mengindikasikan adanya harapan capaian skor PPH di tahun-tahun yang akan datang.



Gambar 2.3. Target dan Capaian Skor Pola Pangan Harapan (PPH)

(Sumber: BPS diolah, dengan mengeluarkan bahan makanan beralkohol)

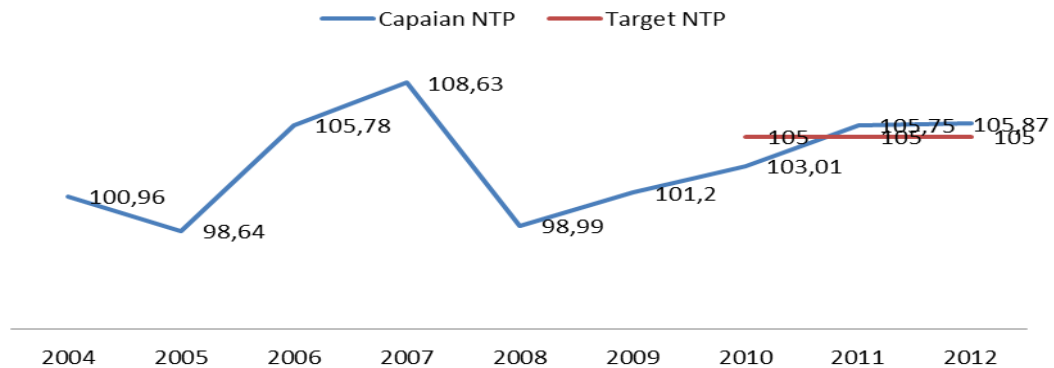
V. Peningkatan Kesejahteraan Petani

Petani merupakan ujung tombak dari sektor pertanian karena merekalah yang bekerja untuk menghasilkan sumber pangan bagi masyarakat Indonesia. Untuk melihat apakah petani kita pada umumnya telah sejahtera atau belum, ada dua indikator yang digunakan dalam menetapkan kesejahteraan petani, yaitu Nilai Tukar Petani (NTP) dan Pendapatan Perkapita Petani.

1. Capaian Nilai Tukar Petani

Nilai tukar petani menjadi salah satu alat ukur yang digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan petani. Nilai tukar petani diukur dengan membandingkan indeks harga yang diterima petani dengan indeks harga yang dibayar petani (misalnya untuk konsumsi rumah tangga ataupun biaya produksi). Berdasarkan data dari BPS, total nilai NTP tahun 2010-2012 mencapai 103,1, 105,75, dan 105,87. Capaian NTP pada tahun 2011-2012 mampu melampaui target NTP yang ditetapkan yaitu 105. Namun, capaian tertinggi yang pernah diterima petani berdasarkan data BPS tersebut adalah 108,63 yang dicapai pada tahun 2008. Capaian tersebut sampai sekarang belum mampu dilewati lagi bahkan sempat turun drastis di tahun 2009. Kemudian perlahan-lahan naik kembali dengan nilai di atas 100.

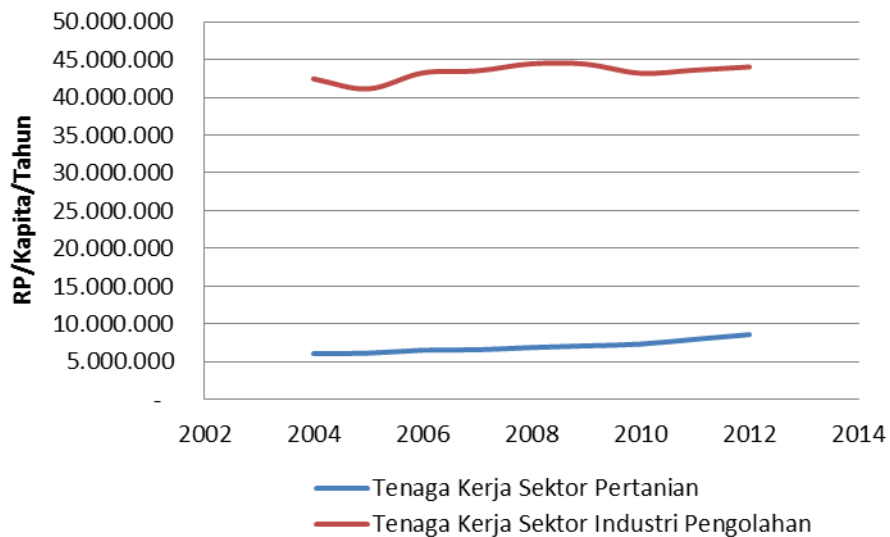
Berfluktuasinya NTP ini karena sangat tergantung dari peningkatan dan penurunan harga-harga produk pertanian, harga-harga barang konsumsi, dan biaya produksi. Naik turunnya harga-harga tersebut akan mengoreksi NTP. Capaian NTP dari tahun 2004-2012 dapat dilihat pada Gambar 2.4.



Gambar 2.4. Nilai Tukar Petani dari Tahun 2004-2012
(Sumber: BPS pada berbagai tahun)

2. Capaian Pendapatan Perkapita Pertanian

Capaian berikutnya yang menjadi sasaran dalam peningkatan kesejahteraan petani adalah pendapatan perkapita petani. Pendapatan perkapita petani diukur dari pendapatan dari sektor pertanian dengan jumlah tenaga kerja yang bekerja di lapangan usaha sektor pertanian. Di samping itu, untuk melihat apakah sektor pertanian telah mampu memberikan nilai tambah pendapatan bagi petaninya, dibandingkan dengan pendapatan perkapita dari sektor industri pengolahan.



Gambar 2.5. Pendapatan Perkapita Tenaga Kerja di Sektor Pertanian dan Industri

(Sumber: BPS pada berbagai tahun)

Hasil analisis dari data BPS menunjukkan bahwa terjadi peningkatan pendapatan pada sektor pertanian walaupun tidak meningkat secara tajam. Akan tetapi, jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor ini terjadi penurunan dari 41,2 juta orang menjadi 38,8 juta orang. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya peningkatan pendapatan rata-rata per kapita dari pendapatan sektor pertanian.

2.3. Permasalahan Tidak Tercapainya Kinerja Tahun 2010-2011

Berdasarkan hasil analisis yang telah disampaikan pada sub-bab sebelumnya, tidak tercapainya kinerja pembangunan bidang pangan dan pertanian dapat diidentifikasi berkaitan dengan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Sebaiknya dilakukan revisi target pada beberapa indikator yang capaiannya belum mampu memenuhi target, seperti komoditas jagung, kedelai, dan gula. Tidak tercapainya target disebabkan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Penurunan produksi jagung disebabkan oleh penurunan luas panen yang berkurang cukup besar (dari 4,13 juta hektar tahun 2010 menjadi 3,87 juta hektar tahun 2011).
 - b. Penurunan produksi kedelai ini disebabkan antara lain faktor harga yang tidak kompetitif akibat membanjirnya produk impor dan

- terjadinya perubahan iklim yang mengakibatkan intensitas serangan OPT lebih tinggi dari tahun 2010 hingga berdampak nyata pada upaya pencapaian produksi kedelai.
- c. Target produksi gula tahun 2011 sebesar 3,87 juta ton akan terpenuhi apabila penyediaan lahan minimal seluas 350.000 hektar, investasi pembangunan pabrik gula baru, dan revitalisasi pabrik gula berjalan sesuai dengan rencana. Permasalahan lainnya di tingkat *on farm* adalah sulitnya pengembangan areal baru dan mempertahankan lahan yang sudah ada, keterbatasan infrastruktur terutama untuk wilayah pengembangan di luar Pulau Jawa, kurangnya sarana irigasi dan penyediaan agroinput yang belum tepat jumlah, waktu, harga dan mutu. Sedangkan di tingkat *off farm* meliputi tingkat efisiensi pabrik gula yang di bawah standar, biaya produksi yang masih relatif tinggi, kualitas gula yang relatif rendah dan belum berkembangnya diversifikasi produk berbasis tebu.
 2. Rendahnya penanaman modal dalam negeri dan luar negeri pada sektor pertanian disebabkan adanya regulasi pengetatan perluasan lahan untuk perusahaan perkebunan, terutama sawit, karena sebagian besar perusahaan kelapa sawit yang mengelola CPO sebagian besar perusahaan asing bukan lokal.
 3. Permasalahan berikutnya adalah tidak tercapainya skor Pola Pangan Harapan (PPH) yang disebabkan oleh menurunnya konsumsi padi-padian. Padahal, di satu sisi penurunan konsumsi padi menjadi salah satu target Kementerian Pertanian dan meningkatkan variasi pada sumber pangan lainnya.
 4. Dilihat dari sisi kesejahteraan petani, walaupun ada peningkatan pertumbuhan dari sisi pendapatan perkapita pada sektor pertanian, namun pendapatan perkapita di sektor pertanian belum mampu mendekati pendapatan perkapita di sektor industri.

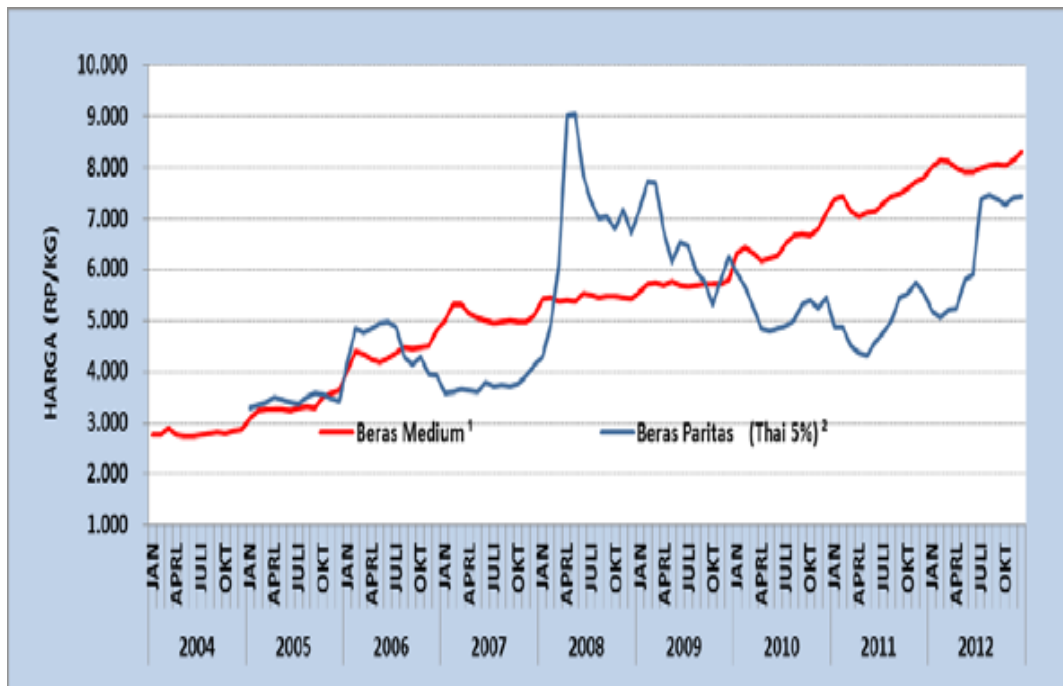
BAB III

ISU-ISU PENTING/MASALAH PEMBANGUNAN PERTANIAN

3.1. Harga Komoditas Pertanian Berfluktuasi dan Terus Meningkatkan

Komoditas Beras

Harga rata-rata beras medium di tingkat eceran selama 2004-2012 naik 14,39%/tahun, sedangkan harga beras paritas internasional naik 13,90%/tahun (Gambar 3.1). Namun fluktuasi harga beras di dalam negeri cenderung lebih rendah dibandingkan harga beras di pasar internasional. Pada saat terjadi krisis global tahun 2007 dan 2008, harga rata-rata beras dalam negeri naik 5,29-7,38%, sedangkan harga beras paritas internasional (*Thai broken 5%*) berfluktuasi dengan lonjakan kenaikan mencapai 85,37% (Kementan, 2012).

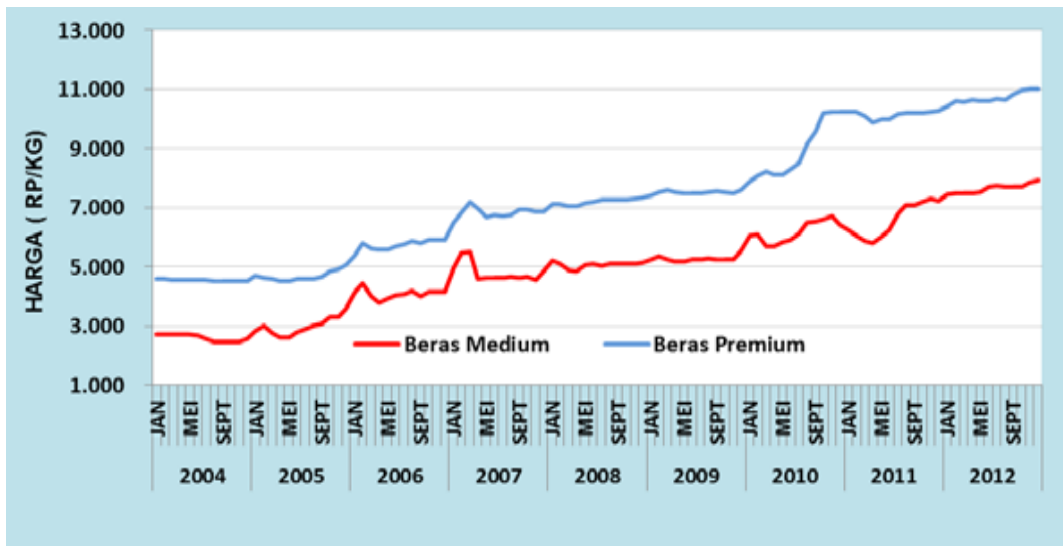


Gambar 3.1. Perkembangan Harga Beras Dalam Negeri dan Internasional Tahun 2004-2012 (Sumber: Kementan, 2012)

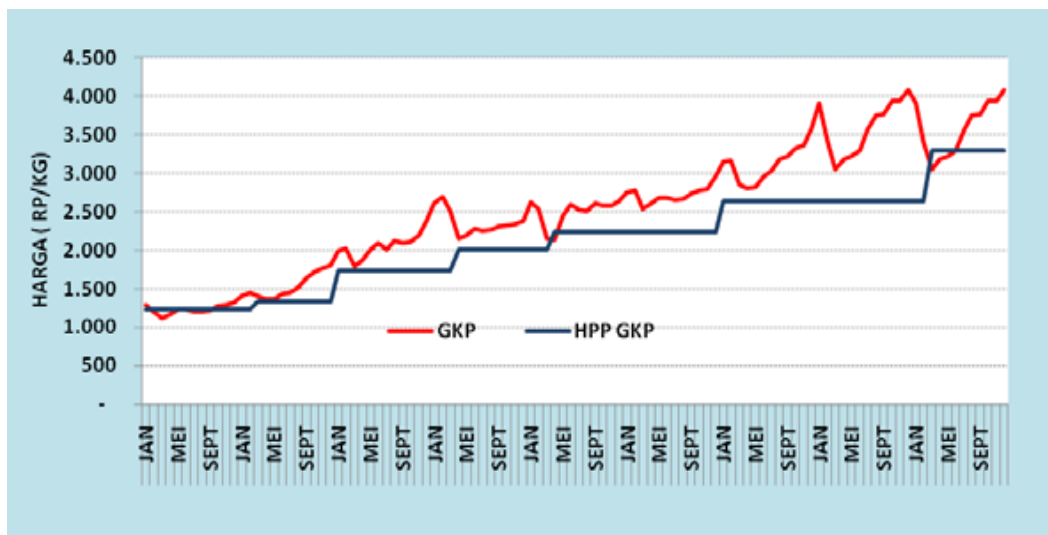
Pada periode tahun yang sama (2004-2012), harga beras di tingkat grosir naik 14,85%/tahun untuk beras medium dan 11,57%/tahun untuk beras premium (Gambar 3.2). Pola pergerakan harga beras medium dan premium di tingkat grosir cenderung sama, namun harga beras medium lebih fluktuatif dibandingkan

dengan harga beras premium. Lonjakan harga tertinggi terjadi pada tahun 2006, baik untuk beras premium maupun medium, yang mencapai 28,94-31,58%.

Penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah/beras dalam upaya mengendalikan stabilitas harga beras di dalam negeri cukup efektif. Selisih antara HPP dan harga gabah/beras aktual pasar pada musim raya relatif kecil sehingga Perum BULOG dapat melakukan pengadaan gabah/beras (Gambar 3.2). Selain mempertimbangkan pengadaan beras dalam negeri oleh Perum BULOG, penetapan HPP juga telah memperhitungkan insentif harga bagi Petani. Penetapan HPP secara bertahap disempurnakan, yang disesuaikan dengan perkembangan situasi perekonomian nasional dan internasional, perkembangan harga beras di tingkat nasional dan internasional, upaya untuk meningkatkan pendapatan petani, dan upaya untuk meningkatkan ketahanan pangan nasional.



Gambar 3.2. Perkembangan Harga Beras Dalam Negeri Tingkat Grosir tahun 2004-2012 (Sumber: Kementan, 2012)



Gambar 3.3. Perkembangan Harga Pasar GKP dan HPP GKP Tahun 2004-2012
(Sumber: Kementan, 2012)

Fenomena lebih tingginya harga di dalam negeri tinggi daripada harga di pasar internasional disebabkan oleh banyak faktor, antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Ada kebijakan HPP. Setiap tahun pemerintah menaikkan HPP (dahulu harga dasar). Sasaran kebijakan ini adalah untuk menjaga agar harga gabah di tingkat petani tidak jatuh, terutama ketika panen raya. Selain untuk mengkondisikan agar petani tidak merugi, kebijakan ini juga ditujukan untuk meningkatkan motivasi petani agar terus meningkatkan usahatani padi.
- 2) Struktur pasar gabah dan beras di Indonesia belum efisien. Hal ini ditunjukkan oleh masih tingginya margin pemasaran, yang berkisar 19-28% untuk gabah. Tingginya margin pemasaran disebabkan oleh: (a) Tingginya biaya transportasi dari sentra produksi ke sentra konsumsi; dan (b) Struktur pasar gabah yang oligopsonistik, sedangkan struktur pasar beras cenderung oligopolistik. Struktur pasar demikian tidak terlepas dari kondisi berikut: (i) tingkat sebaran wilayah produksi beras yang cukup beragam dan jumlahnya kecil-kecil, (ii) wilayah Indonesia sangat luas dan berupa kepulauan yang menyebabkan biaya angkut produk mahal, dan (iii) tingkat penyebaran penduduk yang timpang antar pulau, dimana lebih dari 50% penduduk terdapat di Pulau Jawa, sementara hamparan lahan yang memungkinkan untuk perluasan areal persawahan berada di Luar Pulau Jawa.

Dalam rangka mendukung stabilisasi harga di tingkat produsen dan konsumen, Indonesia memupuk cadangan beras pemerintah yang pelaksanaannya

dilakukan oleh Badan Urusan Logistik (BULOG). Dalam melaksanakan tugasnya, BULOG melakukan pengadaan dalam negeri, dan impor jika pengadaan dalam negeri tidak mencapai target. Pada kurun waktu 1983-2011, rata-rata pengadaan beras dalam negeri mencapai 1,83 juta ton, dengan angka paling rendah terjadi pada tahun 1998 yaitu 250 ribu ton dan angka paling tinggi terjadi pada tahun 2009 yaitu 3,6 juta ton.

Sementara pengadaan beras dari luar negeri (impor) selama kurun waktu yang sama (1983-2011) mencapai rata-rata 744 ribu ton per tahun. Negara pemasok utama beras ke Indonesia adalah Thailand dan Vietnam. Pada kurun waktu tersebut, tercatat pada tahun 1985, 1986, 1988, 1993, dan 2009 Indonesia tidak mengimpor beras. Impor beras terbesar terjadi pada tahun 1998 yaitu 5,959 juta ton. Keadaan ini disebabkan produksi beras nasional pada tahun tersebut menurun drastis akibat fenomena El Nino (kekeringan) selama April 1997 sampai dengan Agustus 1998, dan akibat krisis ekonomi 1998. Terjadinya kekurangan pasokan beras dalam negeri menyebabkan harga beras melonjak dan untuk meredam gejolak harga maka dilakukan impor.

Komoditas Jagung

Meningkatnya harga-harga komoditas pertanian dunia menyebabkan harga jagung nasional juga meningkat. Peningkatan harga jagung selama periode tahun 2005-2011 di tingkat produsen, grosir (perdagangan besar) dan konsumen masing-masing adalah 10,13%, 11,56% dan 11,72% per tahun (Tabel 3.1).

Tabel 3.1. Perkembangan Harga Produsen, Konsumen, dan Grosir Jagung, 2005-2011 (Rp/kg).

Tahun	Harga Produsen	Harga Grosir	Harga Konsumen	Selisih Harga	
				Konsumen dan Produsen	Grosir dan Produsen
2005	1.668	2.150	2.002	334	482
2006	1.802	2.333	2.221	419	531
2007	1.894	3.617	2.605	711	1.723
2008	1.986	4.000	3.123	1.137	2.014
2009	2.672	4.000	3.591	919	1.328
2010	2.153	4.000	3.732	1.579	1.847
2011	3.400	4.271	3.800	400	871
Trend (%/th)	10,13	11,56	11,72	12,32	14,31

Sumber: BPS (2005-2011), diolah.

Pola pergerakan harga jagung di tingkat konsumen atau pedagang dan di tingkat produsen (petani) umumnya bersifat asimetri. Selisih harga di tingkat konsumen dan tingkat produsen berkisar Rp 334–Rp 1.579 per kg dengan kecenderungan peningkatan sebesar 12,32%/tahun. Sementara selisih harga di tingkat grosir dan tingkat produsen berkisar Rp 482 – Rp 2.014 per kg dengan kecenderungan peningkatan sebesar 14,31%/tahun. Peningkatan harga jagung di tingkat konsumen atau grosir tidak ditransmisikan secara sempurna ke harga di tingkat petani. Sementara penurunan harga jagung di tingkat konsumen atau perdagangan besar ditransmisikan secara sempurna ke harga jagung di tingkat petani. Dengan demikian, fluktuasi harga jagung hanya menguntungkan pedagang serta merugikan petani dan konsumen.

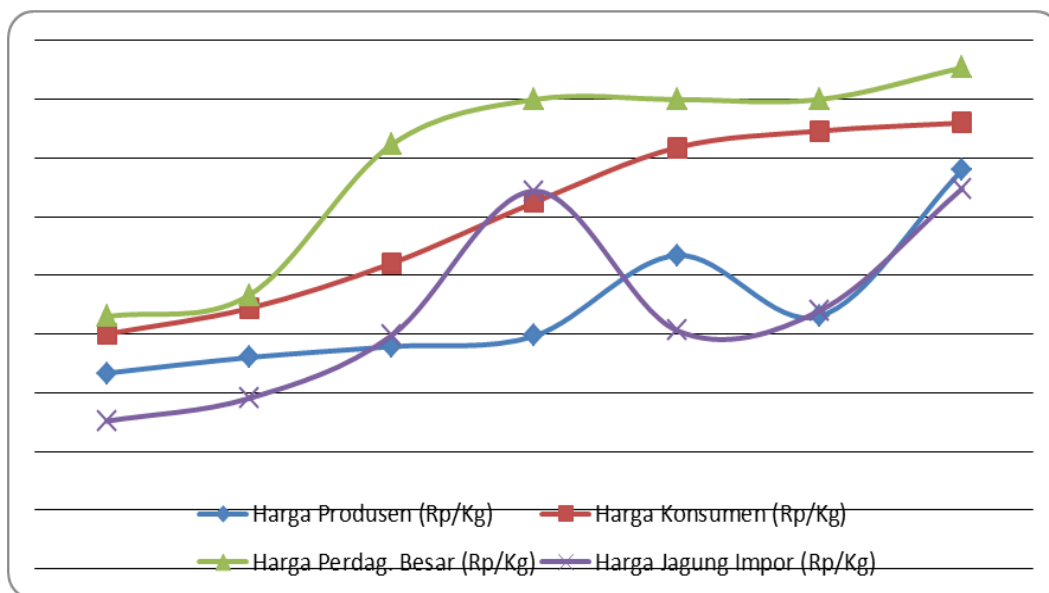
Sementara itu, terjadinya anomali iklim yang berakibat pada kurang berhasilnya produksi pertanian, termasuk jagung, telah mendorong harga jagung misalnya di negara produsen jagung dunia USA (FOB US \$/ton) meningkat dengan rata-rata 14,23%/tahun, yaitu dari US\$ 98,41/ton pada tahun 2005 menjadi US\$ 291,78 pada tahun 2011 (Tabel 3.2). Seiring dengan pergerakan harga FOB di negara produsen, maka harga jagung kuning asal impor juga meningkat signifikan yaitu 12,14%/tahun. Harga jagung impor tahun 2005 mencapai Rp 1.260/kg dan terus meningkat hingga mencapai Rp 3.213/kg pada tahun 2008. Pada tahun 2009-2010 harga jagung impor sedikit menurun pada kisaran harga Rp 2.031 – Rp 2.200/kg, kemudian meningkat kembali mulai tahun 2011 (Tabel 3.2).

Selanjutnya pola pergerakan harga domestik pada perdagangan besar hampir sama dengan harga jagung impor asal USA di Indonesia (Gambar 3.4). Secara umum, bahwa harga jagung di tingkat grosir lebih tinggi dibanding dengan harga jagung asal impor. Selanjutnya bila dibandingkan dengan harga di tingkat petani maka harga jagung impor tidak selalu lebih rendah. Selisih harga jagung asal impor dengan harga di tingkat pedagang besar sangat besar, dibandingkan dengan selisih harga dengan di tingkat petani. Hal demikian jelas mencerminkan bahwa sesungguhnya harga jagung di tingkat petani sangat rendah dan kecenderungannya secara umum rendah. Sementara fenomena harga jagung yang tinggi kerap terjadi di tingkat pedagang grosir atau bandar jagung. Rendahnya harga jagung di tingkat petani bukan semata-mata karena tingkat efisiensi usahatani yang tinggi, melainkan harga jual jagung di tingkat petani sering ditekan oleh para pedagang jagung.

Tabel 3.2. Perkembangan Harga Jagung Impor di Dalam Negeri, 2005-2011.

Tahun	Harga Jagung (US No.2 Yellow) (FOB US\$/MT)	Harga Jagung Kuning Impor di Dalam Negeri (Rp/Kg)	Selisih Harga Jagung Impor dan Harga Petani (Rp/Kg)	Selisih Harga Jagung Impor dan Harga Grosir (Rp/Kg)
2005	98,41	1.260	-408	-890
2006	121,59	1.454	-348	-880
2007	163,26	1.990	96	-1.627
2008	223,25	3.219	1.233	-781
2009	165,54	2.031	-640	-1.969
2010	186,01	2.200	47	-1.800
2011	291,78	3.242	-158	-1.029
Trend(%/th)	14,73	13,16	-	-

Sumber: FAO (2011) dan Pink Sheet (2012), diolah.



Gambar 3.4. Perkembangan Harga Jagung Domestik di Berbagai Tingkatan dan Harga Jagung Asal Impor, 2005-2011 (Rp/Kg)

Lebih murah nya harga jagung asal impor dibandingkan dengan harga jagung domestik dapat disebabkan oleh beberapa keunggulan di negara produsen/eksportir dibanding di Indonesia (PSE-KP, 2012). Keunggulan tersebut diantaranya : (1) Tingkat efisiensi usahatani lebih tinggi; (2) Tingkat efisiensi sistem distribusi dan pemasaran lebih tinggi; (3) Skala usahatani lebih besar; (4) Manajemen pengelolaan usahatani jauh lebih modern; (5) Sistem permodalan dan

dukungan kelembagaan usaha jauh lebih memadai, dan (6) Dukungan pemerintah dan pihak swasta dalam mengembangkan komoditas jagung lebih kuat dan saling bersinergi.

Komoditas Kedelai

Harga kedelai secara umum mengalami fluktuasi sebagai akibat dari pasokan yang tidak stabil. Harga kedelai di pasar internasional mengalami lonjakan pada tahun 2007 dan 2008 (Gambar 3.5 dan Tabel 3.3). Harga kedelai kuning AS pada 2007 dan 2008 meningkat drastis masing-masing 46% dan 43%. Meningkatnya harga kedelai di AS yang mencapai puncaknya US\$ 461,7/MT pada tanggal 11 Januari 2008 menyebabkan harga kedelai di dalam negeri meningkat tajam sebesar 60%. Kenaikan ini adalah yang tertinggi dalam tiga dekade terakhir. Peningkatan harga kedelai di AS sesungguhnya telah terjadi sejak Mei tahun 2007, dimana saat itu harga kedelai dunia mencapai US\$ 283,3/MT.

Paling sedikit ada tiga alasan kuat yang menyebabkan harga kedelai pada perdagangan dunia meningkat tajam, yaitu sebagai berikut:

- (1) Produksi kedelai dunia pada tahun 2007 menurun sekitar 14 juta ton dibandingkan dengan produksi tahun 2006 yang mencapai 221,6 juta ton. Pada tahun 2008, produksi kedelai dunia kembali turun sebesar 6,5%. Penurunan produksi ini dipicu oleh penurunan produktivitas dan areal tanam karena perluasan areal tanam jagung sebagai sumber energi alternatif yang sedang digalakkan oleh Pemerintah AS.
- (2) Meningkatnya konsumsi kedelai dunia yang dipicu oleh naiknya konsumsi kedelai di Cina dan India.
- (3) Program pengembangan sumber energi alternatif, seperti di AS, yang mengembangkan bahan bakar nabati, yaitu bioetanol berbasis bahan baku jagung. Kebijakan energi alternatif ini, khususnya di AS, menyebabkan harga jagung di perdagangan dunia meningkat. Hal ini memberikan harapan bagi petani jagung di negara tersebut. Selain itu, untuk mendorong pengembangan energi alternatif ini, pemerintah AS juga memberikan subsidi kepada petani jagung. Dua kebijakan ini menyebabkan petani AS beralih komoditas dari kedelai menjadi jagung karena jagung lebih menjanjikan (PSE-KP, 2012).

Pada tahun sebelumnya, yaitu 2000, produksi kedelai di AS melimpah sehingga pasar di negara ini sulit untuk menampung produksi domestiknya. Untuk menjaga insentif bagi petaninya, maka pemerintah AS memberikan kredit ekspor. Melalui fasilitas kredit ini, importir Indonesia banyak mendatangkan kedelai dari AS karena adanya selisih harga. Akibatnya, harga kedelai impor dari AS menjadi

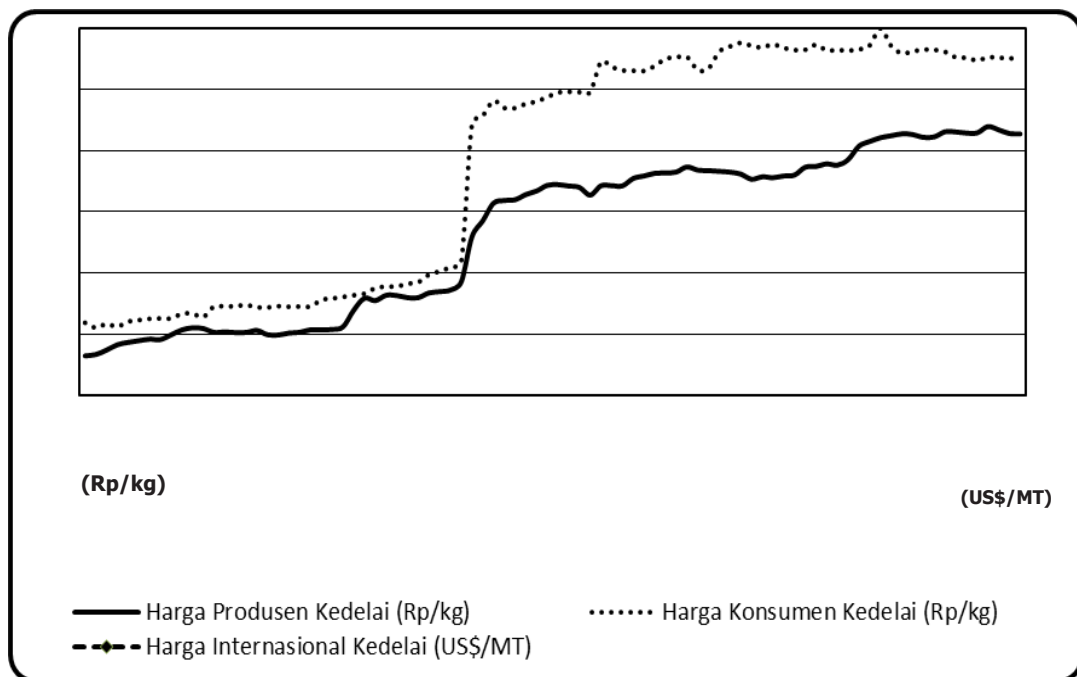
lebih murah sekitar Rp 550/kg dibandingkan dengan harga kedelai produksi lokal. Selain faktor harga yang lebih murah, ada kecenderungan industri pengolahan tahu dan tempe di Indonesia lebih menyukai kedelai impor karena ukurannya yang lebih besar. Kondisi demikian menjadi salah satu faktor yang menghambat peningkatan produksi kedelai domestik (nasional) di Indonesia.

Makin tingginya impor kedelai, menyebabkan harga kedelai lokal sangat dipengaruhi oleh harga internasional. Meningkatnya harga kedelai impor dari AS menyebabkan harga produsen dan konsumen kedelai lokal meningkat. Pada tahun 2007 dan 2008, harga produsen kedelai Indonesia meningkat masing-masing 13% dan 35%, sedangkan harga konsumen kedelai meningkat 8% dan 61%. Peningkatan harga ini telah mampu mendorong peningkatan produksi kedelai domestik yang pada tahun 2007 hanya sebesar 592,6 ribu ton menjadi 775,7 ribu ton pada tahun 2008, dan kemudian meningkat lagi menjadi 974,5 ribu ton pada tahun 2009. Namun, setelah harga kedelai kembali menurun pada akhir 2009, maka produksi juga kembali menurun.

Menurut hasil kajian PSE-KP (2012), tataniaga kedelai domestik pada periode 2000-2012 dimulai dengan memasuki era reformasi. Sebagai konsekuensi penandatanganan LoI dengan IMF, pemerintah Indonesia tidak lagi memiliki institusi penyangga stok bagi komoditas pangan strategis. Monopoli impor, pemasaran dan pengendalian harga oleh BULOG hanya berlaku untuk komoditas beras. Dengan mengacu pada LoI tersebut, maka pemerintah Indonesia menerbitkan Keppres Nomor 19 Tahun 1998 yang memberi tugas BULOG untuk mengendalikan harga hanya untuk beras. Tataniaga pangan makin merugikan petani karena pemerintah membebaskan tarif bea masuk (TBM) pangan, termasuk kedelai menjadi 0%. Padahal sebelumnya TBM sebesar 20%. Pada saat itu, peran swasta dan BULOG sederajat dalam importasi dan pemasaran. Kebijakan deregulasi tata niaga kedelai akhirnya melahirkan importir besar. Saat ini hanya ada 4 importir kedelai, yaitu PT Cargill Indonesia, PT Teluk Intan, PT Liong Seng dan PT Gunung Sewu. Struktur pasar kedelai yang dikuasai 4 importir besar ini terbentuk karena unit terkecil dalam penawaran lelang kedelai minimal 50.000 ton, sehingga hanya sedikit pengusaha yang sanggup menanggung biaya lelang, plus ongkos transportasi. Struktur pasar impor kedelai ini akhirnya menimbulkan penilaian bahwa kenaikan harga kedelai di Indonesia, selain dipicu faktor naiknya harga kedelai di perdagangan internasional, juga akibat praktek kartel yang dilakukan oleh empat importir tersebut.

Kebijakan kredit ekspor pemerintah AS juga memberikan kemudahan kepada importir Indonesia melalui sistem pembiayaan penjaminan (*collateral management agreement* /CMA). Mekanismenya adalah importir menandatangani

perjanjian jual-beli komoditas melalui bank. Selanjutnya importir membayar uang muka yang disepakati, sekitar 10-20%. Kemudian bank menunjuk surveyor di gudang penerima melalui rekomendasi pemasok dari luar negeri. Pemasok kedelai dari luar negeri akan mengirim barang sebanyak yang dipesan dan dikirim ke gudang importir. Bank tersebut yang kemudian membayar 100% kepada eksportir/penyalur dengan jaminan komoditas yang ada di gudang. Selanjutnya, importir akan menjual secara bertahap sesuai dengan permintaan pasar domestik. Jumlah (nilai cicilan) yang dibayarkan ke bank adalah sesuai dengan volume kedelai yang ditebus (terjual) atau yang dikeluarkan dari gudang importir.



Gambar 3.5. Perkembangan Harga Produsen, Konsumen dan Internasional Kedelai, Januari 2005 – April 2012 (Sumber: PSE-KP, 2012).

Tabel 3.3. Perkembangan Harga Produsen, Konsumen dan Internasional Kedelai, 2005-2012 (sampai April 2012).

Tahun	Harga Produsen (Rp/kg)	Harga Konsumen (Rp/kg)	Harga Internasional (US\$/MT) ¹⁾
2005	3.894	4.228	223
2006	4.036	4.472	217
2007	4.588	4.847	317
2008	6.212	7.788	453
2009	6.588	8.411	379
2010	6.664	8.683	385
2011	7.236	8.641	484
2012	7.262	8.631	478
Trend (%/thn)	10,07	12,04	11,61

Sumber : PSE-KP (2012).

Keterangan: 1) Jenis: Soybeans, U.S. soybeans, Chicago Soybean futures contract (first contract forward) No. 2 yellow and par, US Dollars per Metric Ton.

Komoditas Gula

Jenis gula yang terdapat di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu Gula Kristal Putih (GKP) dan Gula Kristal Rafinasi (GKR). GKP merupakan jenis gula yang hanya untuk konsumsi langsung oleh rumah tangga, restoran, dan hotel, dan sebagai bahan penolong oleh perajin makanan dan minuman skala rumah tangga (*home industri*). Sementara GKR merupakan jenis gula yang hanya digunakan oleh industri makanan, minuman dan farmasi skala besar, dan dilarang masuk ke pasar gula GKP.

Harga domestik GKP direpresentasikan oleh harga GKP di tingkat konsumen di pasar tradisional di beberapa ibukota provinsi. Perkembangan selama kurun waktu 5 tahun terakhir (2008-2012), harga GKP di pasar domestik meningkat tajam, yaitu dari Rp 6.539/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 13.212 pada tahun 2012 (sampai dengan Juli) (Tabel 3.4). Hal ini berarti harga domestik naik lebih dari 100% atau rata-rata hampir 20%/tahun.

Tabel 3.4. Perkembangan Harga Gula GKP di Pasar Domestik dan Internasional, 2008-2012

Uraian	Satuan	2008	2009	2010	2011	2012*)
1. Harga Domestik	Rp/kg	6,539	8,691	8,440	10,624	13,123
2. Harga Internasional:						
a.Harga Impor (CIF Ind)	US\$/kg	0,379	0,502	0,690	0,840	0,841
b.Nilai Tukar	Rp/US\$	9.772	10.356	9.078	8.773	9.255
c.Harga Impor (a*b)	Rp/kg	3.704	5.199	6.264	7.369	7.783
d.Tarif bea masuk	Rp/kg	790	750	490	400	790
e.Biaya pelabuhan & angkut	Rp/kg	278	390	470	553	584
f.Harga paritas impor (c-d-e)	Rp/kg	4.772	6.339	7.224	8.322	9.157
3. Selisih harga (1-2f)	Rp/kg	1,767	2,352	1,216	2,302	3,066
	%	27.02	27.07	14.41	21.67	33.48

*) Sampai dengan Juli 2012

Sumber: PSE-KP (2012)

Proses pembentukan harga domestik tidak terlepas dari Harga Patokan Petani (HPP) dan Harga Lelang gula GKP. HPP gula GKP selama 2008-2012 mengalami peningkatan yaitu dari Rp 5.000/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 8.100 pada tahun 2012, yang berarti meningkat rata-rata sekitar 13%/tahun. Besaran HPP tersebut sangat ditentukan oleh BPP (Biaya Pokok Produksi) per kg gula petani dan tuntutan petani melalui APTRI agar HPP gula petani tinggi. Dalam penghitungan BPP, nilai tetes tebu milik petani menjadi faktor koreksi terhadap BPP. Selama 2009-2012, BPP selalu meningkat tiap tahun, yaitu dari Rp 5.103/kg pada tahun 2009 menjadi Rp 7.902 pada tahun 2012 atau meningkat sekitar 15,8%/tahun (Tabel 3.5). Rasio HPP terhadap BPP hanya berkisar 1,016-1,048 atau rata-rata 1,034. Rasio ini menunjukkan bahwa rata-rata laba petani minimal adalah 3,4% dari BPP jika harga lelang tepat sebesar HPP, di luar nilai tetes yang menjadi bagian petani.

Dalam rentang waktu 2008-2012, harga lelang mengalami peningkatan 21,0%/tahun yaitu dari Rp 5.255/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 10.982 pada tahun 2012. Harga lelang ini berada pada rata-rata 21,4% di atas HPP. Perbedaan yang jauh antara HPP dan harga lelang tersebut disebabkan oleh keinginan pedagang besar peserta lelang yang hanya berjumlah 3 orang (disebut 'samurai') untuk memperoleh jumlah lelang yang besar agar stok gula di gudangnya cukup dalam kondisi produksi gula yang selalu terbatas setiap tahunnya. Harga eceran berada pada rata-rata sekitar 21,4% di atas harga lelang.

Tabel 3.5. Perkembangan BPP, HPP dan Harga Lelang Gula, 2008-2012

Tahun	Harga (Rp/kg)			Rasio Harga		
	BPP	HPP	HL	HPP/BPP	HL/HPP	HE/HL
2008	*)	5,000	5,255	*)	1.051	1.244
2009	5,103	5,350	7,056	1.048	1.319	1.232
2010	6,246	6,530	7,723	1.045	1.183	1.093
2011	6,891	7,000	8,142	1.016	1.163	1.305
2012	7,902	8,100	10,982	1.025	1.356	1.195

Keterangan: BPP = Biaya Pokok Produksi gula petani; HPP = Harga Patokan Petani; dan HL = Harga lelang gula; *) Tidak dipeperoleh data BPP tahun 2008 (Sumber: PSE-KP, 2012).

Pada kurun waktu 2008-2012, konsumsi GKP cenderung menurun karena menurunnya konsumsi per kapita, sementara konsumsi GKR terus meningkat karena berkembangnya industri makanan, minuman dan farmasi. Namun total konsumsi GKP dan GKR terus meningkat yaitu dari 4.218 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 4.557 ribu ton pada tahun 2012 atau meningkat sekitar 2%/tahun.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumsi GKP, sebenarnya produksi GKP sudah cukup, bahkan ada surplus, sehingga tidak perlu dilakukan impor. Namun untuk mencukupi seluruh kebutuhan konsumsi gula (GKP dan GKR), produksi masih kurang. Selama 2008-2012, jumlah kekurangan (defisit) cenderung membesar, yaitu dari 1.550 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 1.957 ribu ton pada tahun 2012, yang masing-masing merupakan 36,7% dan 42,9% dari produksi masing-masing tahun tersebut. Hal ini menunjukkan kesenjangan antara produksi dan konsumsi yang sangat besar. Untuk menutup defisit tersebut dilakukan impor. Selama 2008-2010 volume impor gula (berbagai jenis gula tebu) terus meningkat, yaitu dari 984 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 1.383 ribu ton pada tahun 2010, yang berarti meningkat 20,1%/tahun. Pada tahun 2011 dan 2012, volume impor gula masing-masing mencapai 181.60 ribu ton dan 1.150 ribu ton.

Selama kurun waktu 5 tahun terakhir, harga paritas impor GKP terus meningkat, yaitu dari Rp 4.772/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 9.157 pada tahun 2012 (sampai dengan Juli). Hal ini berarti harga internasional gula GKP meningkat sekitar 18%/tahun. Meningkatnya harga paritas impor yang merepresentasikan harga internasional tersebut disebabkan terutama oleh meningkatnya harga impor dalam US\$, dimana lonjakan harga terjadi pada tahun 2011. Nilai tukar US\$ terhadap rupiah berfluktuasi dan tidak menunjukkan penguatan yang signifikan sehingga tidak berdampak meningkatkan harga impor dalam rupiah. Tarif bea

masuk (TBM) terus menurun selama kurun waktu 2008-2011 tetapi kemudian meningkat signifikan pada tahun 2012.

Perbedaan antara harga domestik dan harga internasional yang direpresentasikan oleh harga paritas impor selama kurun waktu 2008-2012 berfluktuasi yaitu sekitar Rp 1.216 sampai dengan Rp 3.066/kg atau rata-rata Rp 2.459/kg. Perbedaan harga tersebut secara rata-rata mencapai 31,7% dari harga paritas impor. Hasil kajian PSE-KP (2012), bahwa perbedaan harga tersebut disebabkan oleh: (1) Kesenjangan antara produksi dan konsumsi yang sangat besar dan cenderung meningkat; (2) HPP gula petani yang tinggi dan terus meningkat karena biaya pokok produksi (BPP) gula petani tinggi dan terus meningkat, serta tuntutan petani agar HPP tinggi; (3) Tarif bea masuk (TBM) yang cukup tinggi, walaupun harga domestik sudah tinggi; dan (4) Terbatasnya pasokan gula GKR yang menyebabkan industri makanan dan minuman menggunakan gula GKP.

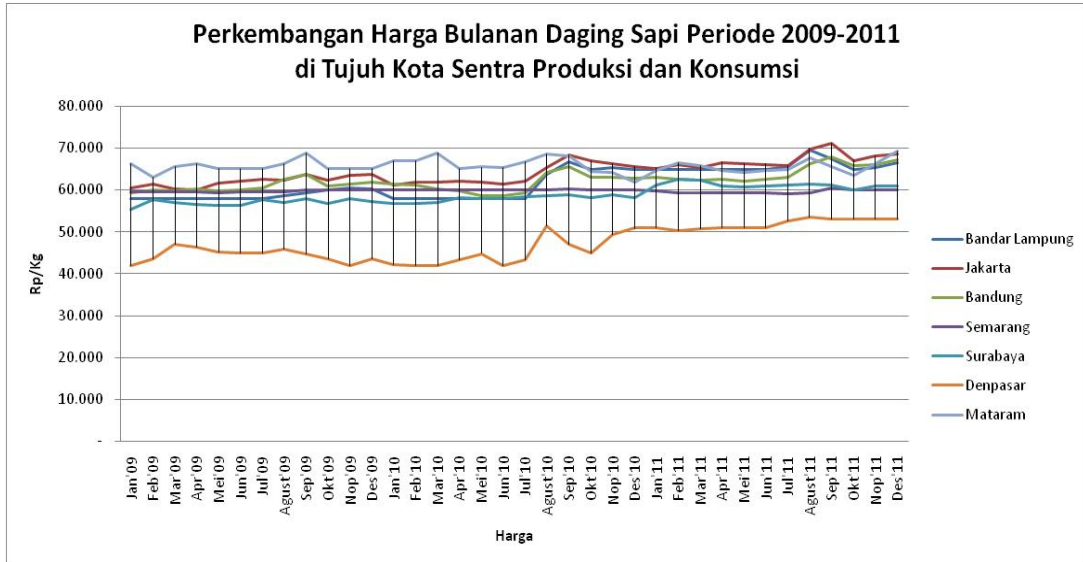
Daging Sapi

Dalam kurun waktu tiga tahun (2009-2011) harga daging sapi cenderung stabil. Perkembangan harga rata-rata daging sapi bulanan pada periode tersebut di sentra produksi dan konsumsi menunjukkan adanya pergerakan harga yang seirama di sentra produksi dan konsumsi daging. Kenaikan atau penurunan harga daging di sentra produksi secara umum diikuti secara proporsional di sentra konsumsi. Dari perkembangan harga selama 3 tahun terakhir terlihat bahwa harga rata-rata umumnya akan tinggi di bulan-bulan pelaksanaan ibadah puasa hingga idul fitri (Agustus/September/Oktober). Permintaan akan daging di bulan tersebut cenderung meningkat sehingga mempengaruhi tingkat harga.

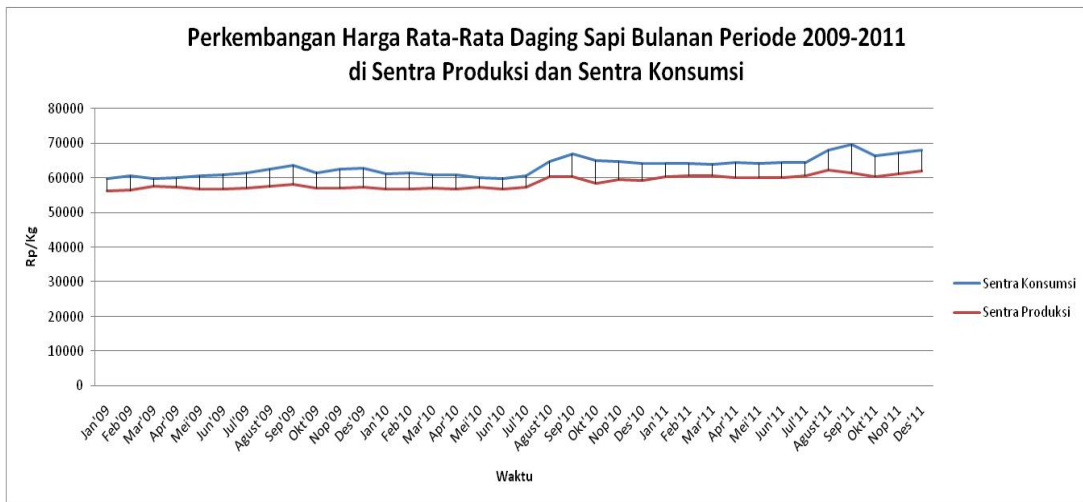
Hasil kajian PSE-KP (2012) menunjukkan bahwa perkembangan harga sapi (berat hidup) di tiga kota yaitu Bandung, Semarang, dan Mataram menunjukkan bahwa secara rata-rata selama tahun 2008-2010 harga daging sapi tertinggi adalah di kota Bandung yaitu Rp 22.929/kg, diikuti Mataram Rp 22.681/kg dan Semarang Rp 20.275/kg berat hidup (Gambar 3.6 dan Gambar 3.7).

Harga sapi hidup mencapai puncak dengan harga Rp 28.000/kg pada bulan April-Mei 2009 di kota Bandung. Sementara harga terendah pernah terjadi di Semarang pada bulan Februari 2008 yaitu Rp 11.340/kg. Harga sapi hidup cenderung berfluktuasi sepanjang tahun, kecuali di Mataram yang relatif stabil. Jika dibandingkan antara dua kota konsumen daging sapi yaitu Bandung dan Surabaya terlihat bahwa harga bulanan daging sapi di Bandung selalu lebih tinggi dibanding Surabaya (kecuali pada Februari 2011). Hal ini mudah dipahami karena Bandung sebagai ibu kota Jawa Barat, merupakan daerah *net consumer* (defisit), sedangkan Surabaya berada di Jawa Timur adalah propinsi dengan jumlah

populasi ternak sapi terbesar di Indonesia (*net supplier*). Sebagai daerah *net consumer*, Bandung harus mendatangkan ternak/daging sapi dari daerah lain (impor) sehingga memerlukan biaya tataniaga yang lebih besar.



Gambar 3.6. Perkembangan Harga Bulanan Daging Sapi, 2009-2011 (Sumber: PSE-KP, 2012)



Gambar 3.7. Perkembangan Harga Bulanan Daging Sapi di Sentra Produksi dan Sentra Konsumsi, 2009-2011 (Sumber: PSE-KP, 2012)

3.2. Defisit Kedelai dan Daging Sapi Sangat Tinggi

Produksi kedelai dan daging sapi masih belum dapat memenuhi kebutuhan dalam negeri sehingga tingkat ketergantungan pada impor masih sangat tinggi. Tabel 3.6 memperlihatkan bahwa kedelai dan daging sapi pada tahun 2012 mengalami defisit produksi masing-masing 1.425.308 ton (69,31%) dan 78.329 ton (21,46%). Ke depan, konsumsi kedelai dan daging sapi akan terus meningkat karena pertumbuhan jumlah penduduk. Untuk daging sapi, disamping karena pertumbuhan jumlah penduduk, kenaikan permintaan daging sapi juga disebabkan oleh kenaikan pendapatan riil per kapita, citra produk (gengsi), cita rasa, serta pertumbuhan industri pengolahan daging sapi dan industri pariwisata (hotel dan restoran).

Sementara itu, peningkatan produksi kedelai terkendala oleh harga petani yang kurang menarik, ketersediaan lahan pengembangan sangat terbatas (janji Kemenuh belum terlaksana), persaingan lahan dengan jagung (keduanya ditanam sesudah padi musim hujan atau di lahan kering), produktivitas sulit naik (kedelai merupakan tanaman subtropis), dan mutu kedelai lokal kurang menarik bagi pengusaha tahu-tempe, utamanya pengusaha tempe karena ukurannya kecil dan penampilan kurang bagus.

Untuk daging sapi, peningkatan produksi terkendala oleh lambatnya pertumbuhan populasi sapi potong sebagai akibat: (1) Usaha pembiakan secara komersial kurang menguntungkan sehingga usaha ini hanya dilakukan oleh petani skala kecil secara sambilan sekedar untuk tabungan; (2) Padang penggembalaan yang menjadi andalan usaha pembiakan di wilayah timur Indonesia terus berkurang karena dikapling untuk pemukiman dan lain-lain; dan (3) Pematangan sapi betina produktif yang sangat sulit dikendalikan sehingga pertumbuhan jumlah anak sapi yang lahir menurun.

Tabel 3.6. Neraca Bahan Makanan Kedelai dan Daging Sapi 2012 (ton)

Uraian	Kedelai	Daging Sapi
Produksi Kotor 1)	783.158	303.003
Pakan	7.509	0
Bibit	34.000	0
Tercecer	110.423	16.317
Produksi neto	631.226	286.687
Perubahan stok	0	0
Impor 2)	1.452.213	78.329
Suplai sebelum ekspor	2.083.439	365.016
Ekspor	26.905	0
Suplai domestik	2.056.534	365.016
Pengolahan makanan	0	0
Pengolahan bukan makanan	125.262	0
Bahan makanan	1.931.272	365.016
Ringkasan:		
Produksi Neto	631.226	286.687
Kebutuhan domestik:	2.056.534	365.016
a) Bahan makanan	1.931.272	365.016
b) Pengolahan makanan	0	0
c) Pengolahan bukan makanan	125.262	0
Surplus/Defisit	-1.425.308	-78.329
%	-69,31	-21,46

Keterangan:

- 1) Untuk daging sapi adalah produksi sapi lokal
- 2) Untuk daging sapi termasuk impor sapi bakalan ekuivalen daging sapi

3.3. Sulitnya Peningkatan Produksi Pangan

Alih Fungsi Lahan Pertanian Terus Berlanjut

Salah satu faktor yang menyebabkan produksi pertanian sulit meningkat, utamanya komoditas pangan, adalah terjadinya alih fungsi lahan secara terus-menerus, baik ke penggunaan non-pertanian maupun ke komoditas perkebunan. Faktor-faktor penyebab yang dimaksud adalah sebagai berikut.

(1) *Permintaan Akan Lahan Terus Meningkat*

Salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian adalah meningkatnya permintaan akan lahan, sementara ketersediaan lahan relatif tetap (statis). Meningkatnya permintaan akan lahan pertanian berpangkal dari meningkatnya jumlah penduduk dan aktivitas ekonomi. Jumlah penduduk yang makin besar (walaupun dengan laju pertumbuhan yang menurun), membutuhkan lahan yang makin besar untuk permukiman, baik dalam bentuk kompleks maupun bukan kompleks perumahan. Demikian pula, meningkatnya aktivitas ekonomi membutuhkan lahan makin luas untuk kompleks perkantoran dan pertokoan, kawasan industri, bandar udara, SPBU, restoran, perhotelan, prasarana jalan, dan lain-lain.

(2) *Kebijakan Alih Fungsi Lahan Tidak Tegas dan Tidak Konsisten*

Kebijakan alih fungsi lahan pertanian yang tidak tegas dan tidak konsisten atau bahkan kontradiktif juga merupakan faktor sangat penting yang mendorong terjadinya alih fungsi lahan pertanian produktif. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (a) Pembahasan dan penanganan masalah alih fungsi lahan pertanian, utamanya lahan sawah, telah berlangsung sejak dekade 90-an (Tabel 7), namun implementasi dari berbagai kebijakan telah dirumuskan tidak efektif. Menurut Nasoetion (2003) sebagaimana dikutip oleh Setyaki (2012), tidak efektifnya kebijakan alih fungsi lahan tersebut disebabkan oleh beberapa alasan, yaitu sebagai berikut:
 - (i) Adanya kebijakan-kebijakan yang kontradiktif. Di satu sisi kebijakan pemerintah berupaya melarang terjadinya alih fungsi lahan pertanian, tetapi di sisi lain kebijakan pertumbuhan industri manufaktur dan sektor non-pertanian lainnya mendorong terjadinya alih fungsi.
 - (ii) Cakupan kebijakan sangat terbatas. Kebijakan yang ada tentang alih fungsi lahan pertanian hanya mengatur alih fungsi lahan oleh perusahaan dan badan usaha, tetapi belum menyentuh alih fungsi lahan oleh perseorangan yang sebenarnya cukup banyak.
 - (iii) Perencanaan penggunaan lahan pertanian tidak konsisten. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang dilanjutkan dengan mekanisme pemberian ijin lokasi usaha adalah instrumen utama dalam pengendalian konversi lahan sawah beririgasi teknis. Namun dalam prakteknya banyak RTRW yang ditujukan untuk mengkonversi lahan sawah beririgasi teknis menjadi non-pertanian. Menurut Winoto (2005), data Direktorat Penatausahaan Tanah Badan Pertanahan Nasional

menunjukkan bahwa seandainya arahan RTRW yang ada pada saat ini tidak ditinjau kembali, maka dari total lahan sawah beririgasi sekitar 7,3 juta ha, hanya sekitar 4,2 juta ha atau 57,6% saja yang dapat dipertahankan fungsinya. Sisanya, seluas 3,01 juta ha atau 42,4% terancam teralihfungsikan ke penggunaan lain. Data dari Direktorat Pengelolaan Lahan Departemen Pertanian tahun 2005 menunjukkan bahwa sekitar 187.720 ha sawah telah teralihfungsikan ke penggunaan lain setiap tahun, utamanya di pulau Jawa.

Tabel 3.7. Daftar Peraturan/Perundangan Terkait dengan Alih Fungsi Lahan Pertanian

Peraturan/Perundangan	Garis Besar Isi
Kepres No.53/1989	Pembangunan kawasan industri, tidak boleh konversi Sawah Irigasi Teknis (SIT)/Tanah Pertanian Subur
Kepres No.33/1990	Pelarangan Pemberian Izin Perubahan Fungsi Lahan Basah dan Pengairan Beririgasi Bagi Pembangunan Kawasan Industri
UU No.24/1992	Penyusunan RTRW Harus Mempertimbangkan Budidaya Pangan/SIT
SE MNA/KBPN 410-1851/1994	Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Non Pertanian Melalui Penyusunan RTR
SE MNA/KBPN 410-2261/1994	Izin Lokasi Tidak Boleh Mengkonversi Sawah Irigasi Teknis (SIT)
SE/KBAPPENAS 5334/MK/9/1994	Pelarangan Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis Untuk Non Pertanian
SE MNA/KBPN 5335/MK/1994	Penyusunan RTRW Dati II Melarang Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis untuk Non Pertanian
SE MNA/KBPN 5417/MK/10/1994	Efisiensi Pemanfaatan Lahan Bagi Pembangunan Perumahan
SE MENDAGRI 474/4263/SJ/1994	Mempertahankan Sawah Irigasi Teknis untuk mendukung Swasembada Pangan.
SE MNA/KBPN 460-1594/1996	Mencegah Konversi Tanah Sawah dan Irigasi Teknis Menjadi Tanah Kering

- (b) Peraturan perundangan yang berlaku juga mempunyai beberapa kelemahan (Simatupang dan Irawan, 2002), yaitu:
- (i) Obyek lahan pertanian yang dilindungi dari proses alih fungsi ditetapkan berdasarkan kondisi fisiknya, padahal kondisi fisik lahan relatif mudah

- dimanipulasi sehingga alih fungsi dapat berlangsung tanpa melanggar peraturan yang berlaku.
- (ii) Peraturan yang ada lebih banyak bersifat himbauan dan tidak dilengkapi dengan sanksi-sanksi yang jelas bagi pelanggarnya, baik di dalam penentuan pihak yang dikenakan sanksi maupun besaran sanksinya.
 - (iii) Jika terjadi alih fungsi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, maka sulit ditelusuri kembali lembaga mana yang paling bertanggungjawab untuk mengambil tindakan karena ijin konversi merupakan hasil keputusan kolektif berbagai instansi pemerintah.
 - (iv) Petani sebagai pemilik lahan dan pemain di dalam kelembagaan lokal belum banyak dilibatkan secara aktif di dalam berbagai upaya pengendalian alih fungsi lahan.
 - (v) Belum terbangunnya komitmen, perbaikan sistem koordinasi, dan pengembangan kompetensi lembaga-lembaga formal di dalam menangani alih fungsi lahan pertanian.
- (c) Pandangan beberapa Pemerintah Daerah terhadap urgensi pengendalian alih fungsi lahan sawah ke penggunaan lain, sebagaimana diperlihatkan pada Tabel 8, menunjukkan bahwa 61,1% (kisaran 25-100%) menyatakan pengendalian alih fungsi lahan pertanian sangat mendesak, kecuali Kalimantan Barat; dan 37,8% (kisaran 0-75%) menyatakan belum mendesak, utamanya Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan dan Gorontalo. Sementara sisanya menyatakan tidak perlu karena berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi atau diserahkan kepada mekanisme pasar (hanya Sumatera Selatan).
- (d) Pemahaman antar lembaga yang mempunyai tanggungjawab bersama tentang tujuan kebijakan telah terbentuk, namun target konkrit dari masing-masing lembaga bervariasi. Hal ini tercermin pada fakta adanya beberapa permasalahan di dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah, misalnya di D.I Yogyakarta yaitu:
- (i) Rendahnya pemanfaatan Rencana Tata Ruang sebagai acuan di dalam Koordinasi Pembangunan Lintas Sektor dan Wilayah.
 - (ii) Lemahnya penerapan penegakan kebijakan atau peraturan yang menyebabkan alih fungsi lahan di masa depan terus berjalan tanpa hambatan (perijinan perubahan penggunaan tanah).
 - (iii) Lemahnya pengawasan di dalam pelaksanaan peraturan/perundangan.

- (iv) Kesadaran masyarakat di dalam mengajukan izin alih fungsi lahan masih tergolong rendah sehingga banyak perubahan fungsi lahan yang tidak terpantau.
- (v) Ada anggapan bahwa sawah yang sudah kering seolah-olah boleh dialihfungsikan menjadi lahan non-pertanian.

Tabel 3.8. Urgensi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah ke Penggunaan Lain
(% Responden Pengambil Kebijakan Daerah)

Provinsi	Sangat mendesak 1)	Belum mendesak 2)	Tidak perlu 3)	Tidak perlu 4)
Sumatera Barat	78,6	21,4	0	0
Sumatera Selatan	56,3	31,3	6,3	6,3
Jawa Tengah	62,5	37,5	0	0
D.I. Yogyakarta	66,7	33,3	0	0
Jawa Timur	52,6	47,4	0	0
Bali	100,0	0	0	0
NTB	55,6	44,4	0	0
Kalimantan Barat	25,0	75,0	0	0
Sulawesi Selatan	50,0	50,0	0	0
Sulawesi Utara	75,0	25,0	0	0
Gorontalo	50,0	50,0	0	0
Rata-rata	61,1	37,8	0,6	0,6

Keterangan: 1) Karena menghambat peningkatan produksi padi; 2) Karena prioritas utama mendorong pertumbuhan industri dan jasa; 3) Karena potensial menghambat pertumbuhan ekonomi; 4) Serahkan saja kepada mekanisme pasar

- (e) Otonomi daerah dan desentralisasi juga mempunyai kontribusi mendorong alih fungsi lahan pertanian, dimana Pemerintah Daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan pertumbuhannya melalui pembangunan industri manufaktur untuk menciptakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang lebih tinggi. Akibatnya, pengembangan sarana dan prasarana fisik lebih diutamakan dengan menggunakan lahan pertanian produktif, utamanya

sawah, dan utamanya di pulau Jawa, dimana kondisi prasarana dan sarananya sudah bagus (jalan, listrik, air bersih, komunikasi, pelabuhan, dan lain-lain).

(3) *Efek Generasi Kedua*

Terjadinya alih fungsi lahan pertanian di suatu wilayah/lokasi dapat mendorong alih fungsi selanjutnya (efek generasi kedua), yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (a) Pembangunan kawasan perumahan atau industri di suatu lokasi yang lahan pertaniannya teralihfungsikan menyebabkan aksesibilitas di lokasi tersebut makin baik yang kemudian mendorong meningkatnya permintaan akan lahan oleh investor lain atau spekulan tanah (Irawan, 2005). Demikian pula pembangunan jalan raya, utamanya yang berskala "trans" (Trans Sumatera, Trans Jawa, Trans Sulawesi, Trans Kalimantan, dan lain-lain), akan mendorong pertumbuhan permukiman, tempat usaha (rumah makan, SPBU, kawasan industri, dll) yang menggunakan lahan pertanian di sekitar jalan raya yang dibangun tersebut.
- (b) Meningkatnya permintaan akan lahan di suatu lokasi menyebabkan harga lahan di sekitarnya meningkat, yang selanjutnya mendorong petani lain di sekitarnya untuk menjual lahannya. Pembeli tanah biasanya bukan penduduk setempat sehingga akan terbentuk lahan-lahan guntai yang secara umum rentan terhadap proses alih fungsi lahan pertanian (Wibowo, 1996).

(4) *Fragmentasi Lahan Pertanian*

- (a) Di Indonesia dikenal Sistem Waris Pecah-Bagi yang menyebabkan terjadinya fragmentasi lahan. Dampak dari fragmentasi lahan pertanian adalah bahwa sebagian besar petani hanya mengusahakan lahan sangat sempit sehingga kurang mendukung pelaksanaan pelestarian lahan pertanian yang ada. Skala usaha yang sangat sempit menyebabkan hasil usahatani tidak mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari sehingga usahatani hanya sebagai pekerjaan sampingan. Akibatnya, petani tidak terdorong untuk menerapkan teknologi baru untuk peningkatan produktivitas, tetapi cenderung menjual lahannya kepada pihak lain untuk penggunaan non-pertanian, apalagi harga tanah sangat tinggi. Dengan asumsi luas lahan petani 0,25 ha, dengan harga Rp 100 ribu per m², maka hasil penjualan tanah mencapai Rp 250 juta. Jika uang ini seluruhnya didepositokan saja di bank dengan bunga 5%/tahun, maka jumlah bunga adalah Rp 12,5 juta per tahun. Bunga ini lebih besar dibanding pendapatan bersih usahatani padi per 0,25 ha per tahun.

(b) Fragmentasi lahan secara spasial karena perkembangan permukiman pada ekosistem lahan basah menjadi persoalan penting jika terjadi pada ekosistem yang sangat rapuh dan terbatas keberadaannya yaitu ekosistem lahan basah (Suprajaka, 2012). Di Jawa Timur, lebih dari 30% lahan basah saat ini terancam proses alih fungsi lahan, yang disertai dengan tingginya tingkat urbanisasi dan dinamika ekosistem lahan basah terutama di Delta Sungai Brantas dan Delta Bengawan Solo. Di daerah ini, minimal telah terjadi tiga kali perubahan, yaitu dari ekosistem basah alami menjadi sawah dan tambak, dan kini menjadi kawasan permukiman. Saat ini aglomerasi perkembangan kota koridor Surabaya-Malang terus meluas, dan aspek fragmentasi spasial belum mendapatkan perhatian. Fragmentasi spasial ekosistem lahan basah di Surabaya dan sekitarnya merupakan fenomena kompleks dari hasil konversi lahan, dan terdapat hubungan interaksi dinamis antara ketersediaan ruang yang makin terbatas dengan tuntutan permintaan ruang yang makin besar. Fragmentasi terjadi ketika sebuah kawasan bentang-lahan terpecah menjadi unit-unit lebih kecil dan dikelilingi oleh penggunaan lahan lainnya yang berbeda. Kondisi ini mendorong munculnya gangguan akibat adanya diskontinuitas dari bentanglahan. Di banyak negara yang telah meratifikasi Konvensi Ramsar 1971¹ telah berhasil mengurangi atau bahkan menghentikan laju alih fungsi ekosistem lahan basah. Sementara di Indonesia, terjadi yang sebaliknya yaitu alih fungsi lahan basah terus meningkat, terutama pada periode tiga dasawarsa terakhir. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari strategi pembangunan yang lebih pro-pertumbuhan dibanding pro-ekologi. Pemahaman tentang multi fungsi sawah dan tambak sebagai salah satu bentuk ekosistem lahan basah masih sangat kurang sehingga keberadaan kedua jenis lahan tersebut di Indonesia makin terancam.

(5) *Faktor Keuntungan dan Risiko Relatif Usahatani*

Usahatani komoditas pangan, termasuk padi, memberikan keuntungan lebih kecil tetapi mempunyai risiko lebih besar dibanding usahatani komoditas perkebunan, utamanya kelapa sawit (Hadi et al, 2011). Risiko usahatani padi yang terkenal adalah serangan hama/penyakit, kekeringan atau banjir. Disamping itu, kebun kelapa sawit setelah menginjak masa produktifnya (berumur 4-25

¹ Konvensi Ramsar adalah perjanjian internasional untuk konservasi dan pemanfaatan lahan basah secara berkelanjutan. Nama resmi konvensi ini adalah *The Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterflow Habitat*. Konvensi ini disusun dan disetujui oleh negara-negara peserta sidang di kota Ramsar, Iran, pada 2 Februari 1971, dan mulai berlaku 21 Desember 1975. Pemerintah RI telah meratifikasi Konvensi Ramsar melalui Keputusan Presiden RI No. 48 Tahun 1991.

tahun) dapat dipanen setiap 2 minggu sekali sepanjang tahun, sementara panen padi hanya 4 bulan sekali dan pada umumnya hanya 2 kali panen per tahun. Faktor ini menjadi pemicu utama bagi petani untuk mengalihfungsikan lahan sawahnya menjadi kebun kelapa sawit. Alih fungsi lahan sawah demikian terjadi di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi.

Tingkat Kerusakan Prasarana Irigasi

(a) Beberapa Definisi Terkait dengan Irigasi

- Irigasi: adalah usaha penyediaan, pengaturan dan pembuangan air irigasi untuk menunjang pertanian yang meliputi irigasi permukaan, irigasi rawa, irigasi air bawah tanah, irigasi pompa dan irigasi tambak (Anonim, 2011).
- Sistem Irigasi: meliputi prasarana irigasi, air irigasi, manajemen irigasi, kelembagaan pengelolaan irigasi dan sumber daya manusia.
- Jaringan Irigasi: adalah saluran, bangunan dan bangunan pelengkap yang merupakan satu kesatuan yang diperlukan untuk penyediaan, pembagian, pemberian, penggunaan dan pembuangan air irigasi.
- Jaringan Irigasi Primer: adalah bagian dari jaringan irigasi yang terdiri dari bangunan utama, saluran induk/primer, saluran pembuangannya, bangunan bagi, bangunan bagi-sadap dan bangunan pelengkap. Jenis saluran ini langsung berhubungan dengan saluran bendungan yang fungsinya untuk menyalurkan air dari waduk ke saluran lebih kecil, yaitu saluran irigasi sekunder. Bangunan saluran irigasi primer umumnya bersifat permanen yang sudah dibangun oleh pemerintah melalui Dinas Pekerjaan Umum atau daerah setempat.
- Jaringan Irigasi Sekunder: adalah bagian dari jaringan irigasi yang terdiri dari saluran sekunder, saluran pembuangannya, saluran bagi, bangunan bagi, bangunan bagi-sadap dan bangunan pelengkap. Fungsi saluran irigasi sekunder adalah membawa air yang berasal dari saluran irigasi primer ke saluran irigasi yang lebih kecil, yaitu saluran irigasi tersier.
- Jaringan Irigasi Tersier: adalah jaringan irigasi yang berfungsi sebagai prasarana pelayanan irigasi dalam petak tersier. Jaringan irigasi tersier terdiri dari saluran tersier, saluran pembuang, boks tersier dan bangunan pelengkap. Fungsi jenis saluran ini menerima air dari saluran irigasi sekunder dan meneruskannya ke saluran-saluran irigasi kwarter atau langsung ke petak sawah.

- Jaringan Irigasi Kwarter: adalah cabang dari saluran tersier dan berhubungan langsung dengan lahan sawah. Luas wilayah layanan jenis saluran irigasi kwarter adalah sekitar 8-15 ha per saluran.
- Waduk (*Reservoir*): adalah kolam besar tempat menyimpan air sediaan untuk berbagai kebutuhan. Waduk dapat terjadi secara alami atau dibuat manusia. Waduk buatan dibangun dengan cara membuat bendungan yang kemudian dialiri air sampai waduk tersebut penuh.
- Bendungan (*Dam*): adalah konstruksi yang dibangun untuk menahan laju air sehingga menjadi waduk, danau, atau tempat rekreasi. Fungsi bendungan adalah untuk menangkap air dan menyimpannya di musim hujan pada waktu air sungai mengalir dalam jumlah besar dan melebihi kebutuhan. Air yang ditampung di dalam bendungan ini digunakan untuk keperluan irigasi, air minum, industri, dan kebutuhan lainnya. Kelebihan dari sebuah bendungan adalah daya tampungnya yang besar sehingga sejumlah besar air sungai yang melebihi kebutuhan dapat disimpan di dalam waduk dan baru dilepas mengalir ke dalam sungai lagi di hilirnya sesuai dengan kebutuhan pada waktu diperlukan. Seringkali bendungan digunakan juga untuk mengalirkan air ke sebuah Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA). Kebanyakan bendungan juga mempunyai pintu air untuk membuang air yang tidak diinginkan secara bertahap atau berkelanjutan.
- Bendung (*Weir*): adalah struktur bendungan berkepala rendah (*lowhead dam*), yang berfungsi untuk menaikkan muka air, biasanya terdapat di sungai. Air sungai yang permukaannya dinaikkan akan melimpas melalui puncak bendung (*overflow*) dan mengalirkan sebagian aliran air sungai ke arah tepi kanan dan tepi kiri sungai ke dalam saluran melalui sebuah bangunan pengambilan jaringan irigasi (pintu sadap) ke saluran-saluran pembagi menuju lahan pertanian Bendung dapat digunakan juga sebagai pengukur kecepatan aliran air di saluran/sungai dan bisa juga sebagai penggerak mesin penggilingan tradisional.
- Peranan Irigasi: berkaitan dengan perkembangan teknologi budidaya dan produksi pangan, peranan irigasi adalah: (i) Penyedia air untuk tanaman dan dapat digunakan untuk mengatur kelembaban tanah; (ii) Membantu menyuburkan tanah melalui bahan pangan kandungan yang di bawa oleh air; (iii) Memungkinkan penggunaan obat-obatan dalam dosis tertentu; (iv) Menekan pertumbuhan gulma; (v) Menekan perkembangan hama tertentu; (vi) Memudahkan pengeolahan tanah; (vii) Memasok kebutuhan air tanaman; (viii) Menjamin ketersediaan air apabila terjadi betatan; (ix)

Menurunkan suhu tanah; (x) Mengurangi kerusakan akibat frost; dan (xi) Melunakkan lapis keras pada saat pengolahan tanah.

(b) *Tingkat Kerusakan Prasarana Irigasi*

Di Indonesia, waduk, bendungan, bendung dan jaringan irigasi sudah banyak yang rusak, sehingga fungsinya untuk mengairi lahan pertanian menjadi kurang maksimal, yang menyebabkan Intensitas Pertanaman (IP) dan produktivitas sulit untuk naik, serta terjadi kekeringan di musim kemarau atau banjir di musim hujan. Beberapa data tentang kerusakan waduk, bendungan, bendung dan jaringan irigasi serta faktor penyebabnya ditunjukkan pada Tabel 9. Jaringan irigasi yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat pada tahun 2012-2013 seluruhnya dalam kondisi baik. Sebaliknya, di wilayah yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota masih banyak yang rusak, walaupun ada kecenderungan menurun selama 2009-2013.

Tabel 3.9. Tingkat Kerusakan Jaringan Irigasi di Indonesia, 2009-2013

Wilayah & Tahun	Kondisi Baik		Kondisi Rusak		Total Juta Ha
	Juta Ha	%	Juta Ha	%	
Pusat:					
2009	1,25	54,0	1,07	46,0	2,32
2010	1,55	66,6	0,77	33,4	2,32
2011	1,83	78,9	0,49	21,1	2,32
2012	2,32	100,0	0	0	2,32
2013	2,32	100,0	0	0	2,32
Provinsi:					
2009	0,87	39,0	0,55	61,0	1,42
2010	0,91	42,0	0,51	58,0	1,42
2011	0,97	46,2	0,45	54,0	1,42
2012	1,03	50,4	0,39	50,0	1,42
2013	1,10	54,8	0,32	45,0	1,42
Kab/Kota:					
2009	1,67	48,0	1,82	52,0	3,49
2010	1,77	59,9	1,72	49,0	3,49
2011	1,91	54,8	1,58	45,0	3,49
2012	2,05	58,8	1,44	41,0	3,49
2013	2,20	63,2	1,29	37,0	3,49
Nasional:					
2009	3,79	52,4	3,44	47,6	7,23
2010	4,23	58,5	3,00	41,5	7,23
2011	4,71	65,1	2,52	34,9	7,23
2012	5,40	74,7	1,83	25,3	7,23
2013	5,62	77,7	1,61	22,3	7,23

Sumber: Audit Teknis SDA 2010 dan LAKIP 2010 dan 2011

Beberapa kasus kerusakan jaringan irigasi di beberapa daerah diperlihatkan pada Tabel 3.10. Dari tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa kerusakan terjadi pada waduk, bendungan dan saluran irigasi. Faktor penyebab kerusakan atau tidak berfungsinya jaringan irigasi dapat dikelompokkan menjadi: (1) Musim (hujan/banjir, kemarau/kering); (2) Kerusakan DAS (gundul); (3) Minimnya kawasan hutan; (4) Sedimentasi; (5) Pencemaran air; (6) Terbatasnya atau tidak adanya anggaran (APBD) untuk perbaikan; (7) Kesalahan desain dan buruknya mutu bangunan irigasi; (8) Kerusakan tanggul (jebol); (9) Kerusakan pintu air; dan (10) Kekurangpedulian pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan.

Tabel 3.10. Kondisi Parasarana Irigasi yang Rusak di Sejumlah Lokasi

No.	Prasarana Irigasi & Lokasi	Kondisi Terakhir
1	71 Waduk di Indonesia (Jabar, Jateng, DIY, Jatim, Lampung).	Kondisi 2012: hingga akhir Agustus 2012 terdapat 19 waduk normal (ketinggian air normal), 42 waspada (ketinggian air di bawah normal), dan 10 kering. Faktor penyebab banjir di musim hujan dan kekeringan di musim kemarau setiap tahun selain faktor musim adalah kerusakan DAS (gundul), pencemaran air, minimnya kawasan hutan, dan sedimentasi waduk.
2	284 bendungan besar di Indonesia (257 di antaranya milik Kementerian PU).	Kondisi 2012: kerugian mencapai US\$ 84 juta per tahun karena tidak terpakainya air untuk energi listrik dan 2 US\$ 2 juta untuk pasokan air baku dan irigasi. Faktor penyebabnya adalah laju sedimentasi pada hampir sebagian besar waduk di Indonesia sebagai akibat dari meningkatnya kerusakan lingkungan yang tidak terkendali yang ditandai oleh terus meningkatnya jumlah DAS kritis setiap tahun.
3	Jaringan irigasi di Indonesia	Kondisi 2013: Sebanyak 52% irigasi rusak, membutuhkan anggaran Rp 21 triliun untuk memperbaikinya. Dari anggaran tersebut, hanya Rp 3 triliun yang menjadi kewenangan Kementan (jaringan irigasi tersier), sementara Rp 18 triliun berada di KemenPU (jaringan irigasi primer).
4	Jaringan irigasi di Kab Karawang, Prov Jabar.	Kondisi 2013: Sebanyak 82% saluran irigasi (tersier, sekunder dan primer) dalam kondisi memprihatinkan, yaitu 55% rusak parah dan 27% rusak ringan. Terjadi pendangkalan dan ditumbuhi tanaman air. Hanya 18% yang kondisinya baik.
5	Bendungan Widoropayung di Kec Pringsewu, Kab Pringsewu, Prov Lampung	Kondisi 2013: Bendungan ini dibangun tahun 1974. Sejak rehabilitasi 1989 belum pernah diperbaiki (24 tahun). Bagian dasar pada bangunan punggung gajah sudah pecah dan berlubang, sehingga kalau sudah tidak mampu lagi menahan air, maka bendungan akan jebol.
6	Waduk Kampung Timur di Kec Balikpapan Utara, Kota Balikpapan, Prov Kaltim.	Kondisi 2013: Waduk ini mengalami pendangkalan karena sedimentasi sehingga tiga kelurahan di wilayah Kec Balikpapan Utara terendam banjir ketika hujan turun.

No.	Prasarana Irigasi & Lokasi	Kondisi Terakhir
7	Waduk Cengklik di Kec Ngemplak, Kab Boyolali, Prov Jateng.	Kondisi 2010: waduk seluas 240 ha yang dibangun tahun 1942 ini mengalami pendangkalan sehingga daya tampung air sangat menurun. Faktor penyebabnya adalah sedimentasi dan aktivitas karamba yang berlebihan (maks 600 unit, yang ada 1.085 unit karamba).
8	Waduk besar Gondang dan Prijetan di Kab Lamongan, Prov Jatim	Kondisi 2012: jaringan jaringan irigasi dari kedua waduk besar ini mengalami banyak kerusakan, yaitu 15% kerusakan berat, 20% kerusakan sedang, dan lainnya kerusakan ringan. Akibatnya, pasokan pengairan ke 2.800 ha areal persawahan terhambat sehingga target produksi beras tidak tercapai. Masalah: APBD tidak ada, dan Pemda setempat hanya mengandalkan APBN saja untuk melakukan rehabilitasi.
9	Waduk, bendungan dan cekdam di Kab Wonogiri, Prov Jateng.	Kondisi 2010: Waduk, bendungan dan cekdam ini berjumlah sekitar 630, dan pintu airnya lebih dari 1.000. Sekitar 250 pintu air waduk, bendungan dan cekdam tersebut sudah rusak. Selain itu, sedimentasi di waduk mencapai 35% dan tumbuh ilalang di atas endapan saat air waduk surut. Jika endapan tidak segera dikeruk, endapan akan makin tinggi dan mengurangi daya tampung waduk sehingga air waduk bisa meluap menjadi banjir, apalagi sebagian pintu air sudah rusak. Masalah: APBD terbatas.
10	Bendungan Merancang, Kec Gunung Tabur, Kab Berau, Prov Kaltim.	Kondisi 2013: Tanggul bendungan ini masih relatif baru, tetapi sudah banyak yang retak dan bocor (nilai proyek Rp 9,5 miliar). Akibatnya, permukaan air di bendungan terus menyusut dari 7 m menjadi hanya 4 m, sehingga tidak bisa lagi mengairi sawah. Dikhawatirkan bendungan tersebut akan runtuh jika tanggulnya tidak segera diperbaiki.
11	Bangunan Jaringan Irigasi Air Ngalam di Kec Seluma, Kab Seluma, Prov Bengkulu.	Kondisi 2013: Bangunan jaringan irigasi ini dibangun pada zaman Orde Baru, dan direhabilitasi pada tahun 2011. Proyek rehabilitasi tersebut tidak beres sehingga sekarang terjadi kerusakan sekitar 23% (nilai proyek rehabilitasi Rp 1,9 miliar, APBD Kab Seluma).
12	Bendungan di Kec Samarinda Utara, Kota	Kondisi 2013: Bendungan ini baru selesai dibangun tahun 2012 tetapi sekarang sudah rusak sehingga

No.	Prasarana Irigasi & Lokasi	Kondisi Terakhir
	Samarinda, Prov Kaltim.	tidak bisa difungsikan lagi. Diduga hal ini disebabkan oleh kesalahan perencanaan oleh konsultan.
13	Bendungan di Kec Tatapaan, Kab Mindanao Selatan, Prov Sulut.	Kondisi 2011: Bendungan ini rusak berat sehingga selama dua tahun terakhir areal sawah seluas 700 ha di desa Tatapaan mengalami kekeringan.
14	Bendungan di Desa Binyan, Kecamatan Kintamani, Kabupaten Bangli, Provinsi Bali	Kondisi 2012: Bendungan ini dibangun pada tahun 2010. Namun bagian dasar bendungan ini jebol yang menyebabkan air tidak bisa naik sehingga tidak mampu mengalirkan air ke sawah petani.
15	Bendungan Waelata di Kec Waeapo, Kab Buru, Prov Maluku	Kondisi 2012: Bendungan ini jebol tahun 2010 karena banjir dan hingga kini belum diperbaiki. Akibatnya, sekitar 1.000 ha areal sawah di Desa Waelo, Waeleman, dan Unit 10 di wilayah Waeapo, belum bisa diolah kembali.
16	Bendungan di Kec Kuranji, Kota Padang, Provinsi Sumbar.	Kondisi 2012: Bendungan ini rusak karena keterjang banjir bandang pada bulan September 2012 sehingga areal sawah puluhan kepala keluarga di Kecamatan Kuranji mengalami kekeringan.
17	Bendungan irigasi Lubuksariak, Kec Lengayang, Kab Pesisir Selatan, Prov Sumbar.	Kondisi 2013: Bendungan ini rusak karena banjir bandang tahun lalu 2006, yang menyebabkan lahan sawah seluas 1.300 ha di daerah itu terganggu. Untuk perbaikan diperlukan anggaran sekitar Rp 38 miliar, sementara APBD Kab Pesisir Selatan terbatas.
18	Bendungan dan saluran irigasi di Kec Jatiroto, Kab Wonogiri, Prov Jateng.	Kondisi 2011: Bendungan dan saluran irigasi ini rusak parah karena hujan deras pada Desember 2010. Kondisinya makin parah, sehingga untuk memperbaiki bendungan dan saluran irigasi, berikut dua rumah yang terancam longsor di dekatnya, diperlukan anggaran minimal Rp 1 miliar.
19	Bendungan Pamarayan di atas Sungai Ciujung, Kec Pamarayan, Kab Serang, Prov Banten	Kondisi 2011: Bendungan ini dibangun untuk menggantikan bendungan lama yang dibangun Belanda tahun 1918 yang rusak berat setelah berusia hampir 80 tahun. Bendungan lama itu semula mampu mengairi 35.000 ha sawah di Kab Serang dan Kota Cilegon. Kerusakan terjadi pada bagian kolam olakan dan dam konsolidasi. Perbaikan kedua kerusakan itu malah lebih mahal, yaitu sekitar Rp 51 miliar. Kerusakan disebabkan oleh penambangan pasir selama bertahun-tahun yang menyebabkan dasar

No.	Prasarana Irigasi & Lokasi	Kondisi Terakhir
		sungai turun.
20	Bendungan Penahan Banjir di lereng sekitar Gunung Merapi, Prov Jateng.	Kondisi 2012: Bendungan penahan banjir di lereng sekitar Merapi ini rusak karena debu vulkanik dan lahar dingin yang dimuntahkan Gunung Merapi selama terjadinya erupsi. Ada 15 dari 244 bendungan yang ada rusak. Diperkirakan perbaikan akan menelan biaya sebesar Rp70 miliar. Diperlukan 2-3 bulan untuk normalisasi sungai di sekitar Merapi. Pemerintah menganggarkan pembangunan 279 bendungan penahan banjir di sungai-sungai sekitar Merapi, namun hingga 2012 baru ada 244 bendungan yang telah selesai dibangun.
21	Saluran Irigasi Primer di Kec Kudu, Kab Jombang, Prov Jatim.	Kondisi 2010: Pintu Air I sudah rusak cukup lama karena bagian atas kunci dipotong oleh pencuri. Akibatnya, masyarakat cekcok berebut air setiap musim kemarau yang sebelumnya tidak pernah terjadi.
22	Saluran irigasi di Kab Tulungagung, Prov Jatim.	Kondisi 2013: Saluran irigasi primer dan sekunder sekitar 40% rusak karena sudah tua, bencana tanah longsor, dan perbuatan manusia yang tidak bertanggungjawab. Akibatnya, pada musim kemarau ke dua, sekitar 1.200 ha sawah kekurangan air.
23	Irigasi teknis sayap kanan Krueng Susoh, Kab Aceh Barat Daya, Prov Aceh.	Kondisi 2013: Jaringan irigasi ini rusak karena keterjang banjir pertengahan Desember 2012 sehingga pasokan air ke areal persawahan di 10 desa di Kec Blangpidie dan Jeumpa terganggu. Diperlukan anggaran Rp 3 miliar untuk perbaikan.
	Saluran irigasi sayap kanan Gunung Pudung, Kec Kluet Utara, Kab Aceh Selatan, Prov Aceh	Kondisi 2013: Bangunan irigasi ini dibangun tahun 2012 tetapi sepanjang 50 meter sudah mulai roboh karena pelaksanaan pembangunannya kurang baik.
24	Irigasi dan bendungan Batang Tongar di Kab Pasaman Barat, Prov Sumbar.	Kondisi 2013: Jaringan irigasi dan bendungan ini rusak karena banjir dan tanah/bebatuan longsor sehingga saluran irigasi primer dan sekunder pada DAS sungai juga rusak.
25	Bendungan Mariat, Kab Sorong, Prov Papua Barat.	Kondisi 2013: Bendungan ini sudah selesai dibangun, tetapi jaringan irigasinya belum bisa dibangun karena tidak ada anggaran untuk ganti rugi tanah dan lahan warga. Akibatnya ribuan ha sawah transmigran asal

No.	Prasarana Irigasi & Lokasi	Kondisi Terakhir
		Jawa belum dapat diairi.
26	Jaringan irigasi di Kab Cianjur, Prov Jabar.	Kondisi 2013: Dari sekitar 1.063 unit jaringan irigasi di Kab Cianjur, 44% baik, 25% rusak ringan dan 31% rusak berat karena keterjang banjir. Akibatnya sejumlah lahan pertanian di wilayah tersebut mengalami kesulitan air.

Perubahan Iklim

Kondisi iklim di dunia dan Indonesia telah mengalami perubahan signifikan dan berdampak buruk terhadap pertanian. Fenomena pemanasan global (*global warming*) berupa naiknya rata-rata suhu permukaan bumi dan samudera di dalam beberapa dekade terakhir ini telah menyebabkan perubahan iklim ekstrim di dalam jangka waktu yang panjang. Laporan IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) 2012 menyatakan bahwa pemanasan global telah menyebabkan wilayah tropis meluas hingga 18° LU/LS sehingga menjadi pemicu utama peningkatan bencana hidrometeorologi (Utomo, 2013). Bencana hidrometeorologi adalah bencana yang dipengaruhi aspek cuaca seperti banjir, kekeringan, tanah longsor, cuaca ekstrem, dan puting beliung. Secara vertikal puncak awan-awan cumulonimbus yang menyebabkan hujan deras makin tinggi, yaitu dari semula hanya 13 km menjadi 17 km, sehingga energi dan volumenya bertambah. Di beberapa daerah di Indonesia seperti Kupang, Makassar dan Medan, menurut data di Stasiun Meteorologi Jakarta, telah terjadi kenaikan suhu rata-rata 0,6° C dalam kurun 50-100 tahun. Jika dibandingkan dengan periode tahun 1961 hingga 1990, rata-rata suhu di Indonesia selama 2020-2050 diproyeksikan akan meningkat 0,8°-1,0° C.

Data dan Informasi Bencana Indonesia (DIBI) juga menunjukkan bahwa di Indonesia selama 1815-2011 terjadi 11.910 bencana yang menyebabkan 329.585 orang meninggal dan hilang serta lebih dari 15,8 juta orang mengungsi. Dari kejadian bencana tersebut, 77% adalah bencana hidrometeorologi, 3% bencana geologi, dan 20% bencana karena ulah manusia dan biologi. Peningkatan bencana hidrometeorologi di dunia, termasuk di Indonesia, dipicu oleh perubahan iklim, selain faktor kerusakan lingkungan. Musim kemarau menjadi lebih panjang, musim hujan menjadi lebih pendek tetapi dengan intensitas dan curah hujan yang lebih tinggi, dan kelembaban tanah pada musim kemarau berkurang sehingga akan mengganggu produksi pertanian. Di Indonesia, pelanggaran tata ruang, penggunaan bantaran sungai dan lereng oleh penduduk untuk pemukiman ikut memberikan kontribusi pada peningkatan risiko bencana.

Bagi sektor pertanian di Indonesia, perubahan iklim tersebut telah menyebabkan degradasi lahan yang tidak hanya berupa erosi tanah, tetapi telah menjalar ke bentuk-bentuk lain seperti banjir, longsor, serta pencemaran dan kebakaran lahan. Kerusakan pertanian terjadi karena intensitas curah hujan yang tinggi menimbulkan banjir, tanah longsor dan angin kencang. Kondisi demikian menjadi ancaman sangat serius bagi kelangsungan sistem pertanian di Indonesia karena degradasi lahan pertanian terjadi di dalam intensitas dan kualitas yang tinggi.

Hasil kajian IPB di 26 komunitas petani dari 24 Kabupaten di Pulau Jawa menunjukkan bahwa perubahan iklim berpengaruh signifikan terhadap pertanian (Ardhian, 2009). Salah satu dampak paling penting adalah ketidakpastian ketersediaan air bagi tanaman karena musim tidak lagi teratur, yaitu pada suatu saat terjadi musim kering panjang, tetapi pada saat lain terjadi musim hujan dengan intensitas sangat tinggi. Pada tahun 2007, musim kering panjang menyebabkan petani di wilayah paling utara daerah lumbung padi Karawang terpaksa menunda tanam sampai satu bulan. Namun ketika air mulai tersedia, curah hujan sangat tinggi sehingga petani terpaksa menanam 2-3 kali, karena pembibitannya rusak diterjang hujan. Pada tahun 2008, kejadian menjadi terbalik dengan tahun sebelumnya. Petani di wilayah yang sama terpaksa menunda tanam hingga hampir 3 bulan karena intensitas hujan yang tetap tinggi sampai bulan Februari. Penundaan tanam sampai 3 bulan membawa implikasi buruk bagi kehidupan petani, dimana buruh tani mulai kekurangan cadangan beras, sedangkan sumber pendapatan lain belum ada karena aktifitas pengolahan lahan dan tanam belum dimulai. Bagi petani kecil, cadangan gabah hanya cukup untuk 1-2 bulan ke depan, padahal mereka harus menunggu selama 4 bulan hingga masa panen. Kekacauan pola musim, dimana cuaca menjadi tidak menentu, membuat para petani sulit dalam memperkirakan waktu untuk mengelola lahan dan memanen.

Dalam kasus serangan hama dan penyakit tanaman, kajian yang sama juga menemukan terjadinya pergeseran dominasi hama dan penyakit yang menyerang tanaman. Beberapa jenis hama yang semula tidak diperhitungkan, berubah menjadi permasalahan yang serius bagi petani seperti penggerek batang merah jambu yang merupakan kategori hama minor untuk tanaman padi, ditemukan mulai dominan di Indramayu, Magelang, Boyolali, Kulon Progo dan Ciamis. Untuk tanaman lain seperti bawang merah, serangan penyakit jamur fusarium yang sebelum tahun 1997 bukan merupakan penyakit dominan, telah menjadi permasalahan serius bagi petani bawang merah di Brebes pada tahun tahun terakhir.

Laporan IPCC juga menyatakan bahwa fenomena pemanasan global tersebut telah berdampak negatif pada produksi pangan dunia. Perubahan iklim berpengaruh negatif pada produksi pangan karena organisme pengganggu tanaman dan kondisi tanah terganggu. Jika produksi pangan menurun, sementara permintaan terus meningkat, maka akan terjadi krisis pangan hampir di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Karena itu, pada saat ini negara-negara produsen pangan cenderung mengamankan produksinya untuk kebutuhan domestiknya sendiri.

Pada sisi lain, menurut pandangan para ahli klimatologi dunia, salah satu penyebab terjadinya pemanasan global adalah kegiatan pertanian sebagai sumber utama gas rumah kaca (*green house gasses*). Namun kegiatan pertanian sebenarnya dapat memberikan peluang untuk memperkecil efek gas rumah kaca dengan teknologi budidaya yang sudah diketahui dan terbukti manfaatnya. Karena itu, pertanian seharusnya dijadikan prioritas utama di dalam perundingan internasional tentang perubahan iklim. Menyusul KTT iklim yang diselenggarakan oleh PBB di Durban yang berakhir bulan Desember 2012, para ilmuwan menyebutkan bahwa ada kemajuan besar di dalam perundingan untuk membantu petani beradaptasi dengan perubahan iklim sekaligus mengurangi dampak pertanian terhadap pemanasan global. Pertanian harus menjadi lebih ekologis dan rendah emisi serta diposisikan sebagai jembatan untuk mengurangi dampak perubahan iklim (mitigasi) dengan memperkuat kapasitas dalam menghadapi iklim yang berubah (adaptasi).

Namun di Indonesia, program mitigasi dan adaptasi masih berjalan lambat. Pemerintah memang telah menunjukkan responnya terhadap ekspek perubahan iklim pada pangan nasional dengan menyusun rencana adaptasi nasional untuk perubahan iklim, namun dokumen tersebut masih merupakan kerangka makro dan belum operasional (Ardhian, 2013). Sebuah acara untuk mempromosikan cara tentang menghadapi perubahan iklim juga telah digelar dengan judul "Gerakan Nasional Mari Hadapi Anomali Iklim Bersama" di Kabupaten Sidoarjo, Jawa Timur, yang dihadiri oleh Presiden, para Menteri dan pejabat daerah terkait (Ardhian, 2011).

Sementara untuk membantu para petani dalam mengelola lahan, dan melindunginya dari perubahan iklim, Badan Litbang Pertanian Kementan telah mengeluarkan Kalender Tanam Terpadu untuk semua wilayah di Indonesia di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Di dalamnya berisi informasi tentang waktu tanam yang tepat di setiap daerah di Indonesia sehingga petani mempunyai petunjuk pada saat akan memulai menanam. Selain itu juga telah tersusun strategi berdasarkan pengembangan inovasi teknologi yang adaptif,

misalnya rekayasa genetik agar tanaman bisa tahan kering, genangan air, berumur pendek, dan rendah emisi.

Namun petani sebagai pelaku adaptasi masih sangat minim di dalam memahami proses adaptasi terhadap perubahan iklim yang berdampak sistematis bagi hasil pertanian. Kurangnya informasi yang komprehensif tentang perubahan iklim telah menghambat optimalisasi produksi pertanian di tingkat nasional. Petani masih sering mengalami risiko gagal panen karena kekeringan, banjir dan ekspansi hama dan penyakit. Adaptasi perubahan iklim jangan sampai hanya merupakan agenda 'sisipan' dalam kerangka pembangunan nasional sehingga ada jarak antara program adaptasi perubahan iklim dengan program pembangunan pertanian yang berlangsung seperti biasa (business as usual). Jika pemerintah memang sudah memutuskan agenda adaptasi perubahan iklim ke dalam agenda pembangunan, maka perlu gerak cepat merangkum informasi dari berbagai sektor, termasuk dari akar rumput.

Sistem Penyuluhan Belum Efektif

Di dalam proses diseminasi teknologi di Indonesia, lembaga penyuluhan dan tenaga penyuluh mempunyai peranan sangat penting, yang telah diatur di dalam UU No.16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (SP3K). Menurut UU tersebut, penyuluh pertanian adalah sebagai aparat atau agen yang membangun pertanian, pendidik/penasehat yang mengabdikan untuk kepentingan para petani-nelayan beserta keluarganya dengan memberikan motivasi, bimbingan dan mendorong para petani-nelayan mengembangkan swadaya dan kemandiriannya di dalam berusahatani yang lebih menguntungkan menuju kehidupan yang lebih bahagia dan sejahtera. Untuk itu, maka seorang penyuluh pertanian dituntut untuk dapat mengembangkan program dan materinya di dalam rangka melaksanakan penyuluhan agar kinerja penyuluh lebih maksimal.

Pelaksanaan penyuluhan pertanian yang dilakukan harus sesuai dengan program penyuluhan pertanian. Program penyuluhan pertanian bertujuan memberikan arahan, pedoman, dan sebagai alat pengendali pencapaian tujuan penyelenggaraan penyuluhan pertanian. Menurut UU No. 16/2006 tersebut, program penyuluhan pertanian terdiri dari program penyuluhan pertanian di tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional.

Pasal 22 ayat (1) dan (2) UU No. 16/2006 tentang SP3K menyatakan bahwa: (1) Program penyuluhan pertanian disusun setiap tahun dan memuat rencana penyuluhan pertanian yang mencakup pengorganisasian dan pengelolaan sumberdaya untuk memfasilitasi kegiatan penyuluhan pertanian; (2) Program penyuluhan pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus terukur,

realistis, demokratis, dan bertanggungjawab. Di dalam pelaksanaannya, penyuluhan pertanian dilakukan dengan menggunakan pendekatan partisipatif dan melalui mekanisme kerja dan metode yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi petani dan pelaku usaha pertanian.

Pada prinsipnya, materi penyuluhan pertanian harus dibuat berdasarkan kebutuhan dan kepentingan petani dan pelaku usaha pertanian lainnya, dengan memperhatikan pemanfaatan dan pelestarian sumberdaya pertanian. Menurut UU No. 16/2006 pasal 26 tentang materi penyuluhan: (1) Materi penyuluhan pertanian yang akan disampaikan kepada petani dan pelaku usaha pertanian lainnya harus diverifikasi terlebih dahulu oleh instansi yang berwenang di bidang penyuluhan pertanian; (2) Verifikasi materi penyuluhan pertanian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk mencegah terjadinya kerugian sosial, ekonomi, lingkungan hidup dan kesehatan masyarakat; dan (3) Materi penyuluhan pertanian yang belum diverifikasi dilarang untuk disampaikan kepada petani dan pelaku usaha pertanian lainnya.

Di dalam melaksanakan profesi penyuluhan pertanian, para penyuluh dapat memberikan suatu materi yang dapat mendorong peningkatan produktifitas dan efisiensi para petani, dan penciptaan teknologi dan pengembangan infrastruktur (fisik dan kelembagaan). Untuk itu perlu adanya partisipasi petani dan semua pihak untuk meningkatkan produktifitas.

Penyuluh lapangan sebagai ujung tombak pemberdayaan masyarakat petani, memegang posisi kunci di dalam menghimpun, merangkum, menyaring dan menganalisis situasi sosial teknis petani setempat. Pada saat yang sama lembaga-lembaga sektoral merancang model dan kegiatan pemberdayaan dengan input dari seluruh stakeholder. Fase ini juga memberikan kesempatan untuk menggali lebih dalam peluang pemanfaatan *entry-point* di dalam memperlancar proses pemberdayaan.

Beberapa komponen pokok yang perlu mendapat perhatian di dalam pelaksanaan pembangunan pertanian adalah pemerintah, organisasi non-pemerintah, sektor swasta dan petani. Pemerintah berperan sebagai perencana sekaligus pelaksana, sementara peran organisasi non-pemerintah (LSM) tidak kalah pentingnya di dalam konteks mikro spesifik lokasi. Peran swasta sangat strategis terutama di dalam penyediaan barang, jasa, modal dan pemasaran. Peran petani adalah sebagai pelaku utama dan sekaligus sebagai penerima manfaat.

UU No. 16/2006 juga mengamanatkan bahwa sertifikasi bagi penyuluh pertanian merupakan keharusan karena penyuluh pertanian adalah suatu profesi. Sertifikasi penyuluh pertanian bertujuan untuk: (1) Meningkatkan mutu dan

proses penyuluhan pertanian dan meningkatkan profesionalisme penyuluh pertanian; (2) Melindungi profesi penyuluh pertanian dari praktek-praktek tidak kompeten yang dapat merusak citra penyuluh pertanian; (3) Melindungi masyarakat dari praktek-praktek penyuluh pertanian yang tidak bertanggungjawab; dan (4) Menjamin mutu penyelenggaraan penyuluhan pertanian. Penyuluhan Pertanian merupakan pekerjaan yang membutuhkan keahlian khusus, yang dihasilkan dari proses pendidikan profesi, pelatihan profesi dan atau pengalaman kerja, yang dibuktikan dengan Sertifikat Profesi Penyuluh Pertanian. Sertifikasi terhadap penyuluh pertanian merupakan penghargaan atas profesi maupun kompetensi yang dinilai berdasarkan kinerja mereka.

Pada tahun 2012, jumlah tenaga penyuluh pertanian mencapai 51.000 orang, yang 27.000 orang di antaranya merupakan PNS, sementara 24.000 orang lainnya adalah Tenaga Harian Lepas (THL) atau honorer. Pemerintah telah menargetkan bahwa di seluruh desa di Indonesia yang berjumlah 70.000 desa akan terdapat satu orang penyuluh di setiap desa, atau 70.000 orang penyuluh secara keseluruhan. Dengan demikian, maka masih ada kekurangan sekitar 20.000 orang penyuluh pertanian.

Kementerian Pertanian menargetkan bahwa pada tahun 2012 mampu melakukan sertifikasi terhadap 1.400 tenaga penyuluh pertanian. Pada saat ini kemampuan melakukan sertifikasi penyuluh baru mencapai sekitar 1.000 orang per tahun, sedangkan jumlah penyuluh pertanian sekitar 27.000 orang. Rendahnya kemampuan sertifikasi penyuluh pertanian tersebut disebabkan oleh keterbatasan anggaran. Sebagai indikator penilaian dalam sertifikasi bagi penyuluh pertanian antara lain adalah kunjungan lapangan, pembuatan peta wilayah, peningkatan akses petani pada sumber permodalan formal, peningkatan akses petani pada teknologi dan peningkatan produktivitas. Karena sertifikasi merupakan penghargaan dan bukan hak bagi penyuluh pertanian, maka jika penyuluh itu tidak berhasil, sertifikatnya bisa dicabut.

Walaupun sudah ada UU No. 16/2006, permasalahan yang dihadapi di dalam kegiatan penyuluhan pertanian di Indonesia akhir-akhir ini masih sangat banyak, yang secara umum adalah sebagai berikut:

- (a) Fungsi penyuluhan pertanian di tingkat Provinsi belum berjalan optimal karena mandat untuk melaksanakan penyuluhan pertanian tidak tegas.
- (b) Bentuk kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten/Kota sangat beragam (7 bentuk), yang menggambarkan bahwa persepsi Kabupaten/Kota tentang posisi dan peran strategis kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten/Kota masih beragam. Kondisi ini menyebabkan:

- (i) Kelembagaan penyuluhan pertanian yang berbentuk Kantor/Balai/ Sub Dinas/Seksi/ Kelompok Jabatan Fungsional/UPTD menghadapi kesulitan di dalam mengkoordinasikan instansi-instansi terkait karena eselonnya lebih rendah daripada instansi yang akan dikoordinasikan.
 - (ii) Kelembagaan penyuluhan pertanian yang berbentuk Sub Dinas/Seksi/Kelompok Jabatan Fungsional/UPTD menyebabkan fungsi penyuluhan masih bercampur dengan fungsi pengaturan dan pengendalian sehingga independensi penyuluh pertanian menjadi berkurang.
 - (iii) Intervensi Pemerintah Pusat untuk mengatur bentuk dan struktur kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten/Kota tidak mungkin dapat dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (c) Belum semua Kecamatan mempunyai BPP (Balai Penyuluhan Pertanian), dan BPP yang sudah adapun sekarang ini kurang difungsikan secara baik oleh Kabupaten/Kota, bahkan di beberapa Kabupaten/Kota dialihfungsikan untuk kegiatan lain. Kurang difungsikannya BPP mengakibatkan penyelenggaraan penyuluhan pertanian menjadi kurang terencana dan tidak terprogramkan sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Kondisi ini juga menyebabkan kurang atau tidak tersedianya biaya operasional penyuluhan pertanian di Kecamatan/Desa.
- (d) Dengan diserahkannya personil, perlengkapan, pembiayaan dan dokumen (P3D) dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, maka kepemilikan aset kelembagaan penyuluhan pertanian beralih ke Provinsi/Kabupaten/Kota. Di dalam kenyataannya, penggunaan aset ini tidak sesuai dengan keperluan untuk menyelenggarakan penyuluhan pertanian. Akibatnya, penyuluh pertanian tidak mendapatkan dukungan sarana penyuluhan pertanian yang memadai sehingga kinerjanya menurun.
- (e) Pimpinan/pengelola kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten/Kota banyak yang tidak mempunyai latar belakang penyuluhan pertanian. Pimpinan/pengelola kelembagaan penyuluhan pertanian kurang memahami arti dan peran strategis penyuluhan pertanian di dalam pembangunan pertanian di wilayah kerjanya. Hal ini menyebabkan pengelolaan kelembagaan dan penyelenggaraan penyuluhan pertanian sering tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyuluhan pertanian.
- (f) Belum ada kesepakatan bersama mengenai sistem penyuluhan pertanian. Hal ini menyebabkan hubungan antara kelembagaan penyuluhan pertanian

di tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota menjadi tidak jelas, sehingga struktur dan mekanisme pembinaan dan tata hubungan kerja juga menjadi tidak jelas.

- (g) Kabupaten/Kota juga belum sepenuhnya menjalankan kewenangan wajibnya di dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini menyebabkan masih banyaknya Kabupaten/Kota yang belum menyusun program penyuluhan pertanian, belum melakukan pembinaan terhadap penyuluh pertanian dan minimnya biaya penyelenggaraan penyuluhan pertanian di Kabupaten/Kota.
- (h) Kelembagaan penyuluhan pertanian yang dimiliki dan dioperasikan, baik oleh petani maupun oleh swasta, belum dimanfaatkan secara optimal oleh Pemerintah sebagai mitra kerja sejajar untuk melayani petani.
- (i) Penyebaran dan kompetensi tenaga penyuluh pertanian masih bias kepada sub sektor pangan, khususnya padi. Kondisi ini menyebabkan terbatasnya pelayanan penyuluhan pertanian kepada petani yang mengusahakan komoditas non-pangan.
- (j) Banyak alih tugas penyuluh pertanian ke jabatan lain yang tidak sesuai dengan kompetensi penyuluh pertanian. Kondisi ini menyebabkan berkurangnya tenaga penyuluh pertanian di Kabupaten/Kota yang mengakibatkan tidak sebandingnya jumlah tenaga penyuluh pertanian dengan jumlah petani/kelompok tani yang harus dilayani. Kondisi ini juga menyebabkan banyak penyuluh pertanian yang frustrasi karena ditempatkan pada jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensinya.
- (k) Pada beberapa Kabupaten/Kota, pengukuhan kembali penyuluh pertanian sebagai pejabat fungsional belum dilakukan sehingga penyuluh pertanian tidak diakui eksistensinya dan tunjangan fungsionalnya banyak yang tidak dibayarkan atau dibayarkan tidak sebesar yang seharusnya. Kondisi ini menyebabkan berkurangnya motivasi penyuluh pertanian untuk bekerja lebih baik.
- (l) Kenaikan pangkat sering terlambat dan pola karir tidak jelas sehingga kondisi ini juga mengurangi motivasi dan kinerja para penyuluh pertanian untuk bekerja lebih baik dan seringkali menyebabkan frustrasi.
- (m) Rekrutmen dan pembinaan karier penyuluh pertanian belum sepenuhnya berpedoman pada SK Menkowsabang PAN No.19/1999 dan ketentuan usia pensiun bagi penyuluh pertanian belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

- (n) Peningkatan kompetensi penyuluh pertanian, terutama melalui Diklat sudah jarang dilakukan. Hal ini menyebabkan rendahnya kemampuan dan kinerja penyuluh pertanian di dalam menjalankan tugasnya dan menurunnya kredibilitas mereka di mata petani.
- (o) Penyetaraan penyuluh pertanian dari pendidikan SLTA ke D-III belum terselesaikan. Kondisi ini menyebabkan mereka dapat diberhentikan sebagai pejabat fungsional.
- (p) Usia penyuluh pertanian sebagian besar sudah di atas 50 tahun. Kondisi ini menyebabkan 10 tahun yang akan datang jumlah penyuluh pertanian menjadi sangat berkurang karena memasuki usia pensiun.
- (q) Penyuluh Pertanian Swakarsa dan Swasta belum berkembang secara baik, karena pembinaannya belum terprogram dan belum didukung oleh peraturan perundang-undangan. Kondisi ini menyebabkan belum optimalnya peran-serta petani dan swasta di dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian.
- (r) Biaya operasional untuk penyuluh pertanian yang disediakan oleh Kabupaten/Kota tidak memadai. Hal ini menyebabkan frekuensi dan intensitas kunjungan penyuluh pertanian ke petani sangat kurang.
- (s) Penyelenggaraan penyuluhan pertanian belum dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip penyuluhan partisipatif dan belum dilaksanakan secara terpadu sebagai bagian dari suatu sistem pemberdayaan petani. Hal ini menyebabkan kurangnya peran-serta petani dan terputusnya jaringan kerjasama antara penyuluhan pertanian dengan kegiatan pemberdayaan petani lainnya (penelitian, penyediaan sarana produksi pertanian, pengolahan hasil dan pemasaran).
- (t) Penyusunan program penyuluhan pertanian tidak sesuai dengan kebutuhan lapangan serta belum didasarkan pada prinsip-prinsip penyusunannya. Kondisi ini menyebabkan program yang disusun tidak realistis dan belum mencerminkan kebutuhan petani.
- (u) Penyuluhan belum mendorong kemitraan dengan petani, swasta dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Keadaan ini menyebabkan keterlibatan dan penumbuhan penyuluh pertanian swakarsa dan swasta, sebagai bagian dari jaringan penyuluhan pertanian, kurang berjalan baik.
- (v) Penyelenggaraan penyuluhan pertanian masih berorientasi pada keproyekan dan kegiatannya masih bersifat parsial serta belum didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Kondisi ini menyebabkan ketergantungan penyuluhan pertanian pada keberadaan proyek.

- (w) Materi dan metode penyuluhan pertanian belum sepenuhnya mendukung pengembangan agribisnis komoditas unggulan di daerah karena kurangnya dukungan informasi dan keterbatasan sumberdaya. Kondisi ini menyebabkan dinas-dinas lingkup pertanian merasa tidak mendapatkan dukungan kegiatan penyuluhan pertanian.
- (x) Sulit mendapatkan informasi dan teknologi yang sesuai dengan kebutuhan spesifik lokasi karena terbatasnya kemampuan penyuluh pertanian untuk mengakses sumber-sumber informasi dan teknologi. Kondisi ini menyebabkan kurang berkembangnya pengetahuan, kemampuan dan wawasan penyuluh pertanian untuk menyediakan materi penyuluhan yang dibutuhkan petani.
- (y) Terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki penyuluh pertanian di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Kondisi ini menyebabkan rendahnya mobilitas penyuluh pertanian dan kurang optimalnya pelayanan terhadap petani.
- (z) Pembiayaan penyuluhan pertanian yang bersumber dari Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota, baik melalui dana dekonsentrasi, dana alokasi umum (DAU), dan APBD maupun kontribusi dari petani dan swasta, masih sangat terbatas. Kondisi ini menyebabkan penyelenggaraan penyuluhan pertanian tidak optimal, yang pada gilirannya akan menghambat pelaksanaan program

3.4. Pembiayaan Pertanian

Untuk mengatasi keterbatasan permodalan dan lemahnya kelembagaan petani pemerintah melalui Kementerian Pertanian mengembangkan fasilitas pembiayaan dalam bentuk skim kredit program dengan subsidi bunga dan penjaminan, serta melaksanakan kegiatan pemberdayaan petani. Skim kredit program yang telah dikembangkan adalah Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang kemudian berubah menjadi Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP), Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS), dan Kredit Usaha Rakyat (KUR). KKP-E, KPEN-RP, KUPS adalah skim kredit program dengan subsidi bunga, sementara KUR adalah skim kredit program dengan penjaminan. Dana kredit sepenuhnya berasal dari Bank Pelaksana (Kementan, 2012). Pada Uraian selanjutnya, antara lain akan diuraikan terkait kredit pembiayaan Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP), dan Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS).

Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KPP-E)

Dalam rangka mendukung Program Ketahanan Pangan dan Program Pengembangan Bahan Baku Bahan Bakar Nabati, diperlukan pendanaan yang mengedepankan peran perbankan nasional dengan subsidi bunga dari Pemerintah. Selain itu, agar penyediaan, penyaluran dan pertanggungjawaban pendanaan Kredit Ketahanan Pangan dapat berjalan secara tertib, terkendali, efektif, dan efisien, perlu diciptakan suatu skim dan mekanisme kredit yang terpadu.

Sejak diberlakukannya UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia maka tidak tersedia lagi sumber dana dari KLBI, oleh karena itu mulai tahun 2000 telah diluncurkan Skim Kredit Ketahanan Pangan (KKP) yang sumber dananya berasal dari Perbankan dengan subsidi suku bunga bagi petani dan peternak yang disediakan oleh pemerintah. Dalam perkembangannya KKP mengalami penyesuaian dari tahun ke tahun, mulai Oktober 2007 KKP disempurnakan menjadi KKP-E (Kredit Ketahanan Pangan dan Energi). Hal ini mengadopsi upaya mengurangi ketergantungan energi berbahan baku fosil dan perkembangan teknologi energi dikembangkan energi lain yang berbasis sumber energi nabati. Energi alternatif dimaksud disini berbasis ubi kayu dan tebu yang diintegrasikan dengan Skim KKP yang telah ada sehingga berubah menjadi Skim Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E).

Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) berjalan sejak keluarnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 79/PMK.05/2007 tanggal 17 Juli 2007 tentang KKP-E sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PMK.05/2009 tentang Perubahan Pertama Peraturan Menteri Keuangan Nomor 79/PMK.05/2007 tanggal 17 Juli 2007 tentang KKP-E dan terakhir kali diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 198/PMK.05/2010 tanggal 23 November 2010. Pendanaan KKP-E berasal dari Bank Pelaksana yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan atas dasar permohonan bank yang bersangkutan, yang kemudian diatur dalam Perjanjian Kerjasama Pendanaan (PKP) antara Pemerintah dan Bank Pelaksana KKP-E. Risiko KKP-E ditanggung Bank Pelaksana, kecuali skim intensifikasi padi, jagung dan kedelai sebagian dapat dijamin ke lembaga penjamin yang didukung oleh Pemerintah. Risiko KKP-E ditanggung sepenuhnya oleh Bank Pelaksana, kecuali untuk skim intensifikasi padi/jagung/kedelai, skim hortikultura (ubi kayu dan ubi jalar) serta skim peternakan khususnya sapi, sebagian risiko bank pelaksana dapat ditanggung secara bersama-sama oleh lembaga penjamin dan pemerintah.

KKP-E merupakan skim kredit yang ditetapkan Pemerintah dengan pola penyaluran *executing*. Untuk kelancaran pelaksanaan KKP-E penyaluran dan pengembaliannya dapat berjalan dengan baik di tingkat lapangan perlu disusun

Pedoman Teknis Skim Kredit Ketahanan Pangan dan Energi yang disempurnakan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan. Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) adalah jenis kredit investasi dan atau modal kerja yang diberikan oleh Bank Pelaksana kepada petani/peternak melalui kelompok tani atau koperasi. Pola penyaluran kredit yang digunakan KKP-E adalah *executing* dengan sumber pendanaan 100% berasal dari bank sehingga risikonya ditanggung oleh perbankan.

Tujuan pemberian KKP-E adalah: (1) Memberikan acuan bagi pemangku kepentingan di pusat dan daerah dalam pelaksanaan penyaluran dan pengembalian KKP-E; (2) Mengoptimalkan pemanfaatan dana kredit yang disediakan oleh perbankan untuk petani/peternak/pekebun yang memerlukan pembiayaan usahanya secara efektif, efisien dan berkelanjutan; (3) Mendukung peningkatan produksi dalam peningkatan ketahanan pangan nasional dan ketahanan energi lain melalui pengembangan tanaman bahan baku bahan bakar nabati. Adapun Sasaran KKP-E adalah: (1) Terlaksananya penyaluran KKP-E kepada petani/peternak/pekebun dan pengembalian kredit tepat waktu; (2) Terpenuhinya modal bagi petani/peternak/pekebun dalam melaksanakan usaha taninya; dan (3) Meningkatnya penerapan teknologi anjuran bagi petani/peternak /pekebun yang memanfaatkan kredit.

Plafon KKP-E per Bank Pelaksana per Kelompok Kegiatan ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan mempertimbangkan Program Kementerian Teknis, Komitmen Pendanaan Bank Pelaksana, Alokasi Subsidi Bunga dalam APBN, dan pendapat Komite Kebijakan. Peserta KKP-E adalah Petani/Peternak/Pekebun/Nelayan dan Pembudidaya Ikan yang tergabung ke dalam Kelompok/Koperasi secara mandiri atau bekerjasama dengan Mitra Usaha. Calon Peserta KKP-E mengajukan KKP-E kepada Bank Pelaksana dengan dilampiri Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK) yang telah disetujui Dinas terkait, diseleksi dan ditetapkan sebagai Peserta KKP-E oleh Bank Pelaksana.

Bank Pelaksana KKP-E meliputi 22 Bank yaitu 9 Bank Umum: Bank BRI, Mandiri, BNI, Bukopin, CIMB Niaga, Agroniaga, BCA, BII, dan Artha Graha serta 13 Bank Pembangunan Daerah (BPD) yaitu : BPD Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Papua, Riau dan Nusa Tenggara Barat. Plafon KKP-E tahun 2011 secara nasional sebesar Rp. 8,806 trilyun yang meliputi untuk sub sektor tanaman pangan: Rp. 2,730 trilyun, hortikultura: Rp. 725,330 miliar, perkebunan (tebu) Rp. 2,993 trilyun, peternakan : Rp. 2,046 trilyun dan pengadaan pangan: Rp. 310,830 miliar. Besaran tingkat bunga bank, tingkat bunga kepada peserta KKP-E dan subsidi bunga ditunjukkan pada Tabel 11.

Sumber Dana dan Risiko Kredit adalah: (1) Sumber dana KKP-E berasal dari Bank Pelaksana; (2) Risiko KKP-E ditanggung sepenuhnya oleh Bank Pelaksana; (3) Peran pemerintah antara lain menyediakan subsidi suku bunga dan *risk sharing* untuk komoditas padi, jagung dan kedelai; dan (4) Keputusan akhir kredit ada pada bank mengingat resiko kredit sepenuhnya ditanggung bank.

Tabel 3.11. Tingkat Bunga Bank, Tingkat Bunga Peserta KKP-E dan Subsidi Bunga.

Uraian	Tingkat Bunga Bank	Tingkat Bunga kepada Peserta	Subsidi Bunga
KKP-E Tebu	12,25%	7%	5,25%
KKP-E Lainnya	13,25%	5,25%	8,25%

Keterangan: Ketentuan tingkat bunga tersebut mulai berlaku tanggal 1 Oktober 2011 s/d 31 Maret 2012.

KKP-E digunakan antara lain oleh petani dalam rangka pengembangan tanaman padi, jagung, kedelai, ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah, kacang hijau, koro dan/atau perbenihan (padi, jagung dan/atau kedelai). Adapun persyaratan petani penerima KKP-E, adalah sebagai berikut (Ditjen PSP, 2012): (1) Petani/peternak/pekebun mempunyai identitas diri; (2) Petani/peternak/pekebun dapat secara individu dan atau menjadi anggota Kelompok Tani; (3) Menggarap sendiri lahannya (petani pemilik penggarap) atau menggarap lahan orang lain (petani penggarap); (4) Apabila menggarap lahan orang lain diperlukan surat kuasa/ keterangan dari pemilik lahan yang diketahui oleh Kepala Desa; (5) Luas lahan petani yang dibiayai maksimum 4 (empat) Ha dan tidak melebihi plafon kredit Rp. 100 juta per petani/ peternak/ pekebun; (6) Bagi petani/peternak/pekebun yang mengajukan plafon kredit lebih dari Rp. 50 juta harus memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan persyaratan lain sesuai ketentuan Bank Pelaksana; (7) Petani peserta paling kurang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah; dan (8) Bersedia mengikuti petunjuk Dinas Teknis atau Penyuluh Pertanian dan mematuhi ketentuan-ketentuan sebagai peserta KKP-E.

Sementara persyaratan Kelompok Tani penerima KKP-E adalah sebagai berikut: (1) Kegiatan usaha kelompok dapat dilakukan secaremandiri dan atau bekerjasama dengan mitra usaha, dan apabila kelompok tani bekerjasama dengan Mitra Usaha perlu membuat kesepakatan secara tertulis dalam bentuk perjanjian kerjasama antara pihak-pihak yang bermitra; (2) Kelompok tani telah terdaftar pada Balai Penyuluhan Pertanian/Dinas Teknis terkait setempat; (3) Mempunyai anggota yang melaksanakan budidaya komoditas yang dapat dibiayai KKP-E; (4)

Mempunyai organisasi dengan pengurus yang aktif, paling kurang ketua, sekretaris dan bendahara; dan (5) Mempunyai aturan kelompok yang disepakati oleh seluruh anggota.

Persyaratan Koperasi penerima KKP-E adalah sebagai berikut : (1) Berbadan hukum; (2) Mempunyai pengurus yang aktif; (3) Memenuhi persyaratan dari Bank Pelaksana; (4) Mempunyai anggota yang terdiri dari petani/peternak/pekebun; dan (5) Mempunyai bidang usaha di sektor pertanian.

Pada program KKP-E, Kewajiban Petani penerima adalah: (1) Petani/peternak/ pekebun yang mengajukan kredit secara individu perlu menyusun rencana kebutuhan usahanya yang disahkan oleh pejabat yang diberi kuasa oleh dinas teknis setempat/penyuluh pertanian; (2) Petani/peternak/pekebun yang menjadi anggota kelompok tani, menghadiri musyawarah Kelompok Tani dalam penyusunan RDKK untuk mengajukan kebutuhan kredit dalam musyawarah Kelompok Tani; (3) Menandatangani RDKK sekaligus sebagai pemohon kebutuhan KKP-E; (4) Menandatangani daftar penerimaan kredit dari pengurus Kelompok Tani; (5) Memanfaatkan KKP-E sesuai peruntukan dengan menerapkan anjuran teknologi budidaya dari dinas teknis; dan (6) Membayar kewajiban pengembalian KKP-E sesuai jadwal.

Kewajiban Kelompok Tani penerima KKP-E adalah: (1) Menyediakan formulir RDKK; (2) Menyeleksi petani anggotanya calon penerima KKP-E; (3) Menyusun RDKK bersama anggotanya dan disahkan oleh pejabat yang diberi kuasa oleh Dinas Teknis setempat/ Penyuluh Pertanian; (4) Permohonan KKP-E yang dilakukan secara mandiri, RDKK yang sudah disahkan langsung diajukan kredit kepada Bank Pelaksana berdasarkan kuasa dari anggota kelompok; (5) Bagi kelompok tani yang mengajukan langsung kredit langsung ke Bank, kelompok tani menandatangani akad kredit dengan Bank Pelaksana; (6) Menerima dan menyalurkan kredit kepada anggota kelompok; (7) Melaksanakan administrasi kredit sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (8) Mengawasi penggunaan kredit oleh anggota kelompok; dan (9) Melakukan penagihan kepada anggota kelompok dan menyetorkan pengembalian sesuai jadwal yang ditetapkan, serta bertanggung jawab penuh atas pelunasan kredit petani kepada Bank Pelaksana.

Kewajiban Koperasi penerima KKP-E adalah : (1) Menyeleksi kelompok tani anggota koperasi sebagai calon peserta KKP-E; (2) Memeriksa kebenaran RDKK yang diajukan oleh Kelompok Tani; (3) Menyusun dan menandatangani rekapitulasi RDKK berdasarkan RDKK yang diajukan Kelompok Tani; (4) Pengurus Koperasi mengajukan permohonan KKP-E langsung kepada Bank Pelaksana dan dilampiri rekapitulasi RDKK yang telah disahkan pejabat yang diberi kuasa oleh Dinas Teknis setempat/Penyuluh Pertanian; (5) Menandatangani akad kredit

dengan Bank Pelaksana; (6) Menerima dan menyalurkan KKP-E dari Bank Pelaksana kepada anggotanya melalui Kelompok Tani; (6) Melaksanakan administrasi kredit sesuai dengan pedoman dan peraturan yang ditetapkan oleh Bank Pelaksana; (7) Mengawasi penggunaan kredit petani/kelompok tani anggotanya; (8) Melakukan penagihan kepada kelompok tani dan menyetorkan pengembalian sesuai dengan jadwal yang ditetapkan, serta bertanggung jawab penuh atas pelunasan kredit petani kepada Bank Pelaksana; (9) Memberikan bukti pelunasan kredit dari Bank kepada Kelompok Tani; dan (10) Dalam hal koperasi sebagai penerima kredit pengadaan pangan, koperasi mengajukan dan menandatangani akad kredit dengan Bank Pelaksana dan mengembalikan kredit sesuai jadwal.

Kebutuhan Indikatif KKP-E maksimal, khususnya untuk komoditas tanaman pangan per ha, yaitu padi sawah irigasi Rp. 8,637 juta, padi gogo rancah/ladang Rp. 11,110 juta, padi hibrida Rp. 9,200 juta, jagung Rp. 7,265 juta, kedelai Rp. 6,010 juta, ubi kayu Rp. 5,992 juta, ubi jalar Rp. 8,840 juta, kacang tanah Rp. 7,637 juta, kacang hijau Rp. 5,040 juta, koro Rp. 5,830 juta, perbenihan padi Rp. 9,875 juta, padi hibrida Rp. 26,880 juta, jagung Rp. 8,675 juta dan kedelai Rp. 6,945 juta.

Sementara besarnya KKP-E untuk kelompok tani, gabungan kelompok tani dan koperasi dalam rangka pengadaan pangan (gabah, jagung dan kedelai) setinggi-tingginya adalah Rp. 500 juta. Adapun besarnya KKP-E untuk kelompok tani dalam rangka pengadaan/peremajaan alat dan mesin pertanian untuk mendukung usaha tanaman pangan, hortikultura, peternakan dan perkebunan setinggi-tingginya adalah Rp. 500 juta.

Prosedur pencairan dan pengembalian KKP-E adalah sebagai berikut: Prosedur awal pengajuan permohonan KKP-E sama untuk semua kegiatan usaha, yang dilaksanakan oleh petani/peternak/pekebun secara individu, kelompok tani/ secara mandiri dan yang bekerjasama dengan mitra usaha yaitu petani/peternak/pekebun, kelompok tani/koperasi yang membutuhkan pembiayaan KKP-E melakukan penyusunan Rencana Kebutuhan Usaha (RKU) sebagai dasar perencanaan kebutuhan KKP-E, dengan memperhatikan kebutuhan indikatif yang telah ditetapkan (Ditjen PSP, 2011).

Secara nasional, berdasarkan data realisasi KKP-E untuk pembangan tanaman pangan utama nasional sampai Desember 2011 telah mencapai Rp 1,08 triliun atau sekitar 60% dari plafon KKP-E. Realisasi KKPE terbesar berada di Provinsi Jawa Barat yaitu sebesar Rp 27,38 miliar, kemudian disusul oleh Provinsi Jawa Timur Rp 231,30 miliar, Kalsel Rp 80,78 miliar dan Sulsel Rp 73,63 miliar. Secara rinci realisasi KKP-E secara nasional disajikan pada Tabel 12.

Pada tahun 2012 pemerintah menyediakan kredit untuk petani sebesar Rp 368,1 miliar, yang terdiri dari Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E) sebesar Rp 274,8 miliar dan Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP) sebesar Rp 93,3 miliar (Detikfinance, Februari 2012).

Tabel 3.12. Realisasi KKP-E Pengembangan dan Pengadaan Pangan Padi, Jagung, Kedelai per Provinsi (Kumulatif) per Desember 2011 (Rp Juta)

No	Provinsi	Pengembangan Padi, Jagung, Kedelai	Pengadaan Pangan Gabah, Jagung, Kedelai	Total KKP-E
1	NAD	714	1.824	2.642
2	Sumut	81.630	8.079	53.038
3	Sumbar	5.781	110	34.884
4	Riau	62	0	5.368
5	Jambi	497	100	597
6	Sumsel	19.712	3.013	52.052
7	Bengkulu	3.598	0	25.452
8	Lampung	77.375	1.193	792.514
9	DKI	738	225	1.789
10	Jabar	271.509	20.381	1.377.854
11	Jateng	84.897	40.504	3.137.403
12	DIY	34.501	11.810	529.765
13	Jatim	231.298	39.960	6.000.859
14	Bali	56.906	24.306	573.598
15	NTB	17.256	525	118.914
16	NTT	2.427	357	11.307
17	Kalbar	52	145	6.472
18	Kalteng	509	1.644	29.410
19	Kalsel	80.777	3.975	126.501
20	Kaltim	1.814	0	8.046
21	Sulut	1.047	0	1.753
22	Sulteng	0	4.993	1.125
23	Sulsel	73.626	0	272.161
24	Sultra	1.039	0	6.434
25	Maluku	190	1.405	240
26	Papua	25.654	0	45.112
27	Banten	0	0	1.772
28	Babel	0	0	0

No	Provinsi	Pengembangan Padi, Jagung, Kedelai	Pengadaan Pangan Gabah, Jagung, Kedelai	Total KKP-E
29	Gorontalo	4.643	0	21.043
30	Sulbar	129	0	3.928
31	Maluku Utara	0	0	0
32	Papua Barat	0	0	0
33	Kep Riau	0	0	0
	Total	1.078.381	164.549	13.242.033
	Plafon	1.796.830	310.830	8.753.912
	% thd Plafon	60,02	52,94	151,27

Sumber: Ditjen PSP (2012).

Sampai dengan tahun 2012, plafon dan realisasi KKP-E per komoditas adalah sebagai berikut: (1) Pada sub sektor tanaman pangan padi, jagung, dan kedelai, jumlah plafon yang tersedia sebesar Rp 1,3 triliun dan terealisasi sebesar Rp 601 miliar; (2) Pada sub sektor perkebunan tebu, dari Rp 2,9 triliun komitmen dana yang diberikan, baru terserap Rp 1,7 triliun.

Meski skim kredit berupa pola subsidi bunga, sejumlah dilema juga menjadi perhatian pemerintah. Dana KKP-E 100% bersumber dari perbankan, sementara sektor pertanian dianggap perbankan sebagai usaha yang mempunyai risiko tinggi berupa gangguan iklim, hama, penyakit, musiman, harga, dan pasar, sehingga bank memilih menyalurkan kredit pada usaha yang risikonya lebih rendah. Selain itu, banyak petani yang tidak memiliki agunan.

Menurut Arifin (2012), rendahnya realisasi kredit program (selain KUR) disebabkan oleh kurang siapnya debitur kredit program (petani), kendala sertifikasi lahan pada kredit yang mensyaratkan agunan lahan, dan lambatnya terkait birokrasi berupa rekomendasi dari instansi teknis terkait. Secara umum, rendahnya realisasi kredit program di sektor pertanian dapat disebabkan oleh:

- (1) Risiko default kredit di sektor pertanian sangat tinggi sebab sangat dipengaruhi oleh faktor alam yang tidak menentu. Hal ini menyebabkan banyak bank menghindari sektor ini. Selain itu, banyak sektor lain yang risikonya tidak terlalu tinggi yang masih membutuhkan kredit, seperti sektor perdagangan atau kredit konsumsi.
- (2) Keterbatasan jumlah kantor cabang bank yang ada saat ini. Seringkali lokasi petani terlalu jauh dari lokasi bank yang menyebabkan biaya tinggi bagi perbankan dalam hal penyaluran dan pemantauan kredit.

- (3) Petani tidak mengerti dan tidak berani (takut berhutang) untuk melakukan proses pengambilan kredit ke perbankan.
- (4) Proses kredit yang lama dan rumit membuat petani lebih suka meminjam kepada pihak lain selain perbankan seperti keluarga, tengkulak, atau lainnya walaupun bunganya lebih tinggi.
- (5) Petani tidak memiliki agunan.

Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP)

Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2006, Pemerintah telah mencanangkan program pengembangan tanaman bahan baku bahan bakar nabati. Dalam rangka mempercepat pertumbuhan sektor riil melalui pengembangan perkebunan, Menteri Pertanian telah menetapkan Peraturan Menteri Pertanian No. 33/Permentan/OT. 140/7/2006 tentang Pengembangan Perkebunan Melalui Program Revitalisasi Perkebunan. Pelaksanaan program pengembangan tanaman bahan baku bahan bakar nabati dan revitalisasi perkebunan didukung pendanaan yang mengedepankan perbankan nasional. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam butir 1 dan 2, Menteri Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 117/PMK.06/2006 tanggal 30 Nopember 2006 tentang Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP).

Pengembangan perkebunan yang dapat didanai melalui KPEN-RP meliputi perluasan, rehabilitasi, dan peremajaan tanaman kelapa sawit, karet, dan kakao. KPEN-RP diberikan langsung kepada Petani Peserta atau melalui Mitra Usaha. Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perbendaharaan menunjuk Bank Pelaksana berdasarkan permohonan bank yang bersangkutan. Antara Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perbendaharaan dan Bank Pelaksana dibuat Perjanjian Kerjasama Pendanaan.

Tingkat bunga KPEN-RP ditetapkan sebesar tingkat bunga pasar yang berlaku untuk kredit sejenis dengan ketentuan setinggi-tingginya sebesar suku bunga penjaminan simpanan pada Bank Umum yang ditetapkan oleh Lembaga Penjamin Simpanan ditambah 5%. Menteri Keuangan menetapkan bagian tingkat bunga KPEN-RP yang dibebankan kepada Petani Peserta atas usul Menteri Pertanian, setelah mendengar pendapat Komite Kebijakan atas hasil kajian Komite Teknis. Subsidi bunga atas KPEN-RP diberikan sebesar selisih antara tingkat bunga KPEN-RP.

Tingkat bunga KPEN-RP ditinjau dan ditetapkan kembali setiap 6 (enam) bulan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober berdasarkan kesepakatan bersama antara Pemerintah dan Bank setelah mendengar pendapat Komite Kebijakan atas hasil kajian Komite Teknis. Subsidi bunga dibayarkan setiap 3 bulan berdasarkan data penyaluran yang disampaikan Bank Pelaksana. Pemerintah memberikan Subsidi Bunga selama masa pengembangan. Masa pengembangan perkebunan yaitu maksimal selama 5 (lima) tahun untuk kelapa sawit dan kakao, sedangkan untuk karet maksimal selama 7 (tujuh) tahun. Risiko KPEN-RP ditanggung sepenuhnya oleh Bank Pelaksana, dan/atau bersama dengan Mitra Usaha, dan/atau bersama dengan lembaga penjamin kredit, atas kesepakatan bersama.

Pendanaan KKP-E berasal dari Bank Pelaksana sebanyak 17 bank yang menyediakan alokasi kredit KPEN-RP dengan plafon total sebesar Rp.38,61 triliun (posisi per 28 Februari 2013). Sampai dengan posisi Februari 2013 telah Akad Kredit sebesar Rp. 7,32 trilyun atau 18,97% dari total plafon. Subsidi Bunga KPEN-RP yang telah dibayarkan T.A 2012 adalah Rp 76,99 miliar (87,40%) dari alokasi sebesar Rp 88,09 miliar anggaran subsidi bunga KPEN-RP sebesar Rp 80,313 miliar.

Plafon Peserta KPEN-RP per individu maksimum seluas 4 ha dengan nominal yang disesuaikan dengan peraturan Ditjen Perkebunan, Kementerian Keuangan. Untuk mengetahui kebenaran perhitungan subsidi bunga KPEN-RP yang telah dibayarkan kepada Bank Pelaksana, perlu dilakukan verifikasi terhadap pembayaran subsidi bunga KPEN-RP sebagaimana ketentuan Perjanjian Kerjasama antara Pemerintah dan Bank Pelaksana KKP-E dan Prinsip Pengelolaan Keuangan Negara.

Realisasi penyaluran KPEN-RP masih sangat rendah. Hal ini disebabkan oleh berbagai macam kendala pada proses penyaluran kredit kepada peserta KPEN-RP. Salah satu permasalahan yang sering muncul adalah kurangnya sertifikasi lahan sebagai bahan agunan.

Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS)

Berdasarkan surat Menteri Keuangan RI No. 258/KU.300/M/10/2008 tanggal 21 Oktober 2008, diputuskan dalam rakortas Wakil Presiden tanggal 24 Juni 2008 bersama beberapa Menteri Kabinet dan calon Bank Pelaksana untuk pengadaan satu juta ekor bibit sapi potong dalam lima tahun. Pelaku Usaha perlu diberikan bantuan tingkat bunga yang memadai untuk melaksanakan program pemerintah swasembada daging sapi melalui program subsidi bunga kredit yang disalurkan oleh bank pelaksana.

Penyaluran KUPS berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 131/PMK.05/2009 tanggal 18 Agustus 2009 sebagaimana telah diubah dengan PMK No.241/PMK.05/ 2011 tanggal 27 Desember 2011 tentang Kredit Usaha Pembibitan Sapi, yang diantaranya mengatur tentang pemberian subsidi bunga kepada Pelaku usaha pembibitan sapi.

Realisasi penyaluran KUPS hingga 28 Februari 2013 oleh 12 Bank Pelaksana adalah sebesar Rp.575,24 miliar yang hanya merupakan 14,51% dari komitmen pendanaan sebesar Rp. 3,96 triliun. Sementara itu, realisasi pembayaran subsidi bunga KUPS hingga 31 Desember 2012 adalah Rp. 26,98 miliar (63,40%) dari plafon Rp. 42,55 miliar. Ada 12 Bank Pelaksana KUPS, yaitu Bank BRI, Bank BNI, Bank Mandiri, Bank Bukopin, BPD Sumut, BPD Sumbar, BPD Jateng, BPD DIY, BPD Jatim, BPD Bali, BPD NTB dan BPD Jambi.

3.5. Sistem Perbenihan dan Perbibitan

Ketersediaan Benih Unggul

Benih mempunyai arti penting dalam pengembangan agribisnis dan ketahanan pangan. Benih varietas unggul berperan tidak hanya sebagai salah satu komponen penting dan pengantar teknologi, tetapi juga menentukan potensi hasil yang bisa dicapai, kualitas produk yang akan dihasilkan, dan efisiensi biaya produksi. Ketersediaan berbagai alternatif pilihan benih varietas unggul spesifik lokasi pada suatu wilayah akan berdampak positif terhadap stabilitas produksi dan ketahanan pangan. Oleh karenanya, perbaikan sistem perbenihan dan perbibitan merupakan salah satu strategi pembangunan pertanian secara luas yang dilaksanakan Kementerian Pertanian selama periode 2010-2014 yang dijabarkan ke dalam TUJUH GEMA REVITALISASI, termasuk yaitu Revitalisasi Perbenihan dan Perbibitan.

Sistem Perbenihan Nasional diawali pada tahun 1971 dengan dibentuknya kelembagaan perbenihan terutama untuk tanaman pangan (padi) yang meliputi lembaga kebijakan dan regulasi oleh Balai Benih Nasional (BBN), lembaga penghasil varietas oleh Lembaga Penelitian Padi (LP3 Cabang Sukamandi), lembaga industri benih oleh PT. Sang Hyang Sri (SHS), dan lembaga penjamin mutu dan pengawas oleh Balai Pengawas dan Sertifikasi Benih (BPSB) melalui Keputusan Presiden No.27/1971. Badan Benih Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Menteri Pertanian.

Saat ini sistem Perbenihan Nasional merupakan bagian dari Pelaksanaan Strategi Umum Perbenihan Nasional. Sistem Perbenihan Nasional terdiri dari: (1)

Sub-sistem Litbang, yang yang terkait dengan penciptaan sumber daya genetik dan pemuliaan atau penciptaan varietas unggul baru (VUB); (2) Sub Sistem Produksi dan Distribusi Benih; (3) Sub Sistem Pengendalian Mutu; dan (4) Sub Sistem Informasi. Butir 2, 3 dan 4 menyangkut unit pengelola benih sumber untuk percepatan adopsi VUB. Saat ini di Indonesia terdapat 13 lembaga penyelenggara pemuliaan padi, yang terdiri dari dua lembaga publik, yaitu Balai Besar Penelitian Tanaman Padi (BB-Padi) dan Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN) dan 11 lembaga swasta. Lembaga-lembaga tersebut telah menghasilkan varietas unggul padi yang kemudian dilepas oleh Menteri Pertanian untuk memenuhi persyaratan pemasarannya (Nugraha et al, 2012).

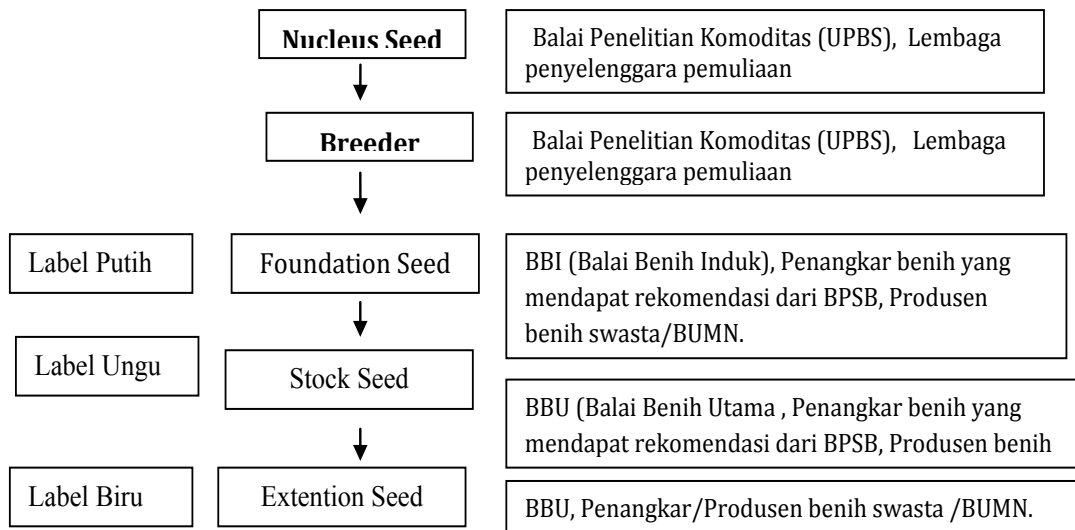
Sampai saat ini telah dilepas 263 varietas unggul baru (VUB) padi, tetapi hanya 10-15 varietas yang ditanam dalam skala luas (> 100.000 ha per tahun). VUB padi mendominasi 90% areal panen dari total areal 12 juta ha dengan peningkatan produktivitas 0,75 t gabah/ha; VUB jagung yang telah dilepas 62 varietas, mendominasi 45% dari total areal panen 4 juta ha dengan peningkatan produktivitas 1,0 t/ha; VUB kedelai yang telah dilepas 64 varietas, mendominasi 80% dari total areal panen 0,7 juta ha dengan peningkatan produktivitas 0,5 t/ha (Badan Litbang Pertanian, 2013). Saat ini adopsi VUB spesifik lokasi masih terkendala oleh alur penyediaan perbenihan yang ada dan fanatisme petani pada varietas tertentu. Orientasi usaha tani, tingkat teknologi, dan persepsi tentang benih juga masih sangat beragam. Namun demikian permintaan benih padi sangat fisibel secara komersial (> 200.000 t/tahun).

Sistem perbenihan saat ini dihadapkan pada kondisi Sistem Perbenihan formal vs non formal. Benih yang digunakan untuk menanam padi berasal dari dua sumber, yaitu benih yang diperoleh dari pasar (kios) atau pedagang dan produsen benih komersial disebut sektor perbenihan formal (*formal seed sector*), dan benih yang berasal dari hasil panen sendiri atau beli/barter dari petani lain, disebut sektor perbenihan informal atau (*informal seed sector*). Saat ini sebagian besar benih padi yang digunakan petani adalah benih hasil sendiri dari sektor informal. Direktorat Perbenihan Tanaman Pangan memperkirakan bahwa pada tahun 2004 sektor formal mensuplai sekitar 38,83% dari kebutuhan potensial benih padi. Sebagian petani kurang tertarik dengan benih komersial (benih bersertifikat) yang harganya lebih mahal. Oleh karena itu, dalam pengembangan sistem perbenihan di Indonesia, penguatan juga harus diberikan tidak hanya terhadap sistem formal atau industri benih komersial, tetapi juga terhadap sistem perbenihan informal (Nugraha et al, 2012). Faktor penyebab petani membatasi membeli benih padi bersertifikat antara lain adalah sebagai berikut (Nugraha dan Sayaka, 2004):

- (1) Secara tradisional, benih padi telah tersedia di petani dalam bentuk gabah dari hasil panen sebelumnya. Semua petani mengetahui harga gabah yang mereka gunakan sebagai pembandingan dalam menilai harga benih. Bila harga gabah terlalu jauh berbeda dari harga benih, dan petani belum memperoleh bukti yang meyakinkan tentang keunggulan mutu benih dan varietas yang diwakilinya, maka petani akan sangat hati-hati untuk membeli benih tersebut.
- (2) Benih padi termasuk ke dalam kelompok benih yang mudah untuk disimpan. Dengan penyimpanan secara tradisional para petani tidak mengalami kesulitan untuk menyimpan benih padi dari hasil panennya sampai musim tanam berikutnya.
- (3) Potensi genetik dari benih yang dihasilkan petani selama beberapa musim tanam tidak jauh berbeda dari benih yang pertama kali mereka beli dari kios.
- (4) Semua hasil panen berpotensi untuk digunakan sebagai benih.

Struktur Perbenihan

Struktur perbenihan nasional, khususnya untuk tanaman padi, dijabarkan pada Gambar 3.8 di bawah ini:



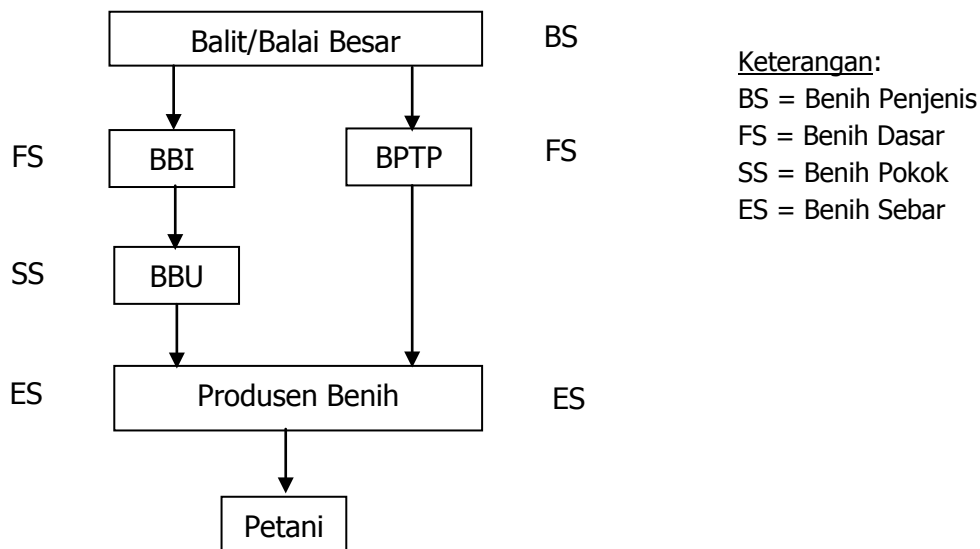
Gambar 3.8. Struktur Perbenihan Nasional di Indonesia

Balai Besar Penelitian Padi menciptakan varietas unggul baru, serta menyiapkan benih sumbernya. Sementara itu, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) memproduksi benih sumber untuk memperkuat logistik benih, dan mempercepat adopsi varietas unggul benih oleh petani.

Kondisi Alur Penyediaan Benih Saat ini

Untuk benih komersial, Surat Edaran Direktorat Jenderal Tanaman Pangan dalam rangka pembinaan BBI/BBU (Balai Benih Induk/Balai Benih Umum) memberi kewenangan kepada Penyelenggara Pemuliaan, BBI, BBU dan Produsen Benih berturut-turut untuk memproduksi benih BS (Benih Penjenis), FS (Benih Pokok), SS (Benih Dasar) dan ES (Benih Sebar).

Badan Litbang Pertanian mengambil kebijakan alur di atas untuk benih komersial. Sementara untuk benih yang belum dikenal, jenis benih BS, FS dan SS diproduksi Badan Litbang Pertanian, dan untuk benih hortikultura mengacu pada Permentan Nomor 38/2011 dan No. 5/2012. Alur perbenihan, khususnya perbenihan padi, dijabarkan pada Gambar 3.9.



Gambar 3.9.: Alur Penyediaan Benih Tanaman Padi

Kebijakan Terkait dengan Perbenihan

Secara umum, kebijakan perbenihan di Indonesia adalah mendorong partisipasi sektor swasta dalam industri benih. Pemerintah senantiasa berupaya

mewujudkan iklim yang kondusif untuk perkembangan peran sektor swasta, antara lain melalui (Direktorat Perbenihan, 2005):

- (1) Penerapan kebijaksanaan yang *fair*, dengan memberikan perlakuan dan peluang yang sama kepada semua produsen benih.
- (2) Penyempurnaan peraturan perundangan yang kurang relevan dengan kondisi yang ada.
- (3) Mendorong dan memfasilitasi kegiatan pemuliaan sektor pemerintah dan swasta dalam menciptakan varietas-varietas baru yang lebih unggul sesuai dengan masing-masing agroekosistem dengan tetap memperhatikan preferensi konsumen.
- (4) Rasionalisasi pengendalian mutu. Sertifikasi benih secara bertahap akan diterapkan hanya untuk benih-benih dari varietas yang memenuhi persyaratan, antara lain permintaan terhadap varietas tersebut tinggi, serta memiliki karakter yang unik, seragam dan mantap. Selain sertifikasi benih, untuk meningkatkan efisiensi dan tuntutan pasar global juga akan terus dikembangkan penerapan prinsip-prinsip manajemen mutu dalam industri benih melalui sistem standardisasi nasional, yang mencakup antara lain: penetapan standar produk, sertifikasi sistem mutu, sertifikasi produk, akreditasi laboratorium pengujian benih, akreditasi lembaga sertifikasi sistem mutu, dan akreditasi lembaga sertifikasi produk. Benih dengan jaminan mutu ini dipersiapkan untuk petani-petani maju yang memang telah peduli mutu.
- (5) Promosi varietas unggul dan pemasyarakatan penggunaan benih bermutu. Kegiatan produksi benih akan meningkat apabila benih tersebut digunakan oleh petani dalam skala luas. Kegiatan promosi varietas unggul dan pemasyarakatan penggunaan benih bermutu perlu terus ditingkatkan untuk meyakinkan petani tentang keunggulan varietas baru dan manfaat penggunaan benih bermutu, sehingga permintaan benih menjadi *feasible* untuk bisnis.
- (6) Penentuan harga benih yang rasional. Untuk mendorong perkembangan industri benih, pemerintah perlu menetapkan kebijakan harga yang rasional, yang memperhatikan aksesibilitas konsumen terhadap benih bermutu dan peluang produsen benih untuk mendapatkan insentif finansial. Kebijakan ini penting terutama untuk benih-benih tanaman pangan.
- (7) Peningkatan aksesibilitas permodalan bagi produsen dan penangkar benih, terutama swasta kecil. Keterbatasan para produsen dan penangkar benih untuk memanfaatkan jasa perbankan umumnya karena keterbatasan

mereka dalam menyediakan jaminan (*collateral*) sesuai dengan prinsip kehati-hatian bank (*prudential banking*), dan karena suku bunga komersial yang terlalu tinggi. Mulai tahun 2006, Kementerian Pertanian melalui Pusat Pembiayaan Pertanian telah menyiapkan program untuk maksud tersebut.

Upaya Tindak Lanjut

Dalam rangka revitalisasi perbenihan dan perbibitan, dilakukan upaya-upaya sebagai berikut: (1) Menata kembali kelembagaan perbenihan/perbibitan nasional mulai dari tingkat pusat sampai daerah; (2) Melindungi, memelihara dan memanfaatkan sumberdaya genetik nasional untuk pengembangan varietas unggul lokal; (3) Memperkuat tenaga pemulia dan pengawas benih tanaman; (4) Memberdayakan penangkar dan produsen benih berbasis lokal; (5) Meningkatkan peran swasta dalam membangun industri perbenihan/ perbibitan; (6) Membangun industri perbenihan dengan arah kemandirian industri benih nasional yang mencakup kemandirian produksi benih; (7) Mengharuskan importir pedagang benih mengembangkan perbenihan di dalam negeri sehingga menjadi importir produsen benih dalam upaya untuk menahan laju benih impor dan mendorong berkembangnya industri benih di dalam negeri; (8) Menyediakan sumber bahan tanaman perkebunan melalui pembangunan dan pemeliharaan kebun induk/entres serta penguatan kelembagaan usaha perkebunan; dan (9) Membangun perbibitan ternak dengan mengarahkan peran swasta pada kelangsungan perbibitan ayam ras mulai dari keberadaan *grand parent stock*, *parent stock* sampai *final stock*.

3.6. Konsumsi Pangan Rumah Tangga

Pergeseran Pola Konsumsi Pangan Rumah Tangga

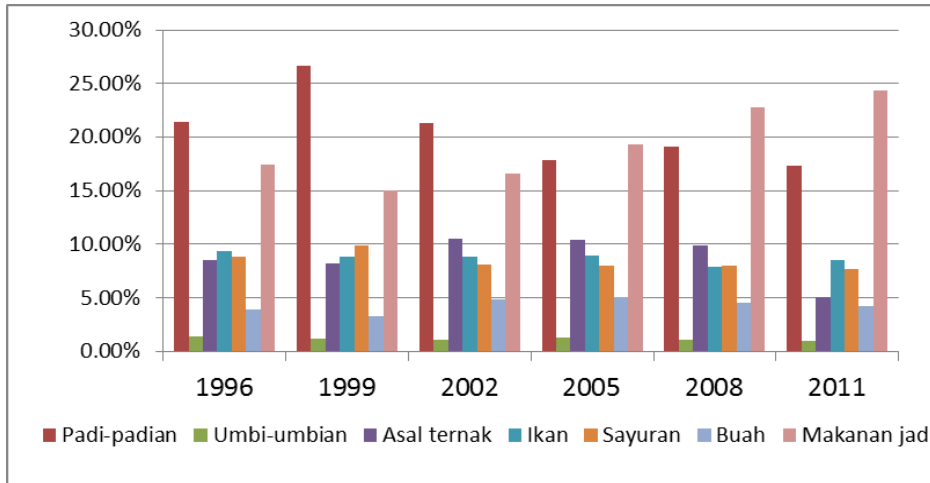
Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan disebutkan bahwa Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang paling utama dan pemenuhannya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang dijamin di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai komponen dasar untuk mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas. Pangan pokok adalah pangan yang diperuntukkan sebagai makanan utama sehari-hari sesuai dengan potensi sumber daya dan kearifan lokal. Pangan pokok sebagian besar penduduk Indonesia utamanya adalah beras. Meskipun konsumsi beras menurun, tingkat konsumsi rata-rata masyarakat Indonesia tergolong tinggi bahkan menduduki peringkat atas dunia. Penurunan konsumsi beras menjadi salah satu target program percepatan diversifikasi pangan, yaitu penurunan tingkat konsumsi beras per kapita sebesar 1,5%/tahun. Selain itu juga bertujuan untuk

memperbaiki kualitas konsumsi pangan masyarakat yang Beragam, Bergizi Seimbang dan Aman (B2SA) yang ditunjukkan dengan peningkatan skor Pola Pangan Harapan (PPH) dari tahun ke tahun.

Konsumsi pangan pokok di Indonesia sampai saat ini masih cenderung bias ke beras. Konsumsi beras per kapita dalam rumah tangga di Indonesia ditargetkan untuk menurun, namun penurunan konsumsi beras tersebut tidak diimbangi dengan peningkatan konsumsi pangan lokal (umbi-umbian). Sebaliknya justru terjadi peningkatan konsumsi terigu yang bukan merupakan pangan lokal. Selama 1996-2011 konsumsi beras per kapita rumah tangga di Indonesia terus menurun, dengan tingkat penurunan di kota sebesar 5,0%/tahun, lebih tinggi dibanding di perdesaan (3,8%/tahun).

Sementara dilihat dari pangsa pengeluaran, selama periode yang sama pangsa pengeluaran padi-padian paling dominan, namun dalam perkembangannya, cenderung menurun diikuti dengan peningkatan pangsa makanan-jadi, dan pada akhir 2011 makanan-jadi mempunyai pangsa terbesar dibanding kelompok pangan lainnya. Selama periode tersebut pangsa makanan-jadi terus meningkat dengan laju 9,6%/tahun, sebaliknya pangsa pangan padi-padian menurun dengan laju 2,7%/tahun. Pangsa umbi-umbian yang sudah sangat relatif kecil juga menurun dengan laju 5,9%/tahun. Demikian pula pangsa pangan sumber protein yang berasal dari ternak dan ikan juga cenderung menurun dengan laju 2,5%/tahun untuk ternak dan 1,2%/tahun untuk ikan.

Pangsa pangan sumber mineral dan vitamin yang berasal dari sayuran dan buah-buahan pada periode yang sama juga cenderung menurun dengan laju masing-masing 3,9%/tahun untuk sayuran dan 1,7%/tahun untuk buah-buahan (Gambar 3.10). Sebagai ilustrasi, selama periode 1996-2011 pangsa pengeluaran padi-padian turun dari 21,24% pada tahun 1996 menjadi 17,28% pada tahun 2011, sementara pangsa pengeluaran makanan-jadi pada periode yang sama dari 17,39% meningkat menjadi 24,37%. Tingginya pengeluaran makanan-jadi, antara lain karena berkembangnya industri makanan-jadi, baik industri besar/menengah dan kecil maupun industri rumah tangga pengolahan makanan-jadi dalam merespon perubahan selera masyarakat dan perubahan pola hidup masyarakat, di antaranya makin banyak wanita bekerja yang menuntut kepraktisan dalam penyajian makanan. Pangsa pengeluaran untuk masing-masing kelompok pangan pada tahun 2011 adalah sebagai berikut: padi-padian 17,28%, Umbi-umbian 0,98%, Pangan asal ternak 5,11%, Ikan 8,51%, Sayuran 7,68%, Buah-buahan 4,25%, dan makanan-jadi mempunyai pangsa terbesar yaitu 24,37%.



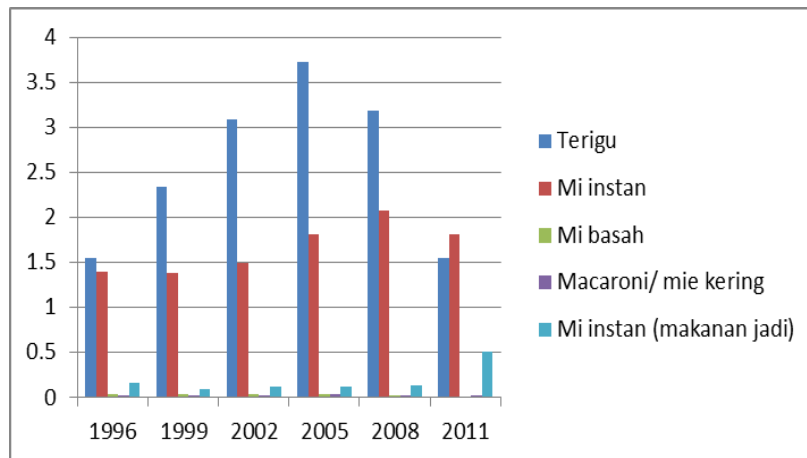
Gambar 3.10. Pangsa Pengeluaran Pangan menurut Kelompok Pangan, 1996-2011

(Sumber: Susenas (BPS terbitan beberapa tahun, diolah)

Di dalam kelompok pangan padi-padian sendiri, pangsa pengeluaran untuk beras menurun, sebaliknya konsumsi terigu yang merupakan pangan asal impor meningkat. Demikian pula konsumsi pangan lokal umbi-umbian semakin ditinggalkan dan beralih ke terigu dan produk olahannya. Hal ini tercermin dari semakin tingginya pangsa pengeluaran untuk terigu dan produk olahannya. Jenis pangan produk terigu yang paling populer adalah mie instan, karena produk pangan ini relatif murah dan mudah dijangkau, tidak hanya di perkotaan namun juga di perdesaan di berbagai agroekosistem (Susilowati et al, 2012).

Selama periode 1996-2011 pangsa pengeluaran untuk terigu meningkat dengan laju 7,55%/tahun, sementara produk olahan terigu yang terpopuler, yaitu mie instan, meningkat dengan laju 5,95%/tahun (Gambar 3.11). Sebaliknya, jenis makanan mie basah dan macaroni cenderung menurun dengan laju masing-masing 20,0%/tahun dan 1,27%/tahun. Laju penurunan pangsa mie basah yang cukup tinggi dan sebaliknya laju peningkatan pangsa mie instan tersebut semakin menunjukkan pergeseran preferensi masyarakat yang menuntut kepraktisan dalam penyajian makanan. Sebagai ilustrasi, pangsa pengeluaran terigu dan produk turunannya terhadap pengeluaran pangan 1996-2011 berturut-turut adalah 1,55% untuk terigu, 1,81% untuk mie instan, 0,01% untuk mie basah, 0,03% untuk macaroni/mie kering dan 0,51% untuk mie instan makanan-jadi. Mie instan mempunyai pangsa pengeluaran tertinggi setelah terigu disusul oleh mie instan makanan-jadi. Hal ini berimplikasi bahwa mengembangkan produk olahan pangan non-beras berbahan baku lokal (seperti tepung mocaf dari ubikayu) dan untuk meningkatkan preferensi konsumen kepada produk olahan

pangan non-beras berbahan baku local tersebut, hendaknya produk dikemas menjadi produk instan atau produk yang mudah diolah menjadi makanan siap saji.



Gambar 3. 11. Pangsa Pengeluaran Terigu dan Produk Turunannya terhadap Pengeluaran Pangan 1996-2011

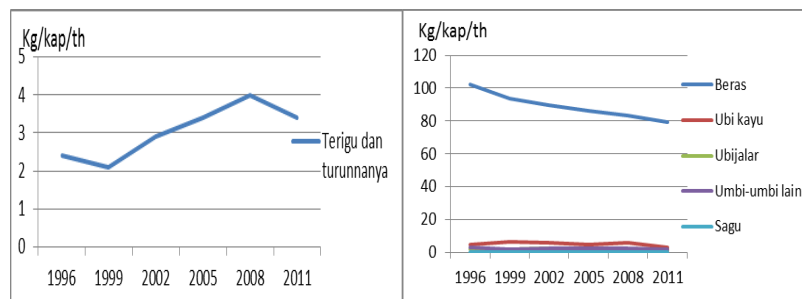
(Sumber: Susenas, BPS terbitan beberapa tahun, diolah)

Pergeseran Konsumsi Pangan Pokok Sumber Karbohidrat

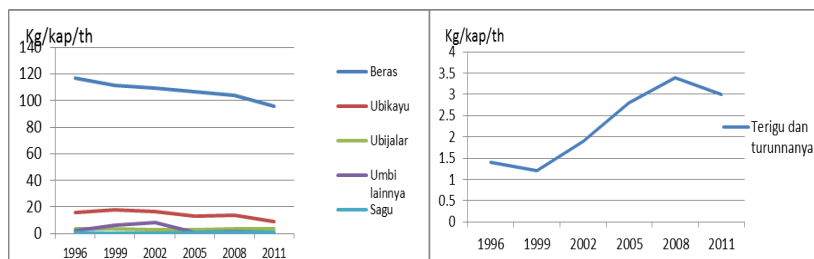
Data BPS menunjukkan bahwa pada tahun 1996 secara agregat, pola konsumsi pangan pokok di Indonesia didominasi oleh beras, bahkan di perdesaan beras telah menjadi pola pangan pokok tunggal. Dalam perkembangannya, konsumsi beras semakin menurun. Gambar 3.12 dan Gambar 3.13 menyajikan perkembangan tingkat konsumsi beras, umbi-umbian, sagu dan terigu pada rumahtangga di Indonesia menurut wilayah. Selama 1996-2011 konsumsi beras per kapita dalam rumahtangga di Indonesia secara konsisten menurun, tingkat penurunan konsumsi beras selama kurun waktu tersebut lebih tinggi di kota (5,0%/tahun) dibanding di perdesaan (3,8%/tahun). Konsumsi beras, dalam hal ini beras dan produk turunannya (kumulatif) setara beras, yang meliputi beras, ketan, tepung beras dan bihun belum termasuk ke dalam makanan matang yang dikonsumsi oleh penduduk/rumahtangga.

Penurunan konsumsi beras tidak berarti konsumsi pangan lokal meningkat. Konsumsi pangan lokal seperti ubi kayu, ubi jalar dan umbi-umbian lainnya secara agregat juga menurun. Selama periode 1996-2011 tingkat konsumsi ubi kayu menurun 4,4%/tahun di perkotaan sementara di perdesaan

10,0%/tahun. Yang cukup mengkhawatirkan adalah laju penurunan konsumsi kelompok umbi-umbian lainnya di perdesaan jauh lebih tinggi dibandingkan laju penurunan di perkotaan, yaitu masing-masing 21,4%/tahun dan 1,2%/tahun. Konsumsi ubi jalar di perkotaan menurun 9,8%/tahun namun di perdesaan meningkat lambat yaitu 2,5%/tahun. Namun yang menarik adalah penurunan konsumsi kelompok ubi dan umbi-umbian lainnya terkompensasi dengan peningkatan konsumsi sagu, yang semula merupakan tanaman liar, dewasa ini sudah semakin banyak dibudidayakan oleh masyarakat, khususnya di pulau Kalimantan dan pulau Irian. Sebaliknya konsumsi terigu dan turunannya untuk kelompok masyarakat, baik di perdesaan maupun di perkotaan, secara konsisten meningkat dengan laju peningkatan konsumsi di perdesaan jauh lebih tinggi dibandingkan di wilayah perkotaan, yaitu masing-masing 19,4%/tahun dan 8,7%/tahun.



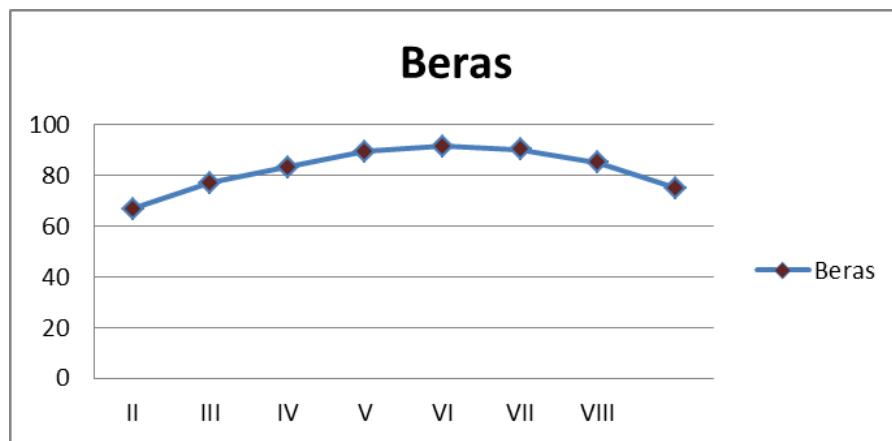
Gambar 3.12. Tingkat Konsumsi Beras, Umbi-umbian, Sagu dan Terigu di Wilayah Perkotaan, 1996-2011
(Sumber: Susenas BPS, beberapa tahun (diolah))



Gambar 3.13. Tingkat Konsumsi Beras, Umbi-umbian, Sagu dan Terigu di Wilayah Perdesaan, 1996-2011
(Sumber: Susenas BPS, beberapa tahun (diolah))

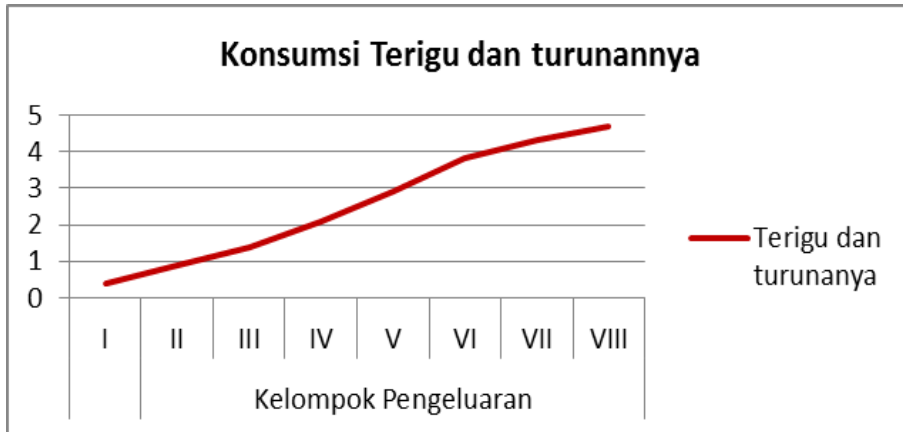
Bila dikaitkan tingkat konsumsi per kapita dengan pendapatan (diproksi dari pengeluaran), masing-masing komoditas mempunyai pola yang berbeda. Konsumsi beras awalnya meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran V (Rp 300,000 – 499,999 per kapita per bulan), setelah itu semakin tinggi pendapatan konsumsi beras semakin rendah (Gambar 3.14). Artinya pada batas kelompok rumahtangga dengan tingkat pendapatan Rp 300,000 – 499,999 per kapita per bulan, beras sudah dapat dipandang sebagai barang inferior, dimana semakin tinggi tingkat pendapatan, maka tingkat konsumsi beras semakin rendah.

Sebaliknya konsumsi terigu dan produk turunannya, semakin tinggi pendapatan maka konsumsi terigu juga semakin tinggi, dimana komoditas ini belum termasuk makanan-jadi (bahan baku terigu) seperti roti tawar, roti manis, biskuit dan lain-lain, yang diduga juga semakin tinggi (Gambar 3.15). Sementara itu, konsumsi umbi-umbian dan sagu menunjukkan bahwa semakin tinggi pendapatan maka konsumsi komoditi tersebut semakin rendah. Hal ini semakin menunjukkan bahwa kelompok pangan jenis ubi dan kelompok umbi-umbi lainnya dipandang sebagai barang inferior (Gambar 3.16), kecuali untuk kelompok umbi-umbian lainnya (seperti kentang, talas, dan sebagainya) dimana semakin tinggi pendapatan konsumsi komoditas tersebut semakin besar.

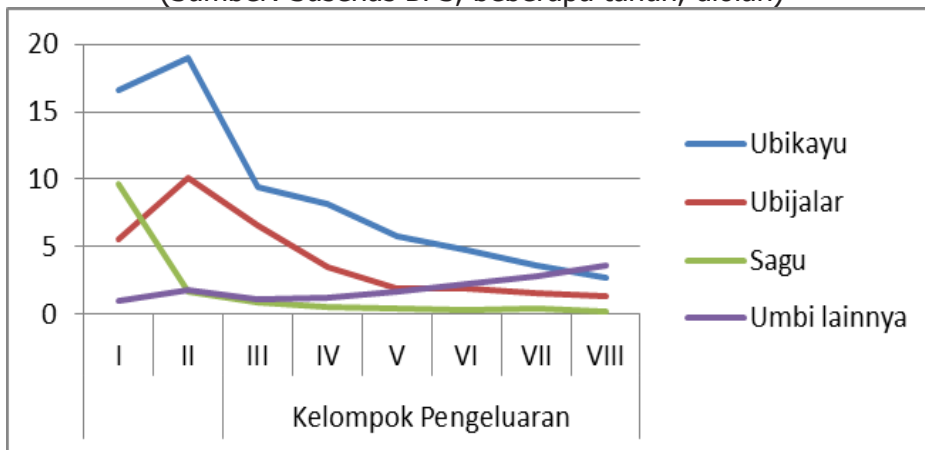


Gambar 3.14. Konsumsi Beras pada Rumahtangga Indonesia menurut Kelompok Pengeluaran Tahun 2011

(Sumber: Susenas BPS, beberapa tahun, diolah)



Gambar 3.15. Konsumsi Terigu dan Produk Turunannya pada Rumahtangga Indonesia menurut Kelompok Pengeluaran Tahun 2011 (Sumber: Susenas BPS, beberapa tahun, diolah)



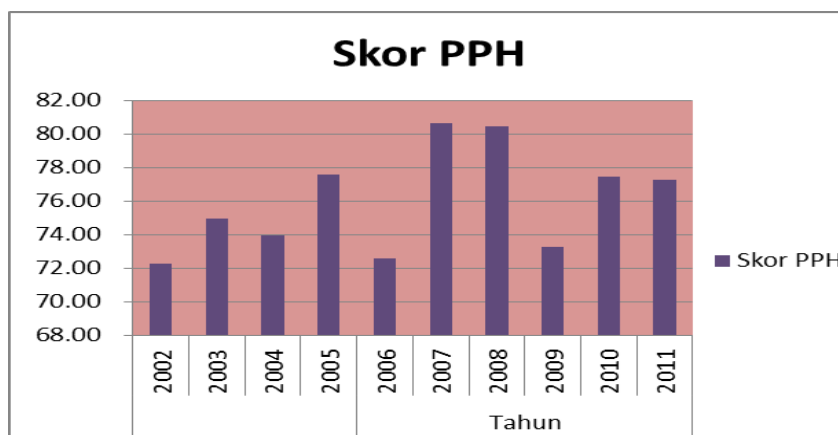
Gambar 3.16. Konsumsi Ubikayu, Ubijalar, Sagu dan Umbi Lainnya pada Rumahtangga Indonesia menurut Kelompok Pengeluaran Tahun 2011 (Sumber: Susenas BPS, beberapa tahun, diolah)

Perkembangan Diversifikasi Konsumsi Pangan dan PPH

Salah satu target sukses Kementerian Pertanian adalah peningkatan diversifikasi pangan yang dicerminkan melalui penurunan konsumsi beras per kapita 1,5%/tahun dan target skor PPH (Pola Pangan Harapan) pada tahun 2015 sebesar 95. Hal ini tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 22 Tahun 2009 tentang Kebijakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Tujuan Perpres tersebut adalah memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan yang Beragam, Bergizi Seimbang dan Aman (B2SA) yang diindikasikan oleh skor PPH 95 pada tahun 2015. Dalam pelaksanaan Perpres tersebut, Menteri Pertanian menindaklanjuti dengan

mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 43/Permentan/OT.140/2009 tentang Gerakan Percepatan Penganekaragaman Konsumsi Pangan Berbasis Sumber Daya Lokal. Ini juga tercermin bahwa Diversifikasi pangan merupakan salah satu target sukses Kementerian Pertanian 2010-2014. Untuk mencapai tujuan tersebut, Badan Ketahanan Pangan (BKP), Kementerian Pertanian, melaksanakan kegiatan gerakan Percepatan Diversifikasi Konsumsi Pangan (P2KP) yang dimulai pada tahun 2010. Tujuan umum program P2KP adalah memfasilitasi dan mendorong terwujudnya pola konsumsi pangan beragam, bergizi seimbang dan aman yang diindikasikan dengan skor PPH dengan indikator *outcome* adalah meningkatnya skor PPH dari tahun ke tahun dan menurunnya konsumsi beras 1,5% per tahun (BKP, 2012).

Penilaian kualitas pangan berdasarkan keragaman dan keseimbangan komposisi energi dapat dilakukan dengan menggunakan konsep Pola Pangan Harapan (PPH). Dalam konsep PPH, setiap kelompok pangan dalam bentuk energi mempunyai pembobot yang berbeda tergantung pada peranan pangan dari masing-masing kelompok terhadap pertumbuhan dan perkembangan manusia. Semakin tinggi nilai skor PPH mendekati 100 maka akan semakin baik, dalam arti diversifikasi konsumsi pangan sesuai konsep PPH harus mempunyai skor 100. Gambar 3.17 menunjukkan perkembangan pencapaian diversifikasi konsumsi pangan yang diukur dengan PPH.

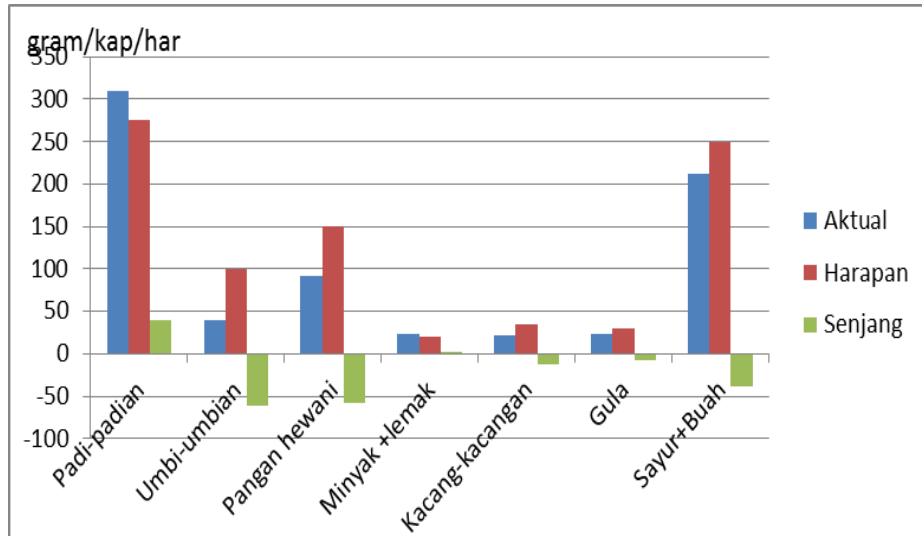


Gambar 3.17. Perkembangan Pola Konsumsi Pangan menurut PPH Tahun 2002-2011 (Sumber: Hardinsyah 2012, diolah).

Dalam kurun waktu 2002-2011, skor PPH sebenarnya meningkat, bahkan pada tahun 2007-2008 mencapai lebih dari 80, namun tahun berikutnya mengalami penurunan. Faktor-faktor yang mempengaruhi PPH selain pendapatan juga pengetahuan tentang gizi, selera atau kesadaran tentang pangan yang berkualitas dan kualitas sumberdaya manusia itu sendiri. Namun demikian secara umum hasil kajian Hardinsyah et al (2012) menunjukkan bahwa PPH pada rumahtangga di perkotaan relatif lebih baik dibanding dengan rumahtangga di perdesaan. Bila dikaitkan dengan pendapatan, maka semakin tinggi pendapatan rumahtangga cenderung pola konsumsi pangannya mendekati PPH.

Target skor PPH pada tahun 2015 sebesar 95 tampaknya masih jauh dari kenyataan, dimana pada tahun 2011 baru mencapai 77,3. Perlu upaya keras untuk pencapaian target tersebut melalui kampanye penganekaragaman pangan dan sumber gizi masyarakat. Pola konsumsi pangan masyarakat berdasarkan PPH yang dicapai (aktual) dan PPH yang semestinya (harapan) disajikan pada Gambar 3.18. Tampak bahwa pola konsumsi masyarakat belum mengacu pada pedoman PPH. Pola konsumsi pangan masyarakat masih dominan pada kelompok padi-padian, yang sudah kelebihan (39,4 gram/kapita/hari), demikian pula halnya dengan kelompok minyak dan lemak (2,6 gram/kapita/hari). Defisit sangat besar terjadi pada kelompok umbi-umbian (61,2 gram/kapita/hari), pangan hewani (57,8 gram/kapita/hari) dan kelompok sayur serta buah yang mencapai 38,6 gram/kapita/hari.

Konsumsi kelompok umbi-umbian perlu ditingkatkan. Dalam rangka mendorong konsumsi pangan lokal (umbi-umbian) sebagai sumber karbohidrat perlu dilakukan secara sinergis penanganan di sisi produksi dan ketersediaan pangan berbasis sumberdaya lokal dan sisi permintaan melalui sosialisasi, edukasi dan advokasi tentang pentingnya konsumsi beragam, bergizi, seimbang dan aman. Kampanye "*One Day No Rice*" yang dilakukan oleh Kota Depok dan kota-kota lain, paling tidak baru untuk lingkungan terbatas, perlu dilakukan secara konsisten dan diikuti secara masal di lingkungan masyarakat sekitar.



Tabel 3.18. Pola Konsumsi Pangan: Harapan dan Kenyataan (gram/kapita/hari) (Sumber: Hardinsyah et al, 2012)

Program lain yang harus digalakkan dan dikampanyekan secara luas pelaksanaannya adalah Program “Gemar Ikan” yang telah diinisiasi oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan. Demikian pula salah satu agenda yang perlu dilakukan segera untuk meningkatkan penggunaan pangan lokal non beras adalah dengan menginstruksikan penggunaan pangan berbahan baku lokal pengganti beras untuk kudapan saat rapat, dimulai dari lingkungan instansi pemerintah, sekolah-sekolah agar menginstruksikan penjualan panganan jajanan di lingkungannya dengan jajanan berbahan baku pangan lokal, dan pada saat yang sama mendidik para pelajar untuk mengkonsumsi pangan berbahan baku lokal.

Selain itu konsumsi buah dan sayur harus ditingkatkan melalui berbagai program pemanfaatan perkarangan yang dapat memberikan sumbangan untuk konsumsi rumah tangga. Salah satu program terkait adalah program Kawasan Rumah Pangan Lestari (KRPL) yang kegiatan utamanya adalah intensifikasi pemanfaatan perkarangan, serta menggalakkan pertanian di perkotaan sebagai sumber bahan pangan rumah tangga sekaligus sumber pendapatan keluarga serta pengembangan pertanian di wilayah perkotaan.

3.7. Kesejahteraan Petani

Terminologi kesejahteraan pada hakekatnya sangat luas, bukan hanya ditunjukkan dari indikator ekonomi yang dalam hal ini diwakili dengan pendapatan, namun juga mengandung pemenuhan kebutuhan individu dari indikator non ekonomi atau indikator sosial lainnya, seperti tingkat pendidikan,

kecukupan kebutuhan perumahan, kualitas pelayanan kesehatan, keamanan dan sebagainya. Bahkan mengacu pada UU Nomer 10 Tahun 1992 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera, definisi Keluarga sejahtera adalah "Kondisi dinamik suatu keluarga yang memiliki keuletan dan ketangguhan serta mengandung kemampuan fisik material dan psikis mental spiritual guna hidup mandiri dan mengembangkan diri dan keluarganya untuk hidup harmonis dan meningkatkan kesejahteraan lahir dan bathin." Dari UU tersebut definisi kesejahteraan sangat luas menyangkut aspek persepsi individu atau keluarga terhadap kondisi pemenuhan kebutuhan pokoknya. Oleh karenanya definisi kesejahteraan seringkali direduksi menjadi indikator ekonomi dan indikator non ekonomi, yaitu sebatas terpenuhinya kebutuhan fisik dasar minimal seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan. Namun mengingat masih sangat luasnya indikator-indikator non ekonomi yang merupakan indikator pendukung kesejahteraan maka indikator kesejahteraan petani seringkali di-*proxy* melalui indikator ekonomi, khususnya oleh variabel pendapatan. Peningkatan kesejahteraan identik dengan peningkatan pendapatan untuk memperbaiki/meningkatkan kebutuhan konsumsi. Dengan demikian peningkatan kesejahteraan dapat ditempuh melalui upaya untuk meningkatkan pendapatan dan atau meningkatkan kebutuhan konsumsi rumahtangga. Secara garis besar indikator kesejahteraan petani terkait dengan dua aspek penting kebijakan, yaitu kebijakan untuk meningkatkan sebesar besarnya pendapatan rumahtangga petani, dan kebijakan untuk sedapat mungkin menekan biaya/pengeluaran rumahtangga petani.

Upaya meningkatkan kesejahteraan keluarga petani

Pembangunan pada umumnya bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, dan pembangunan pertanian bertujuan untuk mensejahterakan petani. Inti upaya mensejahterakan petani adalah membuat pertanian dan petani maju sehingga paradigma baru pertanian di Abad 21 adalah dengan menetapkan keberdayaan petani sebagai fokus pembangunan pertanian. Sedangkan fokus pembangunan pertanian lainnya adalah upaya peningkatan daya saing produk dan kelestarian lingkungan.

1. Salah satu upaya untuk meningkatkan pendapatan dan keberdayaan (*empowerment*) petani adalah melalui *employment shifting**. Beban sektor pertanian dengan jutaan petani gurem harus dikurangi. Ini berarti industri nasional harus bergerak dengan laju yang lebih cepat dan investasi harus segera masuk untuk kemudian menyap tenaga-tenaga kerja. Tanpa *employment shifting*, yang terjadi adalah bertambahnya petani kecil atau petani gurem yang merupakan cerminan dari kemiskinan petani.

2. Keberdayaan petani dapat ditingkatkan dan diperbaiki dengan membangun ekosistem penciptaan kesejahteraan petani melalui penciptaan kapasitas untuk mengkonsumsi. Secara sederhana penciptaan kapasitas untuk mengkonsumsi dilakukan melalui tiga cara yaitu : (a) upaya peningkatan pendapatan petani dengan harga-harga barang kebutuhan yang tetap, (a) hanya menciptakan barang-barang dengan kualitas baik namun dengan harga yang jauh lebih ekonomis, atau (c) meningkatkan pendapatan petani sekaligus menciptakan barang kebutuhan dengan harga yang jauh lebih ekonomis. Pemahaman mengenai kebutuhan barang dan pelayanan yang baik bagi kalangan petani kelas bawah dapat menjadi dasar pengembangan pasar yang menguntungkan beragam pihak. Dari sudut pandang rantai produsen–konsumen, selama ini petani memiliki posisi yang kurang menguntungkan; ia sebagai produsen pertama yang menjual produk pertanian dengan harga paling murah, namun karena petani kebanyakan tinggal pedesaan, dia menjadi konsumen akhir yang membeli barang dengan harga paling tinggi. Pengembangan pasar dan pelayanan barang dan jasa bagi kalangan petani dapat berjalan hanya bilamana dibangun kepercayaan sekaligus memberi kesempatan mereka untuk memilih. Banyaknya kesempatan dan alternative mensejahterakan petani sekaligus menguntungkan privat sektor yang bergerak dalam penyediaan kebutuhan masyarakat kelas bawah. Penciptaan pasar bagi petani kecil yang jumlahnya sangat besar, dapat membuka keran lapangan usaha yang menguntungkan di segala bidang kebutuhan pokok manusia, yaitu pangan, pendidikan, kesehatan, barang kebutuhan rumah tangga masyarakat miskin.
3. Daya saing produk pertanian harus selalu diperbaiki. Lembaga-lembaga penelitian pertanian di Indonesia yang jumlahnya sangat banyak harus lebih banyak menghasilkan karya terapan yang bisa langsung diimplementasikan di lapangan oleh petani. Peningkatan daya saing produk pertanian berkaitan dengan produktivitas usaha tani yang dipengaruhi oleh ketersediaan, kemudahan memperoleh, serta kualitas sarana produksi pertanian serta akses dan penerapan inovasi yang dihasilkan penelitian pertanian, sarana dan prasarana serta infrastruktur pertanian seperti irigasi, jalan, dan gudang penampungan hasil panen dan penyimpanan sementara. Masih banyak celah-celah peningkatan produktivitas pertanian yang sekarang ini terabaikan di lapangan. Contohnya adalah hasil penelitian efisiensi penggunaan pupuk yang telah ditemukan dalam kurun waktu yang lama, ternyata masih belum tersosialisasikan dengan baik kepada petani. Masih terus ditemukan kasus dimana petani kesulitan memperoleh benih bermutu, demikian halnya kesulitan memperoleh pupuk yang menyebabkan terhambatnya penanaman.
4. Menyangkut kelestarian lingkungan, maka sudah saatnya pemerintah memberi apresiasi kepada petani-petani yang mempraktekkan pola pertanian ramah

lingkungan. Pemanfaatan pupuk organik dan mengurangi penggunaan pestisida akan lebih baik bagi lingkungan hidup. Kebijakan pemerintah untuk menaikkan harga gabah ternyata tidak serta merta menambah kesejahteraan petani mengingat petani selain sebagai produsen pada dasarnya mereka juga sebagai konsumen. Banyak di antara mereka yang terjerat hutang dengan tengkulak, dan akhirnya harga gabah pun lebih banyak ditentukan para tengkulak. Apabila kebijakan pemerintah tidak dapat mengangkat kesejahteraan petani, maka petani maka kebijakan pengentasan kemiskinan akan tanpa hasil, karena dampak positifnya tertutup oleh dampak negatif kebijakan lain yang tidak tepat. Kerja keras pemerintah akan tidak tampak hasilnya nihil karena penduduk miskin tidak berkurang. Diharapkan kebijakan pertanian di masa datang bisa lebih fokus pada usaha-usaha memperbaiki kesejahteraan para pelaku pertanian.

5. Revitalisasi penyuluhan pertanian dipandang sebagai upaya untuk mengembalikan fungsi dan peran penyuluhan sebagai ujung tombak pembangunan pertanian. Hanya sedikit petani yang tahu informasi dan perkembangan inovasi teknologi pertanian, sehingga bisa dijadikan dasar pengambilan keputusan usahatani. Pada umumnya petani masih memerlukan pembinaan, bimbingan, dan pendampingan.

Berdasarkan uraian di atas, target peningkatan kesejahteraan petani merupakan salah satu target sukses Kementerian Pertanian pada Kabinet Indonesai Bersatu II disamping tiga target sukses lainnya, yaitu (1) Swasembada dan Swasembada Berkelanjutan; (2) Peningkatan Diversifikasi Pangan dan (3) Peningkatan Nilai Tambah, Daya Saing, dan Ekspor Produk Pertanian. Sudah barang tentu peningkatan kesejahteraan petani akan dipengaruhi oleh keberhasilan tiga target sukses tersebut. Selain itu untuk lebih mengakselerasikan upaya peningkatan kesejahteraan petani dilakukan beberapa kegiatan yang secara langsung ditujukan untuk pemberdayaan petani dan kelembagaannya antara lain : Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP), pemberdayaan Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat (LM3), Penggerak Membangun Desa (PMD), Sarjana Membangun Desa (SMD) yang dilaksanakan melalui delapan program dan 15 kegiatan yang terkait langsung peningkatan SDM petani (Kementerian Pertanian, 2012)



BAB IV

PROFIL KOMODITAS PERTANIAN UTAMA

4.1. Padi/Beras

4.1.1. Kondisi Saat Ini

4.1.1.1. Produksi, Konsumsi, dan Proyeksi

Produksi

Produksi padi/beras cenderung meningkat selama 2008-2012 dengan rata-rata 2,85%/tahun (Tabel 4.1). Sumber pertumbuhan produksi adalah pertumbuhan luas panen rata-rata 1,99%/tahun dan pertumbuhan produktivitas rata-rata 0,86%/tahun. Ini berarti bahwa sumber utama pertumbuhan produksi adalah pertumbuhan luas panen dengan sumbangan 70%, sementara pertumbuhan produktivitas hanya 30%. Produksi sempat turun pada tahun 2011 karena turunnya luas panen dan produktivitas, namun pada tahun 2012 produksi meningkat lagi yaitu. Pada tahun 2012, produksi padi (GKG) mencapai 69.045.141 ton (setara dengan 43.498.439 ton beras), yang bersumber dari luas panen 13.443.443 ha dan produktivitas 5.136 kg GKG/ha.

Tabel 4.1. Produksi, Luas Panen dan Produktivitas Padi Nasional, 2008-2012.

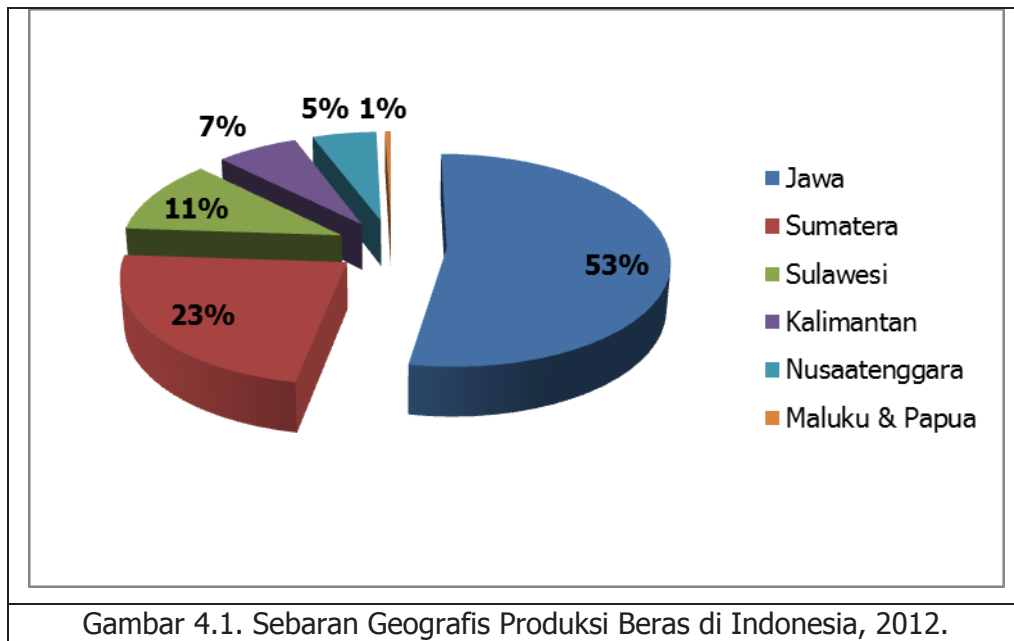
Tahun	Produksi (ton)		Luas Panen (ha)	Provititas (kg GKG/ha)
	GKG	Beras		
2008	60.325.925	38.005.333	12.327.425	4.894
2009	64.398.890	40.571.301	12.883.576	4.999
2010	66.469.394	41.875.718	13.253.450	5.015
2011	65.385.183	41.192.665	13.224.379	4.944
2012	69.045.141	43.498.439	13.443.443	5.136
Laju (%/th)	2,85	2,85	1,99	0,86

Peningkatan luas panen padi disebabkan oleh peningkatan IP padi dan pencetakan sawah baru walaupun tidak banyak, sementara perbaikan produktivitas merupakan hasil dari program SLPTT padi pada tahun 2012, yang di dalamnya terdapat program BLBU (Bantuan Langsung Benih Unggul) dan BLP (Bantuan Langsung Pupuk). Namun jika melihat program SLPTT yang demikian gencar dengan anggaran yang cukup besar, perbaikan produktivitas tersebut dapat dikatakan tidak signifikan. Apalagi jika dibandingkan dengan produktivitas pada tahun 2010 yang mencapai 5.015 kg/ha, peningkatan produktivitas tersebut

hanya 121 kg GKG/ha atau 2,41%. Salah satu permasalahan penting yang dijumpai dalam pelaksanaan program SLPTT adalah benih padi yang diberikan kepada petani kurang bagus, datang terlambat dan varietasnya tidak selalu sesuai dengan yang diinginkan petani.

Secara geografis, produksi padi tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (Gambar 4.1). Sentra produksi beras adalah Jawa (53%) dan Sumatera (23%). Selibuhnya adalah Sulawesi (11%), Kalimantan (7%), Nusatenggara (5%) dan Indonesia timur (Maluku dan Papua).

Dengan sebaran geografis produksi padi demikian, dimana tekanan penduduk terhadap lahan di Jawa makin berat, maka produksi diluar Jawa perlu ditingkatkan lebih cepat, karena daya dukung Jawa sebagai sentra produksi beras akan terus menurun.

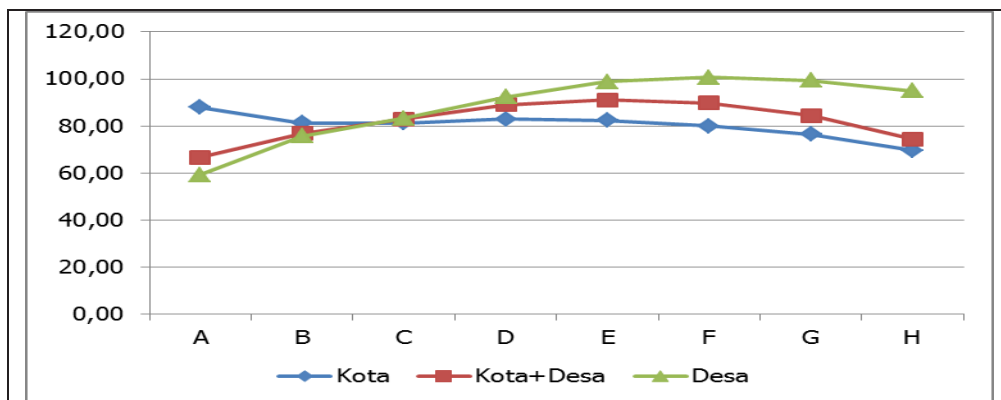


5.

Konsumsi

Dari pohon industri tanaman padi dapat diketahui bahwa tanaman padi menghasilkan gabah (50%) dan jerami (50%). Selanjutnya dari gabah dapat dihasilkan beras pecah kulit (80%) dan sekam (20%). Dari beras pecah kulit dapat diperoleh beras (61%), menir (10%) dan dedak (9%). Dari beras dan menir dapat dihasilkan: (1) Pangan pokok (beras kepala, beras giling berkualitas, beras aromatik, beras instan, beras kristal); (2) Pangan fungsional (beras yodium, beras IG rendah, beras bernutrisi tinggi, beras lembaga, beras Fe tinggi); (3) Panganan (kueh basah, kueh kering); (4) Bahan baku industri, yang terdiri dari tepung (tepung BKP, tepung instan, pangan olahan/bihun, dan bahan

untuk industri tekstil) dan pati (pangan olahan, modified starch, dan gum/perekat untuk industri tekstil). Sementara dedak dapat digunakan untuk pembuatan pakan ternak, pangan serat dan minyak. Dari sekam dapat dihasilkan arang sekam, abu gosok, bahan bakar, silikat, dan karbon aktif. Dari jerami dapat dihasilkan kompos, pakan ternak/silage, bahan bakar, media jamur, kertas dan papan partikel. Dapat disimpulkan bahwa beras yang dihasilkan dari tanaman padi tidak hanya digunakan untuk pangan pokok, tetapi juga diolah menjadi berbagai produk berupa pangan fungsional, panganan dan bahan baku industri.



Gambar 4.2. Konsumsi Langsung Beras oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun)²

Sumber: Susenas 2011 (BPS), diolah.

Konsumsi langsung beras (pangan pokok) per kapita menurut kelompok pengeluaran (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) tahun 2011 diperlihatkan pada Gambar 2, yang memberikan gambaran bahwa: (1) Konsumsi beras rata-rata di wilayah perdesaan jauh lebih besar dibanding di wilayah perkotaan, yaitu masing-masing 95,97 kg dan 78,68 kg atau rata-rata 95,37 kg per kapita per tahun; (2) Di wilayah perdesaan, konsumsi terus meningkat sampai kelompok pengeluaran F, kemudian terus menurun hingga kelompok pengeluaran H, sementara di wilayah perkotaan konsumsi menurun tajam pada kelompok B, kemudian terus menurun lambat hingga kelompok pengeluaran G dan menurun lebih cepat pada kelompok pengeluaran H; dan (c) Secara rata-rata, konsumsi terus meningkat hingga kelompok pengeluaran E, kemudian terus menurun hingga kelompok pengeluaran H.

² Kelompok pengeluaran per kapita per bulan: A = < Rp 100.000; B = Rp 100.000-149.999; C = Rp 150.000-199.999; D = Rp 200.000-299.999; E = Rp 300.000-499.999; F = Rp 500.000-749.999; G = Rp 750.000-999.999; dan H = Rp 1,000,000+

Hasil analisis dengan menggunakan model LA-AIDS (*Linear Approximation – Almost Ideal Demand System*) memperoleh elastisitas pengeluaran (proksi pendapatan) yang bernilai positif tetapi tidak elastis, yaitu 0,183. Artinya, setiap kenaikan pendapatan rumah tangga 10%, konsumsi langsung beras naik 1,83%. Hal ini menunjukkan bahwa beras merupakan produk pangan normal bagi rumah tangga konsumen di Indonesia. Karena itu, ke depan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, maka diperkirakan bahwa konsumsi langsung beras per kapita akan meningkat tetapi tidak signifikan. Apabila persentase jumlah penduduk perkotaan meningkat, maka diperkirakan konsumsi per kapita rata-rata beras akan menurun.

Perkembangan konsumsi total di dalam negeri selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 4.2. Yang dimaksudkan dengan "konsumsi total" mencakup: (1) Konsumsi langsung oleh rumah tangga; (2) Penggunaan untuk pakan, bibit dan industri pengolahan (makanan dan non makanan); dan (3) Tercecer. Dalam kurun waktu tersebut laju produksi lebih tinggi dibandingkan dengan laju konsumsi. Dengan laju produksi beras rata-rata sebesar 3,48%/tahun dan laju konsumsi sekitar 0,97%/tahun, maka dari tahun 2008 sampai dengan 2012 neraca beras nasional sebetulnya sudah mengalami surplus. Surplus terbesar tercatat pada tahun 2012 dimana surplus beras mencapai sekitar 5,7 juta ton atau sekitar 15% dari produksi beras nasional.

Tabel 4.2. Konsumsi dan Surplus/Defisit Beras, 2008-2012.

Tahun	Konsumsi (000 ton)*	Produksi (000 ton)	Surplus/Defisit	
			Ribu Ton	%
2008	31.799	33.915	2.116.3	6.24
2009	32.195	36.205	4.009.9	11.08
2010	33.068	37.369	4.301.3	11.51
2011	33.056	36.968	3.912.1	10.58
2012	33.047	38.823	5.776.2	14.88
Laju (%/thn)	0.97	3.48	-	-

Keterangan: *) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk pakan, bibit, industri pengolahan (makanan dan non makanan) dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).

Peningkatan surplus beras ini antara lain disebabkan oleh penurunan tingkat konsumsi khususnya pada tahun 2011 dan 2012. Pada tahun 2011 dan 2012 konsumsi rata-rata beras nasional per kapita per tahun mengalami penurunan dari sekitar 139,15 kg/kapita/tahun pada tahun 2010 menjadi sekitar

137,1 kg/kapita/tahun di tahun 2011 dan turun lagi menjadi sekitar 135,01 kg/kapita/tahun. Penurunan konsumsi rata-rata beras per kapita per tahun ini terkait dengan perubahan gaya hidup masyarakat yang cenderung mengurangi konsumsi nasi khususnya pada masyarakat kelas menengah yang jumlahnya semakin bertambah. Namun demikian, penurunan konsumsi beras ini juga dapat disebabkan semakin beragamnya alternatif pangan non-beras khususnya yang berbahan baku gandum (mie instan).

Sementara pada aspek produksi juga terjadi peningkatan yang signifikan khususnya pada tahun 2012. Meskipun dibayangi kekhawatiran terjadinya penurunan produksi beras karena dampak perubahan iklim, namun pada tahun 2012 produksi beras mengalami kenaikan dari sekitar 36,97 juta ton di tahun 2011 menjadi 38,82 juta ton atau naik sekitar 5%.

4.1.1.2. Perdagangan Luar Negeri

Indonesia melakukan ekspor dan impor beras (Tabel 4.3). Selama 2008-2012, volume ekspor berfluktuasi dengan kecenderungan menurun, yaitu dari 1.867 ton pada tahun 2008, yang naik menjadi 2.395 ton pada tahun 2009, menjadi hanya 1.091 ton pada tahun 2012. Secara statistik terjadi penurunan volume ekspor rata-rata 18,87%/tahun selama 2008-2012. Dapat dikatakan bahwa volume ekspor tersebut sangat kecil dan dapat diabaikan.

Tabel 4.3. Volume Ekspor dan Impor Beras, 2008-2012.

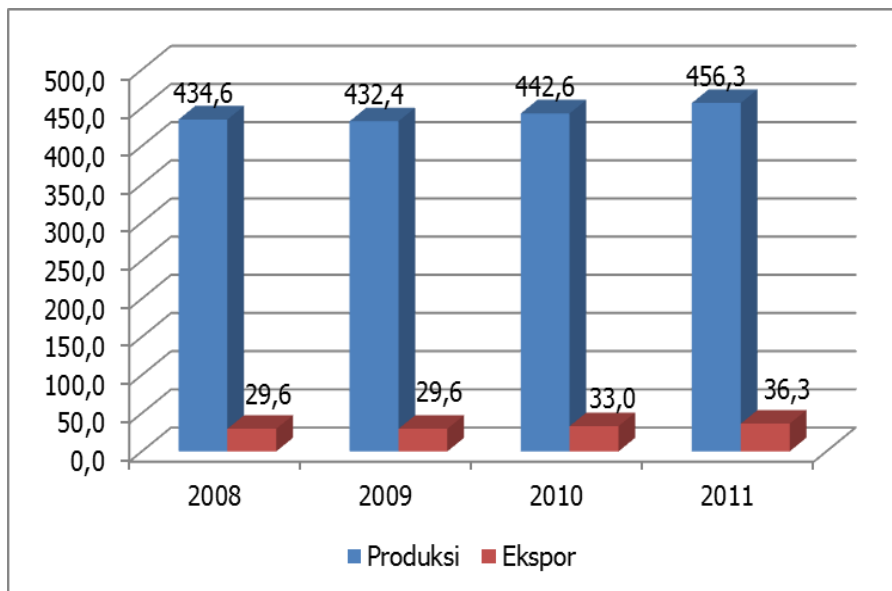
Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Defisit Perdagangan	
			ton	%
2008	1.867	288.369	286.502	15.346
2009	2.395	248.454	246.059	10.274
2010	345	686.108	685.763	198.772
2011	1.062	2.698.990	2.697.927	254.037
2012	1.091	1.927.563	1.926.472	176.549
Laju (%/th)	-18,87	61,85	62,06	56.617

Sumber: Statistik Ekspor dan Statistik Impor 2008-2012 (BPS), diolah.

Sebaliknya, volume impor cenderung, utamanya sejak tahun 2011, yang mencapai sekitar 2,7 juta ton, padahal selama 2008-2010 masih kecil. Walaupun pada tahun 2012 menurun, impor masih menembus 1,93 juta. Secara statistik, volume impor meningkat sangat cepat dengan rata-rata 61,85%/tahun selama 2008-2012. Dengan demikian, defisit perdagangan beras Indonesia selalu terjadi

selama 2008-2012. Defisit perdagangan terus meningkat cepat, utamanya sejak 2011 yang mencapai 2,70 juta ton atau 254.037% dari volume ekspor. Pada tahun 2012 menurun tetapi masih besar yaitu 1,93 juta ton (176.549%). Secara statistik, defisit perdagangan beras meningkat sangat cepat yaitu rata-rata 62,06%/tahun untuk nilai absolut dan 56.617% untuk angka relatif selama 2008-2012.

Berikut ini ditunjukkan pasokan beras di pasar dunia, baik dari segi produksi maupun ekspor sebagai sumber impor beras Indonesia. Produksi beras dunia meningkat lambat dengan rata-rata 1,69%/tahun selama 2008-2011, sementara volume ekspornya meningkat jauh lebih cepat yaitu rata-rata 7,19%/tahun (Gambar 4.3). Walaupun persentase volume ekspor terhadap produksi cenderung meningkat 0,40%/tahun, jumlah ekspor hanya sekitar 30-37 juta ton atau 7-8% dari total produksi dunia. Ini mengindikasikan bahwa sebagian besar produksi beras dunia (sekitar 92-93%) dikonsumsi oleh negara produsennya sendiri, dan hanya sebagian kecil untuk negara-negara lain.



Gambar 4.3. Produksi dan Ekspor Beras Dunia, 2008-2011 (juta ton).
Sumber: FAO-Stat (2013), diolah.

Negara produsen utama beras dunia adalah China dan India dengan pangsa masing-masing 28,62% dan 21,19% atau 49,81% secara keseluruhan. Indonesia menempati urutan ketiga dengan pangsa 9,59%, sementara Thailand, Vietnam, Bangladesh dan Myanmar menempati urutan berikutnya dengan pangsa masing-masing 6,06%, 5,25%, 4,75% dan 4,58%. Ketujuh negara tersebut memproduksi 80% dari produksi beras dunia selama 2009-2011. Sementara

negara pengekspor utama beras dunia adalah Thailand, Vietnam, Pakistan, AS dan India dengan pangsa masing-masing 28,51%, 20,21%, 10,47%, 9,96% dan 9,49% atau 78,63% secara keseluruhan. Untuk impor, dari 198 negara pengimpor beras seluruh dunia, tidak ada negara yang sangat menonjol. Pada tahun 2011, Indonesia merupakan negara pengimpor beras terbesar dunia dengan pangsa 8,19%, sementara urutan kedua dan ketiga masing-masing adalah Nigeria (6,52%) dan Bangladesh (3,90%).

Melihat fenomena tersebut diatas dapat dikatakan bahwa pasokan beras di pasar dunia sangat tipis. Apalagi negara produsen terbesar China, India dan Indonesia, yang penduduknya sangat besar dan laju pertumbuhannya cukup cepat, maka di waktu mendatang pasokan beras dunia akan menipis. Karena itu, Indonesia harus tetap berusaha meningkatkan produksi berasnya untuk mencukupi kebutuhan domestiknya.

4.1.1.3. Harga

Harga beras dapat dilihat di tiga tingkatan, yaitu harga dunia, harga konsumen dan harga produsen (Tabel 4.4). Harga beras di pasar dunia dalam US\$ selama 2008-2012 meningkat rata-rata 1,90%/tahun (dari US\$ 0,529/kg pada tahun 2008 menjadi US\$ 0,580/kg pada tahun 2012, sempat turun menjadi US\$0,521/kg pada tahun 2010). Jika dikonversi ke dalam mata uang Rupiah, laju peningkatan harga beras dunia cenderung menurun rata-rata 0,81%/tahun, karena terjadi pelemahan (depresiasi) nilai tukar US\$ terhadap Rupiah rata-rata 2,71%/tahun.

Tabel 4.4. Harga Beras di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Marjin1 ^{a)}		Marjin2 ^{b)}		Marjin3 ^{c)}	
	US\$/kg	Rp/kg	Konsumen (Rp/kg)	Produsen (Rp/kg)	Rp/kg	%	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	0,529	5.161	5.485	4.340	323	5,89	1.144	20,87	-821	-18,92
2009	0,549	5.707	6.012	4.836	305	5,08	1.176	19,57	-871	-18,01
2010	0,521	4.728	6.647	5.057	1.918	28,86	1.589	23,91	329	6,50
2011	0,552	4.844	7.384	6.535	2.540	34,40	850	11,50	1.691	25,87
2012	0,580	5.379	8.221	7.050	2.842	34,57	1.171	14,25	1.670	23,70
Laju (%/th)	1,90	-0,81	10,15	12,71	64,66	8,67	-	-	-	-

Keterangan:
a) Selisih antara harga konsumen dan harga dunia.
b) Selisih antara harga konsumen dan harga produsen.

c) Selisih antara harga produsen dan harga dunia.

Sementara itu harga beras di tingkat konsumen meningkat sangat cepat dengan rata-rata 10,15%/tahun. Laju peningkatan harga konsumen ini lebih cepat dibanding kenaikan harga dunia, baik dalam US\$, apalagi dalam Rupiah. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien korelasi antara harga konsumen dan harga dunia dalam Rupiah sangat rendah, yaitu 0,02. Parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut sangat lemah. Selisih antara harga konsumen dan harga dunia juga sangat tinggi, terutama sejak 2010, dan cenderung meningkat sangat cepat dengan rata-rata 64,66%/tahun (dari Rp 323/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 2.842/kg pada tahun 2012). Karena itu, persentase margin harga tersebut juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 8,67%/tahun (dari 5,89% pada tahun 2008 menjadi 34,57% pada tahun 2012).

Harga gabah (setara beras) di tingkat petani meningkat rata-rata 12,71%/tahun. Laju peningkatan harga produsen ini lebih cepat dibanding laju kenaikan harga konsumen, apalagi harga dunia. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga produsen dan harga konsumen masing-masing adalah 1,05 dan 0,95. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut sangat kuat, dimana 95% kenaikan harga konsumen ditransmisikan ke harga produsen, dan setiap harga konsumen naik 10% maka harga produsen naik 10,5%. Selisih antara harga konsumen dan harga produsen juga cukup tinggi dan cenderung meningkat (dari Rp 1.144/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 1.171/kg pada tahun 2012, pernah mencapai Rp 1.589/kg pada tahun 2010, dan Rp 850/kg pada tahun 2011). Karena itu persentase margin harga tersebut juga cukup tinggi namun cenderung menurun (dari 20,82% pada tahun 2008 menjadi 14,25% pada tahun 2012, dan pernah mencapai 23,91 pada tahun 2010).

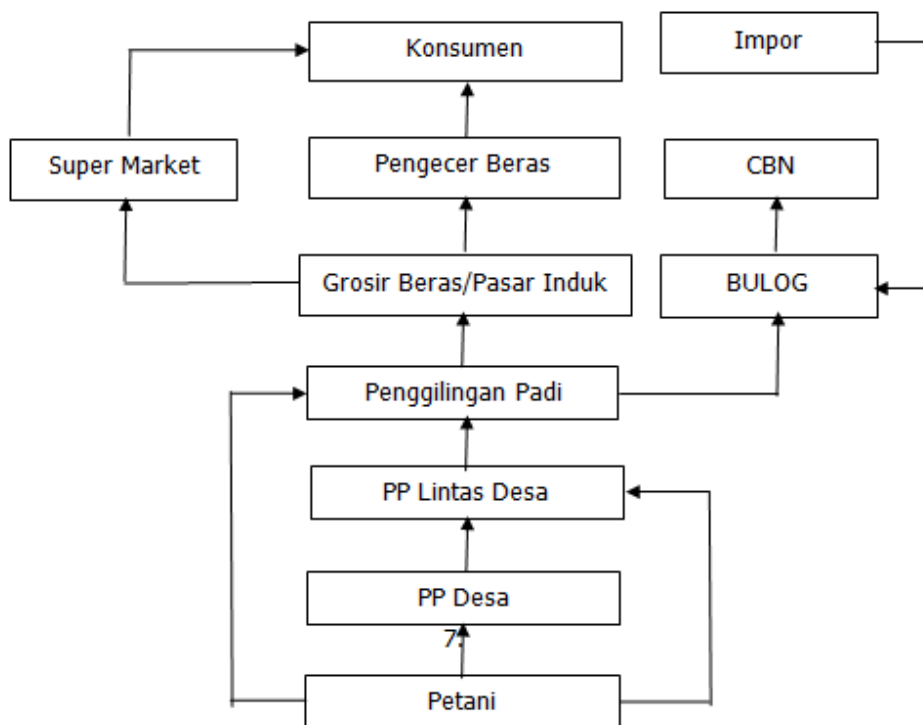
Harga produsen sejak pada tahun 2008 dan 2009 lebih rendah dibanding harga dunia dalam rupiah, tetapi sejak 2010 menjadi berbalik, yaitu harga produsen menjadi lebih tinggi. Pada tahun 2011 dan 2012 perbedaan harga mencapai hampir 1.700/kg atau sekitar 25%.

Margin harga yang sangat tinggi tersebut, baik antara harga konsumen dan harga dunia menunjukkan bahwa pasar beras di dalam negeri bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan pembelian dan bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan penjualan. Ada kemungkinan bahwa beberapa perusahaan besar importir membentuk kartel dan mengendalikan harga beras (dan harga pangan lain) di

Indonesia. Faktor utama penyebab terjadinya kartel adalah UU tentang Persaingan Usaha yang pelaksanaannya tidak efektif sebagai akibat dari pengawasan oleh KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) tidak berjalan karena ada kekuatan struktural yang melindungi praktek kartel.

4.1.1.4. Rantai Pasok

Rantai pasok komoditas beras di Indonesia diperlihatkan pada Gambar 4.4. Hasil panen petani dalam bentuk gabah kering panen (GKP) sekitar 25% sebagian besar dijual kepada Pedagang Pengumpul Desa, dan sebagian lainnya ke Pedagang Pengumpul Lintas Desa dan Penggilingan Padi. Proses pengeringan GKP menjadi Gabah Kering Giling (GKG) pada umumnya dilakukan oleh Penggilingan Padi karena mempunyai lantai jemur yang cukup luas dan gudang penyimpanan gabah yang cukup besar. Petani dan Pedagang Pengumpul Desa pada umumnya tidak melakukan pengeringan gabah karena tidak mempunyai lantai/alas penjemuran yang memadai. Sementara Pedagang Pengumpul Lintas Desa melakukan pengeringan gabah jika gabahnya akan dijual ke luar daerah. Petani kecil juga ada yang melakukan pengeringan sebagian gabah hasil penennya dengan tujuan disimpan untuk cadangan pangan sampai masa panen berikutnya, yang diperlukan untuk konsumsi keluarga sendiri atau dijual dalam bentuk beras.



Gambar 4.4. Rantai Pasok Beras Dalam Negeri

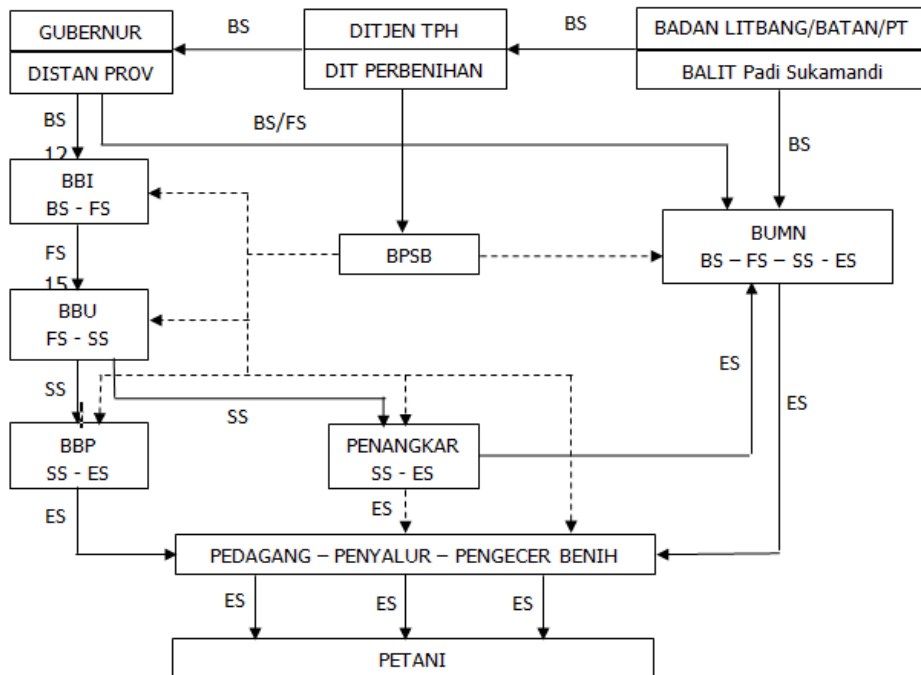
Beras yang dihasilkan oleh Penggilingan Padi dijual ke Grosir (Pedagang Besar) beras di Pasar Induk Beras yang ada di masing-masing daerah. Beras dari Penggilingan Beras juga dijual kepada BULOG dalam rangka program pengadaan beras nasional dan stabilisasi harga petani. Grosir Beras kemudian menjual kepada Super Market dan Pengecer Beras, yang keduanya kemudian menjual berasnya ke Konsumen Akhir. BULOG menyimpan beras hasil pembelian dari Penggilingan Padi dan Impor (utamanya Raskin) sebagai Cadangan Beras Nasional (CBN), baik untuk stabilisasi harga beras di tingkat konsumen maupun untuk bantuan Raskin.

4.1.1.5. Perbenihan

Berdasarkan PP tentang Sistem Produksi Benih, jalur produksi benih sumber (BS/*Breeder Seed*) dapat dilihat pada Gambar 4.5. Ada dua jalur produksi benih, yaitu sebagai berikut:

- 1) Melalui jalur birokrasi, mulai dari pengiriman BS dari Balai Penelitian Padi Sukamandi (Puslitbang Tanaman Pangan) ke Dinas Pertanian Provinsi di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Tanaman Pangan untuk memproduksi benih dasar (FS/*Foundation Seed*) di Balai Benih Induk (BBI), kemudian

dilanjutkan ke Dinas Pertanian Kabupaten/Kota untuk memproduksi benih pokok (*SS/Stock Seed*) di Balai Benih Umum (BBU). Benih yang diproduksi oleh BBU disebar ke Petani Penangkar Benih yang telah terlatih untuk memproduksi benih sebar (*ES/Extension Seed*) yang siap disebar ke petani pengguna. Jalur ini relatif panjang dan sulit untuk mengendalikan mutu benih, sehingga seringkali ditemukan benih yang tidak murni (benih palsu, benih campuran).



Gambar 4.5. Jalur Produksi, Penyebaran dan Pengawasan Benih Padi di Indonesia

- 2) Melalui jalur kerjasama/kemitraan antara Balai Penelitian dengan BUMN/BUMD untuk memproduksi benih dasar-sebar (SS-ES) yang siap digunakan oleh petani. Jalur ini lebih pendek dan ditangani langsung oleh para profesional, terutama di BUMN (PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani).
- 3) Peranan Penangkar Benih padi sangat penting. Benih yang diproduksi setelah diuji oleh BPSB dijual kepada Pedagang/Penyalar Benih ES. Melalui kerjasama dengan BUMN perbenihan, Penangkar memasok calon benih ES kepada BUMN untuk selanjutnya dijadikan benih untuk dijual sebagai benih, baik sebagai benih komersial maupun benih dalam program BLBU.

Permasalahan yang dihadapi dalam penyebaran benih padi bermutu antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Banyak petani banyak yang menggunakan SS (stock seeds) berlabel ungu yang seharusnya untuk penangkaran, dan tidak mau menanam benih sebar (ES) yang seharusnya ditanam, padahal harga benih SS lebih mahal dibanding benih ES. Hal ini disebabkan mutu benih SS lebih bagus dibanding benih ES dari aspek kemurnian, keseragaman, dan daya tumbuh. Ini merupakan indikasi lemahnya BPSB dalam melakukan pengawasan di lapangan, yang antara lain disebabkan oleh terbatasnya jumlah SDM di lembaga tersebut. Disamping itu, benih SS cukup tersedia di kios penyalur benih. Jika permintaan benih SS terus meningkat, dikhawatirkan stok benih jenis ini terbatas karena memang tidak untuk penanaman masal, tetapi untuk penangkaran benih.
- 2) Pemerintah menyediakan benih ES bersubsidi, namun benih ini jarang dijual di kios-kios benih, sehingga petani tidak tahu bahwa ada benih bersubsidi yang harganya lebih murah dibanding harga pasar. Pihak Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan BPSB ternyata juga tidak mengetahui bahwa ada benih bersubsidi untuk petani. Hal ini merupakan indikasi lemahnya koordinasi antara BUMN produsen benih bersubsidi dengan Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan BPSB.

4.1.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Program/kegiatan yang sedang berjalan untuk pengembangan jagung dapat dikelompokkan menjadi : (1) Program peningkatan produktivitas; (2) Program perluasan areal tanaman; dan (3) Program pengembangan logistik jagung (silo). Masing-masing program tersebut dijelaskan sebagai berikut.

Program Peningkatan Produktivitas Tanaman:

Program ini mencakup: (a) Penyediaan benih unggul bagi petani; (b) Penyediaan informasi kalender tanam; (c) Penciptaan dan penyebaran varietas unggul baru berproduktivitas tinggi, termasuk yang tahan kekeringan dan genangan; (d) Penerapan SL-PTT Padi; (e) Perlindungan tanaman dari gangguan OPT; (f) Perbaikan jaringan irigasi; (g) Pengaturan pola tanam dan jadwal tanam yang tepat; (h) Penanganan pasca panen untuk mengurangi kehilangan hasil; dan (i) Pendampingan dan penyuluhan petani.

Program Perluasan Areal Tanaman:

Program ini meliputi: (a) Peningkatan Indeks Pertanaman (IP) Padi di lahan sawah; (b) Pencetakan sawah di daerah baru; dan (c) Pemanfaatan lahan kehutanan melalui GP3K (Gerakan Peningkatan Produksi Pangan Berbasis Korporasi) dalam program CSR (*Corporate Social Responsibility*). Kemampuan mencetakan sawah masih sangat terbatas karena sulitnya mendapatkan lahan baru

di Luar Jawa yang cocok untuk pembuatan sawah karena masalah status lahan yang bersangkutan.

GP3K merupakan program dari Kementerian BUMN yang bersinergi dengan Kementerian Pertanian untuk membantu meningkatkan produksi pangan di dalam negeri guna mendukung ketahanan pangan nasional. Ada tiga sistem kerjasama dengan petani untuk mendukung produksi padi nasional, yaitu: (1) Sistem sewa lahan; (2) Sistem bantuan pupuk dan bibit; dan (3) Sistem bayar saat panen ("yarnen"). Sistem kerjasama ini tergantung pada daerahnya masing-masing. Hasil produksi padi dibeli oleh pembeli siaga yaitu PT Berdikari yang juga merupakan anak perusahaan BUMN.

Modal untuk program GP3K berasal dari BUMN dan pinjaman bank dengan bunga rendah, prosedurnya mudah dan sistem pembayarannya adalah "yarnen" (pembayaran saat panen). Dalam program ini, pihak perusahaan tidak hanya bertindak sebagai penyedia lahan, tapi juga sebagai avalis, yaitu sebagai penjamin pinjaman petani kepada bank. Petani diberikan bantuan pupuk, bibit dan lahan agar produktifitas petani meningkat.

Faktor teknis yang perlu diperhatikan dalam GP3K Padi adalah bahwa penanaman padi (padi gogo) harus dilakukan segera pada saat masih ada hujan, dimana setiap tahunnya siklus produksi padi dihitung sejak Oktober hingga September tahun berikutnya. Karena itu, agar bisa mengejar musim hujan maka penanaman jagung di lahan yang masuk program GP3K paling lambat dilakukan pada bulan Juni.

Pelaksanaan GP3K Padi (termasuk jagung) telah dilaksanakan oleh Perum Perhutani, yang mulai tahun 2012 dilaksanakan oleh KPH Kebonharjo, Jawa Tengah. Di tingkat petani dibentuk wadah LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan). Lahan yang di dimanfaatkan untuk menanam kedua jenis tanaman tersebut adalah 1.143,61 ha. Untuk padi, bibit ditanam di dalam kawasan seluas 70,17 ha dan di luar kawasan hutan 481,47 ha, dengan hasil panen 2.547,7 ton. Sementara untuk jagung, bibit ditanam di dalam kawasan hutan seluas 370,4 ha dan luar kawasan 221,57 ha, yang menghasilkan 2.255,42 ton jagung pipil kering. Budidaya padi gogo dan jagung di dalam kawasan hutan dilakukan dengan cara tumpang sari di sela-sela tanaman jati yang masih muda. Perum Perhutani KPH Kebonharjo memiliki luas wilayah kerja 17.739,10 ha yang berada di tiga kabupaten yaitu Rembang, Tuban dan Blora. Saat ini tercatat 59 LMDH yang sudah bekerjasama dengan perincian di wilayah Kabupaten Rembang 44 LMDH, di Kabupaten Tuban 9 LMDH dan di Kabupaten Blora 6 LMDH. Sharing hasil produksi yang dikururkan dapat dirasakan oleh masyarakat sekitar hutan sampai saat ini

sekitar Rp 4 miliar. Pelaksanaan GP3K pada tahun 2012 juga dilaksanakan di lahan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur seluas 58.180 ha, yang ditanami berbagai jenis tanaman pangan, yaitu padi gogo 7.100 ha dengan produksi 6.300 ton, jagung 45.800 ha dengan produksi 173.000 ton, dan kedelai 5.280 ha yang menghasilkan 5.400 ton.

Dengan cara demikian, maka program GP3K cukup berhasil meningkatkan produksi pangan melalui perluasan areal tanam dan peningkatan produktivitas. Karena itu, program GP3K demikian perlu terus didukung dan diperluas, dimana keterbatasan lahan menjadi kendala terbesar di dalam upaya peningkatan produksi pangan nasional.

4.1.3. Titik Kritis/Isu Strategis

Beberapa titik kritis dalam upaya pengembangan produksi padi adalah sebagai berikut:

- 1) Alih fungsi lahan sawah terus berlanjut karena: (a) Permintaan akan lahan pertanian terus meningkat karena pertumbuhan penduduk, perkembangan industri, pembangunan infrastruktur (jalan raya/toll, bandara, dll); (b) Kebijakan alih fungsi lahan tidak tegas dan tidak konsisten (kontradiktif, cakupan terbatas dan perencanaan tataguna tanah tidak konsisten), peraturan perundangan masih mengandung kelemahan, pandangan Pemda tentang alih fungsi lahan berbeda-beda, target konkrit masing-masing lembaga tidak tegas, dan otonomi daerah; (c) Efek domino pembangunan jalan raya/toll; (d) Fragmentasi pemilikan lahan; dan (e) Keuntungan relatif dan risiko usahatani.
- 2) Tingkat kerusakan jaringan irigasi cukup tinggi: (a) Kerusakan di tingkat provinsi 45%, di tingkat kabupaten 37%, di tingkat nasional 22,3% (kondisi tahun 2013). Kerusakan disebabkan oleh: (a) Musim (hujan/banjir, kemarau/kering); (b) Kerusakan DAS (gundul); (c) Minimnya kawasan hutan; (d) Sedimentasi; (e) Pencemaran air; (f) Terbatasnya atau tidak adanya anggaran (APBD) untuk perbaikan; (g) Kesalahan desain dan buruknya mutu bangunan irigasi; (h) Kerusakan tanggul (jebol); (i) Kerusakan pintu air; dan (j) Kekurangpedulian pemerintah daerah untuk melakukan perbaikan.
- 3) Perubahan iklim yang menyebabkan: (a) Peningkatan bencana hidrometeorologi, (b) Musim kemarau lebih panjang dan musim hujan menjadi lebih pendek dengan intensitas hujan yang tinggi; dan (c) Ketersediaan air berkurang dan sulit diprediksi. Sementara itu, program mitigasi dan adaptasi kurang efektif.

- 4) Pelaksanaan UU Nomor 16/2006 tentang sistem penyuluhan pertanian, perikanan dan perkebunan (SP3K) kurang efektif: (a) Fungsi penyuluhan pertanian di tingkat Provinsi belum berjalan optimal karena mandat untuk melaksanakan penyuluhan pertanian tidak tegas; (b) Bentuk kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten/Kota sangat beragam (7 bentuk); (c) Belum semua Kecamatan mempunyai BPP (Balai Penyuluhan Pertanian); (d) Penggunaan aset penyuluhan tidak sesuai dengan keperluan untuk menyelenggarakan penyuluhan pertanian; (e) Pimpinan/pengelola kelembagaan penyuluhan pertanian di Kabupaten/Kota banyak yang tidak mempunyai latar belakang penyuluhan pertanian; (f) Belum ada kesepakatan bersama mengenai sistem penyuluhan pertanian; (g) Kabupaten/Kota juga belum sepenuhnya menjalankan kewenangan wajibnya di dalam penyelenggaraan penyuluhan pertanian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (h) Banyak alih tugas penyuluh pertanian ke jabatan lain yang tidak sesuai dengan kompetensi penyuluh pertanian; (i) Peningkatan kompetensi penyuluh pertanian, terutama melalui Diklat sudah jarang dilakukan; (j) Usia penyuluh pertanian sebagian besar sudah di atas 50 tahun (hampir pensiun); (k) Biaya operasional untuk penyuluh pertanian yang disediakan oleh Kabupaten/Kota tidak memadai; (l) Penyelenggaraan penyuluhan pertanian belum dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip penyuluhan partisipatif dan belum dilaksanakan secara terpadu sebagai bagian dari suatu sistem pemberdayaan petani; (m) Penyusunan program penyuluhan pertanian tidak sesuai dengan kebutuhan lapangan serta belum didasarkan pada prinsip-prinsip penyusunannya; (n) Penyelenggaraan penyuluhan pertanian masih berorientasi pada keproyekan dan kegiatannya masih bersifat parsial serta belum didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai; (o) Materi dan metode penyuluhan pertanian belum sepenuhnya mendukung pengembangan agribisnis komoditas unggulan di daerah karena kurangnya dukungan informasi dan keterbatasan sumberdaya; (p) Sulit mendapatkan informasi dan teknologi yang sesuai dengan kebutuhan spesifik lokasi karena terbatasnya kemampuan penyuluh pertanian untuk mengakses sumber-sumber informasi dan teknologi; (q) Terbatasnya sarana dan prasarana yang dimiliki penyuluh pertanian di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya; dan (r) Pembiayaan penyuluhan pertanian yang bersumber dari Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota, baik melalui dana dekonsentrasi, dana alokasi umum (DAU), dan APBD maupun kontribusi dari petani dan swasta, masih sangat terbatas.
- 5) Penyediaan lahan untuk pencetakan sawah baru masih sulit. Banyak lahan terlantar tetapi sulit digunakan untuk sawah karena masalah sulitnya

pembebasan lahan (lahan HGU, hak ulayat/adat, kebijakan Pemda). Karena itu pula, program Food/Rice Estate di Papua dan Kalimantan Timur tidak berhasil dilaksanakan.

- 6) Petani/produsen pertanian tidak mampu merespon permintaan pasar karena adanya keterpisahan yang disebabkan oleh: (a) Buruknya infrastruktur yang menghubungkan kota dengan sentra produksi; (b) Lemahnya kelembagaan petani dan kecenderungan petani bekerja secara individualistik (kepercayaan kepada orang lain rendah); (c) Buruknya kelembagaan pasar (sistem mafia) dan tingginya biaya transaksi; dan (d) Rendahnya aktivitas penciptaan nilai tambah dan pengolahan produk primer di pedesaan.
- 7) Sebagian besar padi diproduksi oleh petani yang berstatus sebagai penggarap dengan luas garapan lahannya yang kecil-kecil (< 0,50 ha). Bagi petani kecil, peranan sawah sebagai sumber pendapatan kurang penting, sehingga mereka menjadikan pertanian sawah sebagai usaha sampingan. Karena sebagai usaha sampingan, maka intensitas pemeliharaan menjadi kurang, dan mereka banyak bekerja di luar usahatani padi sebagai buruh tani, tukang/kuli bangunan, dan pekerjaan kasar lainnya dengan upah rendah. Teknologi baru yang diintroduksi tidak diadopsi secara penuh karena kondisi tersebut di atas.
- 6) Program SLPTT belum mampu mendongkrak produktivitas padi nasional secara signifikan. Berbagai persoalan masih dihadapi, antara lain bantuan benih BLBU yang tidak tepat varietas, tepat mutu dan tepat waktu.

4.1.4. Langkah Kebijakan Ke Depan

Langkah-langkah yang perlu ditempuh di dalam pengembangan padi nasional adalah sebagai berikut:

- 1) Riset untuk pengembangan inovasi teknologi secara terus menerus sehingga dapat meningkatkan produktivitas padi secara signifikan (penemuan varietas yang lebih unggul) dan teknik budidaya padi yang lebih unggul. Peningkatan produktivitas secara signifikan akan dapat mengurangi kebutuhan akan lahan untuk peningkatan produksi beras. Untuk itu, anggaran litbang perlu ditingkatkan secara signifikan.
- 2) Perbaiki jaringan irigasi (waduk, bendungan, bendung, saluran primer/sekunder /tersier, pintu air, tanggul, dll) yang rusak dengan dukungan anggaran yang memadai sesuai dengan tanggungjawab masing-masing instansi pemerintah terkait (Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota). Organisasi petani sebagai

pengguna akhir air pengairan perlu dilibatkan tidak hanya dalam pemanfaatan tetapi juga pemeliharaan.

- 3) Tetap mencari celah untuk dapat melakukan pencetakan sawah baru di berbagai daerah yang kondisi alamnya memungkinkan. Disamping itu juga melanjutkan program GP3K yang pelaksanaannya telah menunjukkan hasil yang menjanjikan. Sistem yang diterapkan dan faktor penunjang yang disediakan cukup efektif untuk meningkatkan produksi padi. Program ini menjadi sangat penting karena titik kritis dalam upaya peningkatan produksi padi adalah keterbatasan lahan untuk pengembangan. Dengan program ini, persaingan antara padi dengan jagung dan kedelai di lahan sawah dapat dikurangi, sehingga areal jagung dan kedelai mempunyai kesempatan untuk berkembang.
- 4) Program-program untuk meningkatkan produktivitas padi perlu tetap dilanjutkan, yang disertai dengan pemberian subsidi harga benih padi dan harga pupuk, dan penyediaan kredit program (bunga bersubsidi) untuk usahatani padi serta penyuluhan dan pendampingan petani oleh petani secara kontinyu dengan metode yang tepat. . Subsidi benih dan pupuk perlu memperhatikan prinsip 7 tepat, yaitu tepat sasaran, tepat jenis, tepat jumlah, tepat mutu, tepat lokasi, tepat waktu dan tepat harga. Sementara subsidi bunga kredit usahatani perlu menganut prinsip: (a) Tepat sasaran; (b) Syarat ringan; dan (c) Prosedur mudah dan cepat.
- 5) Untuk memenuhi kebutuhan domestik, dalam jangka pendek impor beras masih tetap diperlukan. Namun jika produksi beras sudah mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri, maka impor harus terkendali agar tidak terjadi kelebihan produksi yang dapat menyebabkan harga padi di tingkat petani jatuh.
- 6) Praktek kartel perlu dikendalikan dan dilarang melalui penerapan UU Persaingan Usaha agar importir dan pedagang besar besar tidak sembarangan mengambil keuntungan terlalu besar yang dapat merugikan petani produsen dan pengguna hasil beras. Untuk itu, KPPU perlu melakukan penyelidikan terhadap praktek kartel dan melakukan tindakan tegas terhadap para pelakunya. Untuk penyelidikan itu pemerintah perlu memberi dukungan anggaran yang cukup. Selain itu, para pejabat dan anggota DPR tingkat Pusat dan Daerah perlu mendukung pencegahan/pemberantasan praktek kartel.
- 7) Rencana BULOG untuk menghadirkan BULOG Mart sebagai toko serba ada yang diharapkan bisa menstabilkan harga sembilan bahan pokok (sembako) perlu mendapat dukungan secara luas. Pada tahap, awal BULOG membangun 35 outlet di seluruh Indonesia dan diharapkan telah berfungsi pada akhir

Agustus 2012. BULOG Mart tersebut sudah siap di Bandung, Semarang, Malang, Lampung dan Makassar. BULOG merencanakan membangun 100 outlet sampai akhir 2012 dan menjadi 200 outlet pada akhir 2013, yang tersebar di 33 provinsi. Untuk itu, diperlukan personil yang handal untuk mengoperasikan outlet BULOG Mart tersebut. Bangunan-bangunan milik BULOG di berbagai daerah direhabilitasi dan disesuaikan dengan kebutuhan. Diharapkan, BULOG Mart berperan sebagai grosir bagi pedagang pasar dan lain-lain. Saat ini, sudah ada 3 unit usaha milik BULOG, yaitu unit on-farm beras, unit jasa angkutan, dan BULOG Mart sebagai outletnya yang berfungsi memotong mata rantai tengkulak sehingga distribusi beras (dengan berbagai jenis beras) bisa berjalan lancar. Saat ini, BULOG masih berkonsentrasi pada gula, beras dan minyak goreng dan jagung lokal (jagung lokal dari Sumatera Utara, NTT, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Utara) untuk keperluan BULOG Mart. Ke depan, akan dilakukan penambahan jenis barang berupa 9 bahan pokok dan lain-lain (termasuk kedelai).

Proyeksi

Proyeksi produksi beras penting dilakukan sebagai basis dalam penyusunan program dan kebijakan pembangunan pangan dalam lima tahun ke depan. Melalui proyeksi tersebut, dapat diperkirakan kebutuhan lahan serta input produksi lainnya agar ketahanan pangan dapat selalu terjaga. Selain itu, hasil proyeksi ini akan menjadi pegangan juga bagi sektor-sektor terkait lainnya di luar Kementerian Pertanian untuk secara sinergi menyiapkan berbagai sarana dan prasarana yang diperlukan bagi pemenuhan kebutuhan beras nasional.

Sementara itu, untuk proyeksi produksi beras, asumsi yang digunakan diantaranya adalah menggunakan Tahun Dasar 2013 (ARAM II) dan dengan tingkat konversi GKG ke beras sebesar 62,74%. Selain itu, model proyeksi produksi padi/beras menggunakan model elastisitas harga komoditi dan harga input terhadap luas panen. Dari pemodelan tersebut dihasilkan peningkatan produksi padi sebesar 2,87% per tahun; sementara dengan menggunakan usulan Kementan peningkatan produksi padi adalah sebesar 3,63% per tahun.

Untuk proyeksi konsumsi beras nasional dalam lima tahun ke depan (2015-2019) digunakan beberapa seperti (a) proyeksi penduduk menggunakan hasil proyeksi Kedeputan SDM dan Kebudayaan Bappenas- BPS dengan pertumbuhan 1,23% per tahun (proyeksi jumlah penduduk ini akan digunakan pula untuk komoditas-komoditas lainnya); (b) Konsumsi per kapita menggunakan tahun dasar 2012 dengan tingkat konsumsi Susenas 2012 ditambah adjustment makanan dan

minuman 29,7% sehingga total konsumsi akhir adalah 124,89 kg/kap/tahun; serta (c) untuk proyeksi lima tahun kedepan (2015-2019) menggunakan 2 alternatif yaitu elastisitas (konsumsi/permintaan terhadap) harga dan pendapatan, serta trend penurunan konsumsi langsung RT (Susenas 10 tahun terakhir): 0,89% per tahun.

Tabel 4.5. Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Beras Nasional 2015-2019

Komponen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Pertumbuhan 2015-2019
Kebutuhan Total									
Konsumsi BAU (Model Elastisitas)	30,65	30,42	30,31	30,34	30,51	30,81	31,26	31,71	0,91
Konsumsi Per Kapita Turun -0,87%	30,65	30,80	30,95	31,08	31,20	31,31	31,41	31,49	(0,29)
Produksi									
Produksi BAU (Model Elastisitas)	38,83	39,84	40,02	41,15	42,32	43,54	44,79	46,10	2,87
Produksi Skenario Kementan	38,83	39,84	41,75	43,04	44,34	45,67	47,45	49,90	3,63
Surplus									
a. Konsumsi BAU – Produksi BAU naik 2,87%	8,18	9,43	9,71	10,81	11,82	12,73	13,54	14,39	
b. Skenario penurunan konsumsi -0,87% - Produksi Skenario Kementan	8,17	9,04	10,80	11,96	13,14	14,36	16,04	18,41	

Berdasarkan proyeksi tersebut, diperkirakan pada tahun 2015 produksi beras nasional (berdasarkan model elastisitas) akan mencapai 41,15 juta ton, sementara jika menggunakan skenario dari Kementan (menggunakan peningkatan sebesar 3,63 persen) produksi beras pada tahun tersebut akan mencapai 43,04 juta ton. Pada aspek konsumsi, konsumsi dengan model *business as usual* (BAU) pada tahun 2015 akan mencapai 30,34 juta ton dan dengan menggunakan asumsi penurunan konsumsi sebesar -0,87 persen, maka konsumsi beras pada tahun 2015 mencapai sekitar 31,08 juta ton. Dengan komposisi seperti itu, pada tahun 2015 neraca beras nasional mengalami surplus sebesar 10,81 juta ton (skenario produksi BAU naik 2,87 persen) atau 11,96 persen (jika menggunakan skenario penuruna konsumsi sebesar -0,87 persen).

Dalam periode 2015-2019 diperkirakan neraca beras nasional akan mengalami surplus, baik dengan menggunakan skenario *business as usual* maupun menggunakan skenario dari Kementan. Pada akhir periode RPJMN 2015-2019, surplus beras diperkirakan akan mencapai sekitar 14,4 juta ton (skenario BAU) atau 18,4 juta ton (skenario Kementan).

4.2. Jagung

4.2.1. Kondisi Saat Ini

4.2.1.1. Produksi, Konsumsi, dan Proyeksi

Produksi

Rata-rata laju pertumbuhan produksi jagung selama 2008-2012 adalah 3,21% per tahun (Tabel 1). Sumber pertumbuhan produksi adalah pertumbuhan produktivitas rata-rata 4,14%/tahun, sementara luas panen cenderung menurun dengan rata-rata 0,93%/tahun. Ini berarti bahwa perbaikan produktivitas merupakan satu-satunya sumber pertumbuhan produksi jagung selama kurun waktu 2008-2012. Produksi jagung sempat turun pada tahun 2011 karena menurunnya luas panen, namun pada tahun 2012 produksi meningkat lagi yaitu menjadi 19.377.030 ton, yang berasal dari luas panen yang meningkat menjadi 3.959.909 ha dan produktivitas yang juga meningkat menjadi 4.893 kg/ha.

Tabel 4.6. Produksi, Luas Panen dan Produktivitas Jagung Nasional, 2008-2012.

Tahun	Produksi (ton)	Luas Panen (ha)	Provititas (kg/ha)
2008	16.317.252	4.001.724	4.078
2009	17.629.748	4.160.659	4.237
2010	18.327.636	4.131.676	4.436
2011	17.230.172	3.869.855	4.452
2012	19.377.030	3.959.909	4.893
Laju (%/th)	3,21	-0,93	4,14

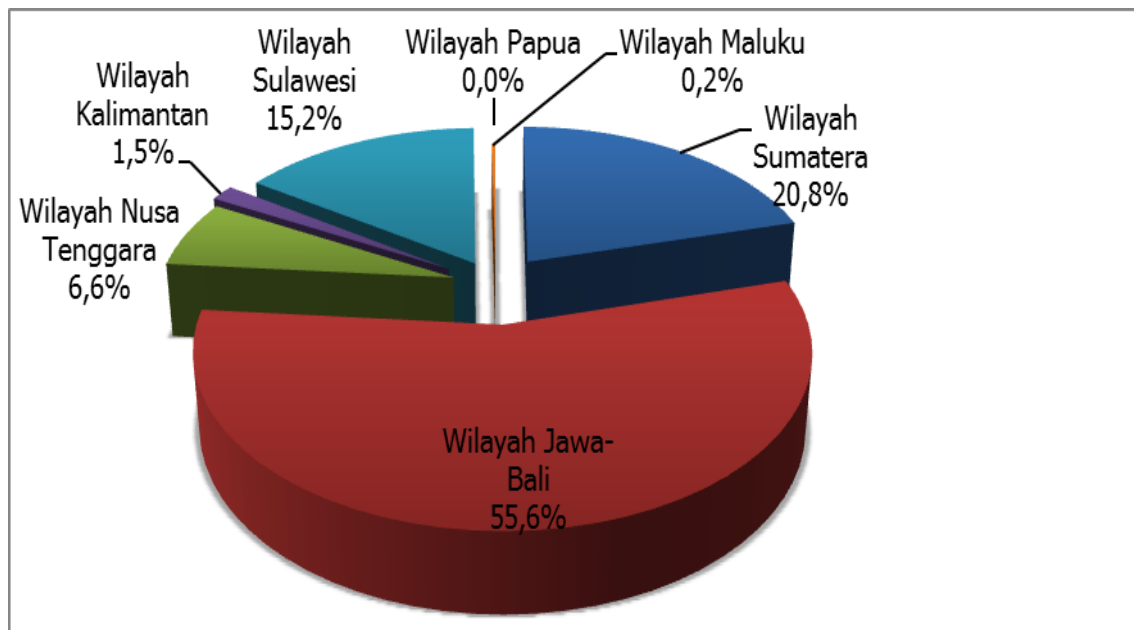
Peningkatan produktivitas jagung yang cukup cepat tersebut, utamanya disebabkan oleh penggunaan yang makin luas benih jagung hibrida dan komposit dengan produktivitas tinggi. Meluasnya penggunaan benih jagung hibrida dan komposit tidak terlepas dari: (1) Peranan industri produsen benih jagung swasta multinasional, antara lain PT Pioneer, PT Charoen Phokpan, PT Bisi, dan lain-lain, yang ditunjang oleh para pemulia (*breeder*) jagung yang handal; (2) Kesadaran petani akan manfaat ekonomi penggunaan benih jagung hibrida dan komposit walaupun harganya mahal dan hanya dapat ditanam satu kali saja; dan (3) Permintaan pasar yang sangat tinggi terhadap jagung, utamanya oleh industri pakan ternak, makanan, dan lain-lain yang tumbuh pesat.

Dengan benih hibrida dan teknik budidaya yang benar, petani bisa menghasilkan sampai dengan 8 ton pipilan kering per ha per musim tanam.

Meskipun merupakan tanaman pendatang dari benua Amerika, jagung adalah tanaman tropis yang adaptasinya di lahan-lahan Indonesia cukup baik. Produktivitas yang dicapai Indonesia sedikit diatas rata-rata produktivitas dunia (sekitar 4.500 kg/ha), tetapi masih jauh dibawah produktivitas di Israel yang mencapai sekitar 29,5 ton/ha. Di negara-negara lain seperti Timur Tengah lainnya berkisar 15-20 ton/ha, di Eropa 9-12 ton/ha, di AS 9 ton/ha, dan China 5,7 ton/ha. Indonesia menempati urutan ke-57 dari 167 negara penghasil jagung dunia.

Sementara penurunan areal panen jagung disebabkan, antara lain oleh: (1) Peningkatan IP padi yang menggeser tanaman jagung di sawah yang ditanam pada MK I atau MK II; dan (2) Sulit mendapatkan lahan baru untuk perluasan areal.

Secara geografis, produksi jagung tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (Gambar 1). Sentra produksi jagung adalah Jawa dan Bali (55,6%), Sumatera (20,8%) dan Sulawesi (15,2%). Dengan sebaran geografis produksi jagung demikian, ditambah dengan sebaran geografis peternakan unggas yang juga serupa dengan itu, serta konektivitas antara wilayah yang belum optimal, maka industri pakan dan makanan yang menggunakan jagung sebagai bahan bakunya, lebih terkonsentrasi di Jawa dengan pertimbangan efisiensi, baik dari aspek ketersediaan bahan baku maupun aspek konsumsi hasil industri tersebut.



Gambar 4.6. Sebaran Geografis Produksi Jagung Menurut Wilayah di Indonesia.

Konsumsi

Dari pohon industri tanaman jagung dapat diketahui bahwa tanaman jagung menghasilkan buah/tongkol jagung, daun jagung dan batang jagung. Selanjutnya dari buah/tongkol jagung dapat dihasilkan 10 jenis produk, yaitu: (1) Pakan ternak; (2) Tepung jagung; (3) Minyak jagung (*sintanola*); (4) Jagung muda (*baby corn*); (5) Pop corn (*snack*); (6) Jagung kaleng (*whole corn kernel, sweet corn, corn cream*); (7) Grits untuk industri makanan; (8) Kelobot yang dapat digunakan untuk pakan ternak, kompos dan rokok; (9) Tongkol yang dapat digunakan untuk pakan, kompos, bahan bakar, arang, tepung arang dan perosa; dan (10) Batang jagung dapat digunakan untuk membuat pulp, kertas dan bahan bakar. Dari tepung jagung dapat diturunkan lagi menjadi: (a) Pati jagung (*maizena*) untuk industri makanan; (b) Dextrin untuk industri farmasi; (c) Bihun jagung; dan (d) Gula jagung untuk industri makanan. Dari pengolahan minyak jagung dihasilkan produk sampingan berupa bungkil untuk pakan ternak. Daun jagung dapat digunakan sebagai hijauan pakan ternak dan kompos.

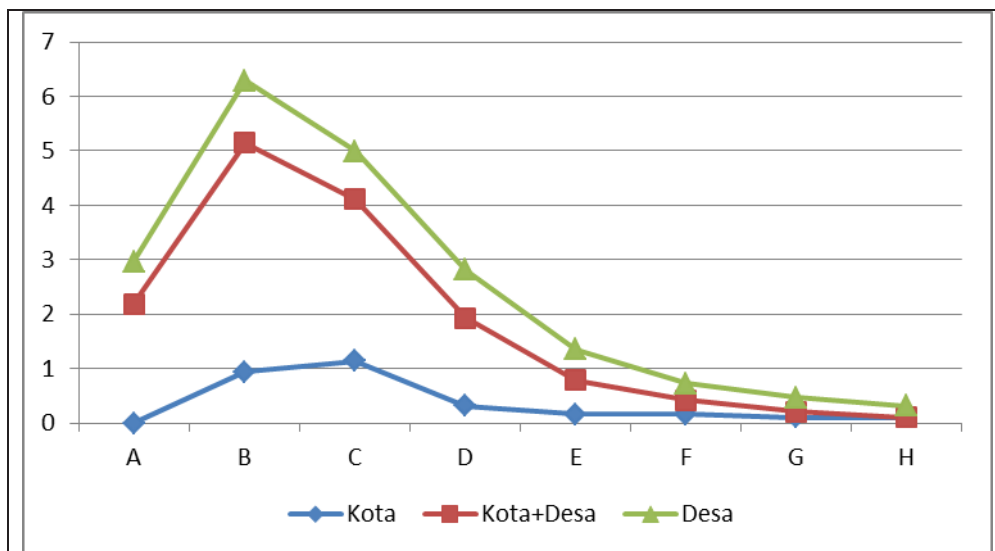
Dengan perkataan lain, hasil jagung digunakan sebagai bahan baku industri pakan ternak, dan selebihnya sebagai bahan baku industri makanan dan kimia, dan dikonsumsi secara langsung di dalam bentuk produk primer sebagai pangan pokok. Peningkatan permintaan langsung oleh rumah tangga lebih didorong oleh pertumbuhan jumlah penduduk. Sementara Kebutuhan akan jagung sebagai bahan baku industri pakan ternak (utamanya unggas) terus meningkat seiring dengan meningkatnya industri peternakan unggas (*poultry industri*). Jumlah pabrik pakan ternak pada tahun 2012 adalah 68 pabrik dengan total kapasitas produksi terpasang 18,15 juta ton dan produksi riil 13,8 juta ton. Pertumbuhan industri peternakan unggas sangat cepat karena didorong oleh pertumbuhan permintaan akan daging ayam dan telur ayam, baik permintaan langsung oleh rumah tangga, maupun permintaan tidak langsung melalui restoran (KFC, TFC, MD, dan lain-lain), catering, hotel, dan industri makanan.

Kebutuhan akan jagung sebagai bahan baku industri pengolahan makanan lebih didorong oleh pertumbuhan industri tersebut sebagai akibat dari meningkatnya diversifikasi (penganekaragaman) konsumsi pangan (lebih sehat, citra-rasa lebih enak, citra produk lebih bagus, dan lain-lain). Peningkatan pendapatan dan perbaikan pendidikan mendorong konsumsi produk-produk jagung olahan yang lebih bermutu dan bergengsi.

Sebagian penduduk di wilayah timur Indonesia (NTT) dan Jawa Timur, yang merupakan sentra produksi jagung, masih menggunakan komoditas ini sebagai bahan pangan pokok atau bahan campuran dengan nasi. Mereka, yang pada umumnya adalah pekerja kasar (petani, buruh tani, kuli), belum bisa

meninggalkan jagung sebagai bahan pangan pokok karena komoditas ini dianggap sebagai sumber kalori penting (tidak cepat lapar). Namun konsumsi jagung per kapita sebagai bahan makanan pokok cenderung menurun karena perbaikan tingkat pendidikan, pendapatan dan pergeseran selera/preferensi masyarakat.

Konsumsi langsung per kapita menurut kelompok pengeluaran (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) diperlihatkan pada Gambar 2, yang memberikan gambaran bahwa: (1) Konsumsi jagung di wilayah perdesaan jauh lebih besar dibanding di wilayah perkotaan, yaitu masing-masing 1,98 kg dan 0,21 kg atau rata-rata 1,09 kg per kapita per tahun; (2) Di wilayah perdesaan, konsumsi meningkat drastis pada kelompok pengeluaran B, kemudian terus menurun hingga kelompok pengeluaran H, sementara di wilayah perkotaan konsumsi meningkat hingga kelompok pengeluaran C kemudian terus menurun hingga kelompok pengeluaran H; dan (c) Secara rata-rata, konsumsi meningkat cepat pada kelompok pengeluaran B kemudian terus menurun hingga kelompok pengeluaran H. Dengan perkataan lain, makin tinggi tingkat pendapatan konsumen, maka makin rendah konsumsi langsung jagung dalam bentuk biji yang belum diolah.



Gambar 4.7. Konsumsi Langsung Jagung oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun)³

Sumber: Susenas 2011 (BPS), diolah.

³ Kelompok pengeluaran per kapita per bulan: A = < Rp 100.000; B = Rp 100.000-149.999; C = Rp 150.000-199.999; D = Rp 200.000-299.999; E = Rp 300.000-499.999; F = Rp 500.000-749.999; G = Rp 750.000-999.999; dan H = Rp 1,000,000+

Hasil analisis dengan menggunakan model LA-AIDS (*Linear Approximation – Almost Ideal Demand System*) memperoleh elastisitas pengeluaran (proksi pendapatan) yang bernilai negatif yaitu $-0,544$. Artinya, setiap kenaikan pendapatan rumah tangga 10%, konsumsi langsung jagung turun 5,44%. Hal ini menunjukkan bahwa jagung dalam bentuk biji yang belum diolah merupakan produk inferior bagi rumah tangga konsumen. Karena itu, ke depan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, maka diperkirakan bahwa konsumsi langsung jagung akan terus menurun, sementara konsumsi tidak langsung (untuk bahan baku industri pakan dan makanan) akan terus meningkat.

Perkembangan konsumsi total di dalam negeri selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 2. Yang dimaksudkan dengan "konsumsi total" mencakup: (1) Konsumsi langsung oleh rumah tangga; (2) Penggunaan untuk pakan, bibit dan industri pengolahan (makanan dan non makanan); dan (3) Tercecer. Konsumsi total jagung selama kurun waktu tersebut terus meningkat dengan rata-rata 5,41%/tahun. Pada tahun 2012, konsumsi total mencapai sekitar 20,39 juta ton, jauh diatas konsumsi tahun 2008 yang hanya 16,62 juta ton, walaupun konsumsi 2012 tersebut sedikit turun dibanding tahun 2011 yang mencapai 20,51 juta ton.

Tabel 4.7. Konsumsi dan Surplus/Defisit Jagung, 2008-2012.

Tahun	Konsumsi (000 ton)*	Produksi (000 ton)	Surplus/Defisit	
			Ton	%
2008	16.615	16.317	-298	-1,83
2009	17.989	17.630	-359	-2,04
2010	20.066	18.328	-1.738	-9,48
2011	20.505	17.230	-3.275	-19,01
2012	20.392	19.377	-1.015	-5,24
Laju (%/thn)	5,41	3,21	-46,62	-2,38

Keterangan: *) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk pakan, bibit, industri pengolahan (makanan dan non makanan) dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).

Laju pertumbuhan konsumsi total tersebut lebih cepat dibanding laju pertumbuhan produksi yang hanya mencapai 3,21%/tahun. Pada tahun 2012, produksi jagung mencapai 19,38 juta ton, sementara pada tahun 2008 hanya 16,32 juta ton. Akibatnya, terjadi defisit produksi yang meningkat sangat besar sejak tahun 2010 yang mencapai 1,74 juta ton, lalu melonjak lagi pada tahun

2011 menjadi 3,28 juta ton yang merupakan 19,01% dari produksi pada tahun yang sama. Pada tahun 2012, defisit menurun tajam (karena ada kenaikan produksi yang cukup cepat) namun masih tetap cukup besar yaitu 1,02 juta ton.

4.2.1.2. Perdagangan Luar Negeri

Indonesia melakukan ekspor dan impor jagung (Tabel 4.7). Selama 2008-2012, volume ekspor terus menurun, yaitu dari 107.001 ton pada tahun 2008 menjadi hanya 30.787 ton pada tahun 2011. Walaupun pada tahun 2012 terjadi kenaikan yang signifikan menjadi 70.741 ton, secara statistik terjadi penurunan volume ekspor rata-rata 15,37%/tahun selama 2008-2012. Sebaliknya, volume impor terus meningkat selama 2008-2011, utamanya sejak 2010 yang meningkat sangat drastis, yaitu dari 286.541 ton pada tahun 2008 menjadi 1.527.516 ton pada tahun 2010 dan menjadi 2.889.174 ton pada tahun 2011. Walaupun pada tahun 2012 terjadi penurunan impor menjadi 1.889.431 ton, secara statistik terjadi peningkatan volume impor sangat cepat yaitu rata-rata 59,16%/tahun selama 2008-2012. Terjadinya peningkatan volume ekspor dan penurunan volume impor tahun 2012 karena ada peningkatan produksi yang cukup signifikan sebesar 2.146.858 ton atau 12,46% dibanding tahun 2011.

Tabel 4.8. Volume Ekspor dan Impor Jagung, 2008-2012.

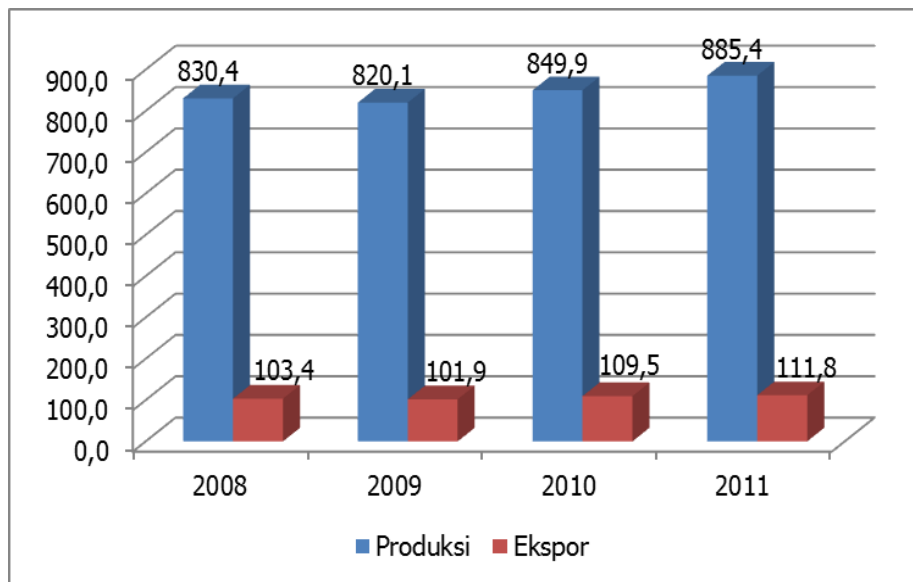
Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Defisit Perdagangan	
			ton	%
2008	107.001	286.541	179.540	167,79
2009	62.575	338.798	276.223	441,43
2010	41.954	1.527.516	1.485.562	3.540,93
2011	30.787	2.889.174	2.858.387	9.284,40
2012	70.741	1.889.431	1.818.690	2.570,91
Laju (%/th)	-15,37	59,16	69,68	-

Sumber: Statistik Ekspor dan Statistik Impor 2008-2012 (BPS), diolah.

Defisit perdagangan jagung Indonesia selalu terjadi selama 2008-2012. Defisit perdagangan terus meningkat cepat, utamanya sejak 2010 yang mencapai 1.485.562 ton atau 3.541%. Pada tahun 2011 defisit meningkat lagi menjadi 2.858.387 ton atau 9.284%. Walaupun pada tahun 2012 defisit menurun menjadi 1.818.690 ton atau 2.571%, secara statistik terjadi peningkatan defisit

perdagangan jagung sangat cepat yaitu rata-rata 69,68%/tahun selama 2008-2012.

Berikut ini ditunjukkan pasokan jagung di pasar dunia, baik dari segi produksi maupun ekspor sebagai sumber impor jagung Indonesia. Produksi jagung dunia menunjukkan peningkatan dengan rata-rata 2,28%/tahun selama 2008-2011, dan volume ekspor jagung dunia meningkat 3,07%/tahun (Gambar 4.8). Walaupun persentase volume ekspor terhadap produksi cenderung meningkat 0,10%/tahun, jumlah ekspor hanya sekitar 110 juta ton atau 13% dari total produksi. Ini mengindikasikan bahwa sebagian besar produksi jagung dunia (sekitar 87%) dikonsumsi oleh negara produsennya sendiri, dan sebagian kecil untuk negara-negara lain. Melihat bahwa negara produsen utama jagung dunia adalah AS, China dan Brazil dengan pangsa masing-masing 31,20%, 23,79% dan 8,15% atau 63,23% secara keseluruhan, maka kemungkinan besar ketiga negara tersebut menggunakan sebagian produksi jagungnya untuk bahan baku pembuatan bio-ethanol sebagai bahan bakar minyak yang ramah lingkungan dan minyak nabati (minyak goreng) yang rendah kandungan kolesterolnya.



Gambar 4.8. Produksi dan Ekspor Jagung Dunia, 2008-2011 (juta ton).

Sumber: FAO-Stat (2013), diolah.

Sementara itu, negara pengimpor jagung dunia sangat banyak. Sepuluh negara pengimpor utama adalah Jepang (13,26%), Meksiko (8,22%), Korea

Selatan (6,73%), Eropa (6,20%), Mesir (6,12%), China (5,15%), Spanyol (4,19%), Iran (3,16%), Belanda (3,02%), dan Indonesia (2,78%), yang secara keseluruhan merupakan 59% dari total impor dunia. Sisanya diimpor oleh sekitar 184 negara. Melihat kondisi diatas, dapat dikatakan bahwa jumlah jagung yang tersedia di pasar dunia cukup tipis, yang diperebutkan oleh 194 negara. Karena itu Indonesia perlu berupaya meningkatkan produksi di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan yang terus meningkat.

4.2.1.3. Harga

Harga jagung dapat dilihat di tiga tingkatan, yaitu harga dunia, harga konsumen dan harga produsen (Tabel 4.8). Harga jagung kuning di pasar dunia dalam US\$ selama 2008-2012 meningkat cepat dengan rata-rata 11,47%/tahun (dari US\$ 0,223/kg pada tahun 2008, turun menjadi US\$ 0,166/kg pada tahun 2009, kemudian terus meningkat hingga mencapai US\$ 0,298/kg pada tahun 2012. Jika dikonversi ke dalam mata uang Rupiah, laju peningkatan harga jagung dunia lebih lambat yaitu hanya 8,76%/tahun, karena terjadi pelemahan (depresiasi) nilai tukar US\$ terhadap Rupiah rata-rata 2,71%/tahun.

Tabel 4.9. Harga Jagung di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Marjin1 ^{a)}		Marjin2 ^{b)}		Marjin3 ^{c)}	
	US\$/kg	Rp/kg	Konsumen (Rp/kg)	Produsen (Rp/kg)	Rp/kg	%	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	0,223	2.178	3.123,3	1.986,0	945,1	30,26	1.137,3	36,4	-192,2	-9,7
2009	0,166	1.721	3.590,5	1.962,0	1.869,8	52,08	1.628,5	45,4	241,3	12,3
2010	0,186	1.689	4.206,9	2.153,0	2.517,4	59,84	2.053,9	48,8	463,5	21,5
2011	0,292	2.562	4.890,4	2.567,0	2.328,7	47,62	2.323,4	47,5	5,3	0,2
2012	0,298	2.766	5.501,0	3.106,0	2.734,5	49,71	2.395,0	43,5	339,5	10,9
Laju (%/th)	11,47	8,76	14,41	11,63	23,4	3,44	18,45	1,64		

Keterangan:

- a) Selisih antara harga konsumen dan harga dunia.
- b) Selisih antara harga konsumen dan harga produsen.
- c) Selisih antara harga produsen dan harga dunia.

Sementara itu harga jagung di tingkat konsumen meningkat rata-rata 14,41%/tahun. Laju peningkatan harga konsumen ini lebih cepat dibanding kenaikan harga dunia, baik dalam US\$ maupun Rupiah. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga konsumen dan harga dunia dalam Rupiah masing-masing hanya 0,62 dan 0,61.

Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup lemah, dimana hanya 62% kenaikan harga dunia yang ditransmisikan ke harga konsumen di dalam negeri. Selisih antara harga konsumen dan harga dunia juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 23,4%/tahun (dari Rp 945,1/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 2.734,5/kg pada tahun 2012). Karena itu, persentase margin harga tersebut juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 3,44%/tahun (dari 30,26% pada tahun 2008 menjadi 49,71% pada tahun 2012).

Harga jagung di tingkat produsen domestik meningkat rata-rata 11,63%/tahun. Laju peningkatan harga produsen ini lebih cepat dibanding laju kenaikan harga dunia dalam Rupiah, tetapi lebih lambat dibanding laju kenaikan harga konsumen. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga produsen dan harga konsumen masing-masing adalah hanya 0,80 dan 0,87. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup kuat, dimana 80% kenaikan harga konsumen ditransmisikan ke harga produsen. Selisih antara harga konsumen dan harga produsen juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 18,45%/tahun (dari Rp 1.137,3/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 2.395,0/kg pada tahun 2012). Karena itu persentase margin harga tersebut juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 1,64%/tahun (dari 36,4% pada tahun 2008 menjadi 43,5% pada tahun 2012, dan pernah mencapai 48,8% pada tahun 2010). Selisih harga yang tinggi antara harga konsumen dan harga produsen disebabkan antara lain kadar air biji jagung yang dijual di tingkat konsumen lebih rendah dibanding di tingkat produsen.

Harga produsen sejak 2009 bahkan lebih tinggi dibanding harga dunia dalam rupiah. Pada tahun 2009, 2010 dan 2012 selisih harga produsen dan harga dunia mencapai masing-masing Rp 241,3/kg (12,3%), Rp 463,5/kg (21,5%) dan Rp 339,5/kg (10,9%). Faktor ini lebih mendorong importir jagung untuk melakukan impor dibanding melakukan pembelian dari produksi di dalam negeri, disamping faktor-faktor lain seperti biaya pengadaan yang mahal karena lokasi produksi jagung yang terpencar-pencar.

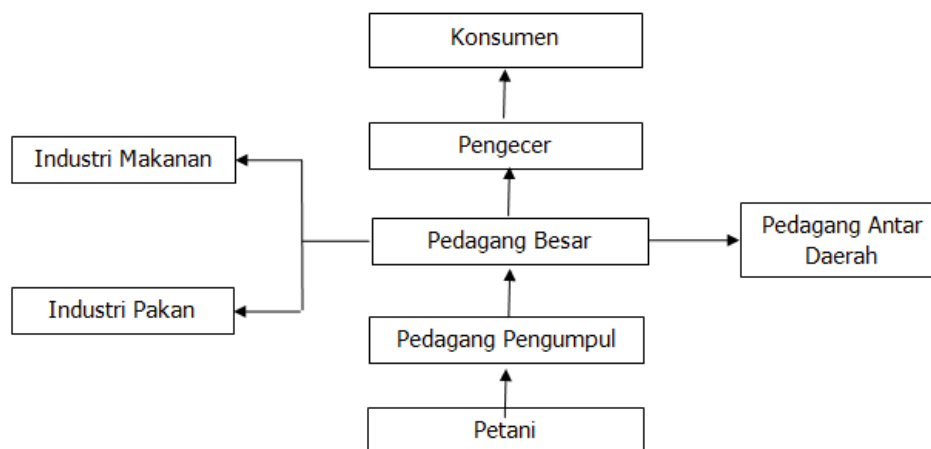
Margin harga yang sangat tinggi tersebut, baik antara harga konsumen dan harga dunia, dan antara harga konsumen dan harga produsen, menunjukkan bahwa pasar jagung di dalam negeri bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan pembelian dan bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan penjualan. Pihak KADIN mencurigai adanya praktek kartel oleh beberapa perusahaan besar yang mengendalikan harga jagung (dan harga pangan lain) di Indonesia. Faktor utama penyebab

terjadinya kartel adalah UU tentang Persaingan Usaha yang pelaksanaannya tidak efektif sebagai akibat dari pengawasan oleh KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) tidak berjalan karena ada kekuatan struktural yang melindungi praktek kartel.

4.2.1.4. Rantai Pasok

Sebagian (30%) kebutuhan jagung di Indonesia masih dipenuhi dari impor. Karena itu, rantai pasok komoditas jagung dapat dibedakan menjadi jagung produksi di dalam negeri dan jagung impor. Rantai pasok jagung produksi dalam negeri diperlihatkan pada Gambar 4.9, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Jagung lokal diproduksi oleh petani di daerah sentra produksi (Jawa Timur, Sulawesi Selatan, NTT, Aceh, Sumut, dll). Jenis jagung adalah jagung hibrida, jagung komposit dan jagung lokal, namun jagung lokal hanya diproduksi di beberapa daerah saja. Produk jagung yang dihasilkan petani adalah jagung pipil kering, jagung muda (bertongkol) dan *baby corn*.
- 2) Jagung pipil kering petani dijual kepada Pedagang Pengumpul di tingkat desa. Selanjutnya, jagung tersebut dijual ke Pedagang Besar. Pedagang Besar kemudian menjual jagungnya kepada pabrik pakan ternak, baik yang berskala besar, sedang maupun kecil, atau kepada industri pengolahan tepung dan minyak jagung, atau kepada pedagang pengecer di pasar tradisional, untuk selanjutnya dijual ke konsumen. Di daerah sentra produksi, jagung juga dipasarkan ke kabupaten atau provinsi lain.



Gambar 4.9. Rantai Pasok Jagung Pipil Kering Dalam Negeri

- 3) Jagung muda dijual kepada pedagang desa, untuk selanjutnya dijual ke pedagang pengecer jagung rebus dan jagung bakar, yang banyak terdapat di daerah-daerah wisata.
- 4) *Baby corn* dijual petani langsung kepada mitra usahanya (banyak terdapat di Jawa Timur) sebagai bahan baku industri *baby corn* kaleng untuk diekspor. Ada juga *baby corn* petani yang dijual ke pedagang pengumpul, yang selanjutnya dijual kepada pengecer di pasar tradisional, sebagai bahan sayuran. Pengecer selanjutnya menjualnya kepada konsumen akhir atau restoran sebagai sayuran.

Sementara itu, rantai pasok jagung impor cukup pendek. Jagung biji kering dipesan dari negara-negara produsen seperti Amerika, Argentina, dan lain-lain. Sebagian besar jagung impor digunakan sebagai bahan baku pakan ternak. Karena itu, impor dilakukan sendiri oleh industri pakan ternak, industri pengolahan makanan dan importir pangan.

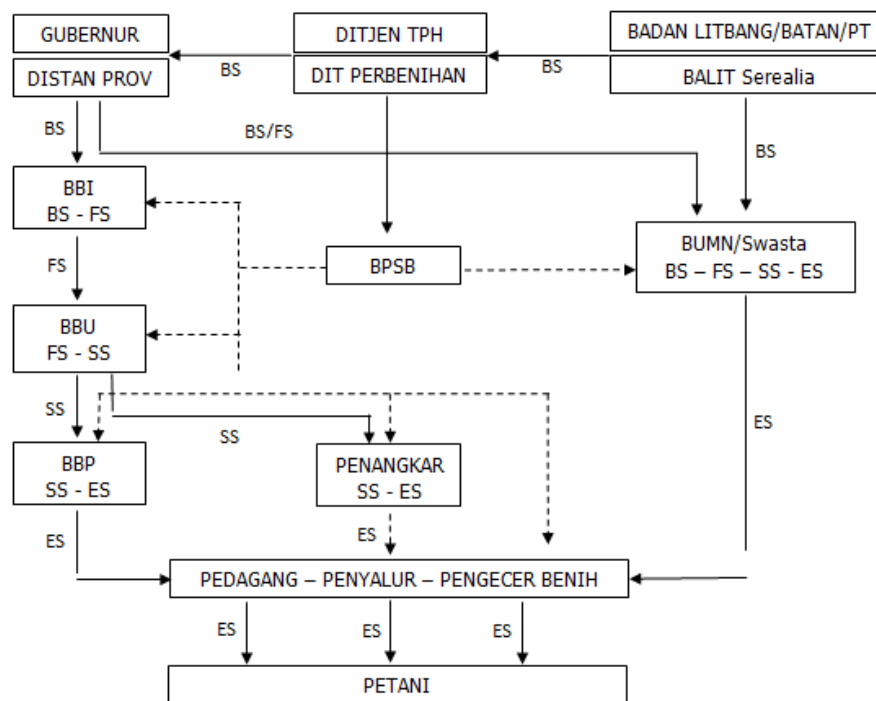
4.2.1.5. Perbenihan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang sistem produksi benih, jalur produksi benih sumber (*BS/Breeder Seed*) dapat dilihat pada Gambar 4.10. Ada dua jalur produksi benih, yaitu sebagai berikut:

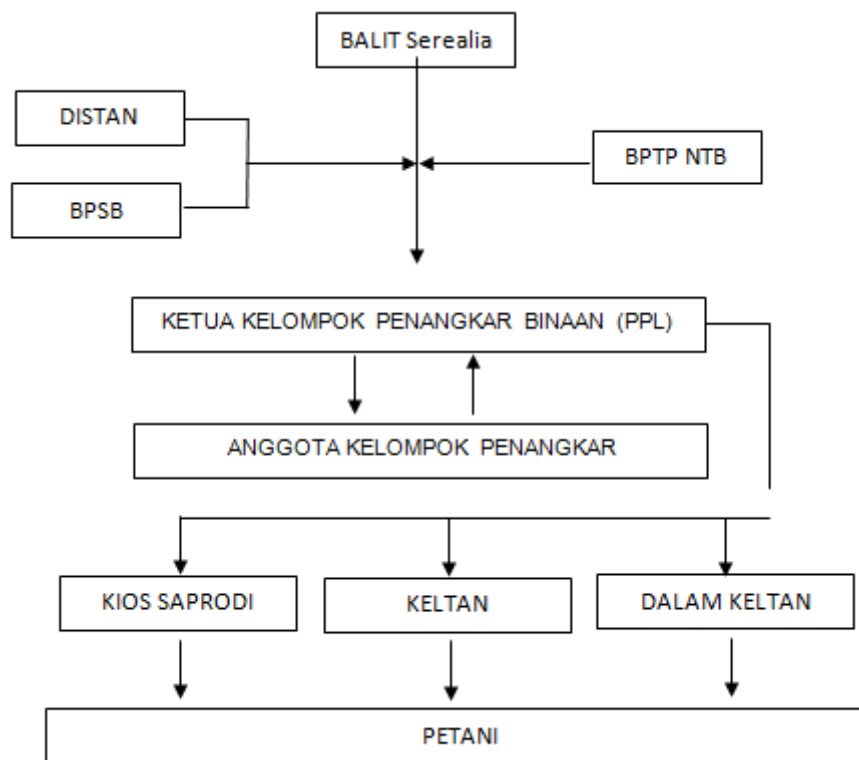
- 1) Melalui jalur birokrasi, mulai dari pengiriman BS dari Balai Penelitian Serealia (Puslitbang Tanaman Pangan) ke Dinas Pertanian Propinsi di bawah koordinasi Direktorat Jenderal Tanaman Pangan untuk memproduksi benih dasar (*FS/Foundation Seed*) di Balai Benih Induk (BBI), kemudian dilanjutkan ke Dinas Pertanian Kabupaten/Kota untuk memproduksi benih pokok (*SS/Stock Seed*) di Balai Benih Umum (BBU). Benih yang diproduksi oleh BBU disebar ke Petani Penangkar Benih yang telah terlatih untuk memproduksi benih sebar (*ES/Extension Seed*) yang siap disebar ke petani pengguna. Jalur tersebut relatif panjang dan sulit untuk mengendalikan mutu benih, sehingga seringkali ditemukan benih yang tidak murni (benih palsu, benih campuran).
- 2) Melalui jalur kerjasama/kemitraan antara Balai Penelitian dengan BUMN/BUMD/Swasta untuk memproduksi benih dasar-sebar (*SS-ES*) yang siap digunakan oleh petani. Jalur ini lebih pendek dan ditangani langsung oleh para profesional, terutama di BUMN/Swasta. Karena perusahaan swasta lebih mengedepankan aspek keberlanjutan dan keuntungan, maka mutu benih merupakan prioritas utama. BUMN yang terlibat adalah PT Sang Hyang Seri dan PT Pertania, sementara pihak swasta antara lain adalah PT Charoen

Pokphan, PT Bisi, dan PT Pioneer. Karena itu, hal penting yang perlu diperhatikan dalam penataan sistem perbenihan jagung hibrida/komposit adalah aspek kemitraan dan wilayah sasaran.

Model produksi benih jagung komposit yang telah teruji di lapangan antara lain adalah model penangkaran berbasis komunal di Kabupaten Lombok Timur. Dalam hal ini Balit Serealia mengirimkan benih sumber dan menyertakan pendamping teknologi produksi dan pasca panen. Penangkar binaan menyediakan lahan dan mengatur sistem kerja dalam kelompok, termasuk biaya sarana produksi, tenaga kerja, dan penetapan harga hasil panen secara bermusyawarah (Gambar 4.10). Model perbenihan tersebut berjalan baik.



Gambar 4.10. Jalur Produksi, Penyebaran dan Pengawasan Benih Jagung di Indonesia



Gambar 4.11. Mekanisme Pembinaan Kelompok Penangkar Benih Jagung di NTB

Balit Serealia terus berupaya memproduksi benih BS dan FS jagung untuk mendukung penangkaran benih jagung komposit di berbagai propinsi. Dua faktor kunci yang memegang peranan penting dalam mendukung keberlanjutan pengadaan benih bermutu adalah ketepatan pengiriman benih sumber oleh Balit Serealia dan kemampuan petani penangkar binaan dalam mengadopsi teknologi produksi benih dan memasarkannya.

Permasalahan yang dihadapi dalam penyebaran benih bermutu antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Benih tidak tersedia bagi petani pada saat dibutuhkan dan harganya termasuk mahal, utamanya di daerah-daerah yang jauh dari sumber benih. Karena itu, ke depan perlu pembinaan petani penangkar benih di sentra-sentra produksi jagung. Selama ini, Balit Serealia masih menemui masalah dalam pembinan penangkar, terutama kurangnya kesadaran untuk menerapkan teknologi anjuran dan terbatasnya modal kerja penangkar. Keterbatasan modal seringkali menyebabkan penangkar tidak optimal dalam melaksanakan petunjuk teknis manajemen sehingga mutu benih yang dihasilkan rendah.

- 2) Pengelolaan benih membutuhkan modal awal cukup besar. Terbatasnya gudang penyimpanan menyebabkan penangkar menyimpan benih dalam karung. Daya tumbuh benih yang disimpan dalam karung hanya dapat bertahan 2-3 bulan dan setelah itu benih terserang hama gudang. Akibatnya, tumbuh benih yang disebarakan secara terpusat dan serentak sudah menurun setelah sampai di daerah. Karena itu, perbenihan sebaiknya dikelola secara regional oleh masing-masing BBI agar benih bermutu dapat tersedia dan terdistribusi ke petani pengguna tepat waktu.
- 3) Ada keraguan penangkar dalam menjual benih karena petani belum menyadari manfaat dari benih bermutu. Sebagian penangkar berpendapat bahwa benih akan tersalur secara baik jika melalui program pemerintah. Di beberapa sentra produksi jagung petani telah memanfaatkan benih bermutu dari penangkar benih, khususnya jenis komposit, seperti di Jawa Timur dan Nusa Tenggara Barat. Namun di beberapa wilayah lain, petani masih menggunakan benih jagung bermutu rendah hasil produksi sendiri.

Masalah perbenihan jagung tersebut dapat dipecahkan antara lain melalui pengembangan pembinaan kelompok-kelompok penangkar benih di pedesaan, terutama di sentra-sentra produksi. Optimalisasi kerjasama Balai Penelitian Serealia dengan instansi-instansi terkait seperti BBI, Direktorat Perbenihan (Ditjen Tanaman Pangan), dan institusi penangkaran benih, diharapkan dapat memecahkan masalah produksi dan penyebaran benih bermutu di tingkat petani. Tersebarinya penangkar benih di sentra-sentra produksi jagung akan memudahkan bagi petani untuk memperoleh benih bermutu secara tepat jumlah dan waktu serta hagnya relatif lebih murah.

Kebijakan subsidi harga benih bermutu bagi petani melalui BUMN perbenihan yang selama ini dilakukan pemerintah juga dapat menolong petani untuk membeli benih bermutu dengan harga lebih murah. Menurut Permentan No. 67/Permentan/OT.140/6/2003 tentang Pedoman Subsidi Benih Tahun Anggaran 2013, Harga Eceran Tertinggi (HET) benih jagung hibrida dan jagung komposit masing-masing adalah 50% dan 23% dari harga pasar benih yang bersangkutan di tingkat kelompok tani.

Diharapkan, perbaikan sistem perbenihan dan kebijakan subsidi harga benih tersebut diatas semua dapat meningkatkan kesadaran dan kemampuan finansial petani untuk menggunakan benih bermutu. Dengan demikian, maka produktivitas usahatani jagung petani dapat ditingkatkan lagi dalam upaya untuk meningkatkan produksi jagung nasional.

4.2.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Program/kegiatan yang sedang berjalan untuk pengembangan jagung dapat dikelompokkan menjadi : (1) Program peningkatan produktivitas; (2) Program perluasan areal tanaman; dan (3) Program pengembangan logistik jagung (silo). Masing-masing program tersebut dijelaskan sebagai berikut.

Program Peningkatan Produktivitas Tanaman:

Program ini mencakup: (a) Penyediaan benih unggul bagi petani; (b) Penyediaan informasi kalender tanam; (c) Penciptaan varietas unggul baru berproduktivitas tinggi; (d) Penerapan SL-PTT Jagung; (e) Perluasan tanam jagung hibrida dan komposit; (f) Perlindungan tanaman dari gangguan OPT dan DPI; (g) Pengaturan pola tanam dan jadwal tanam yang tepat; (h) Penanganan pasca panen untuk mengurangi kehilangan hasil; dan (i) Pendampingan dan penyuluhan petani.

Program Perluasan Areal Tanaman:

Program ini meliputi: (a) Perluasan areal tanam jagung di daerah baru lahan kering di luar Jawa; (b) Peningkatan Indeks Pertanaman (IP) di lahan sawah pada musim kemarau; dan (c) Pemanfaatan lahan perkebunan dan kehutanan melalui GP3K (Gerakan Peningkatan Produksi Pangan Berbasis Korporasi) dalam program CSR (*Corporate Social Responsibility*).

GP3K merupakan program dari Kementerian BUMN yang bersinergi dengan Kementerian Pertanian untuk membantu meningkatkan produksi pangan di dalam negeri guna mendukung ketahanan pangan nasional. Untuk tanaman jagung, program tersebut mengalokasikan areal seluas 250.000 ha, yang tersebar di 11 provinsi, yaitu Sumatra Barat, Sumatra Utara, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan dan Gorontalo. Areal jagung seluas itu memunyai potensi produksi jagung sekitar 1,25 juta ton dengan produktivitas bisa mencapai 5 ton/ha (untuk lahan baru tingkat produktivitasnya belum optimal).

Alokasi lahan menurut perusahaan adalah: PT Pertani 100.000 ha, PT Sang Hyang Sri seluas 60.000 ha, Inhutani 40.000 ha, dan Perhutani 50.000 ha. Selain itu, PT Sang Hyang Sri, PT Pusri Holding, Perhutani, dan Inhutani memberlakukan tiga sistem kerjasama dengan petani untuk mendukung produksi jagung nasional, yaitu: (1) Sistem sewa lahan; (2) Sistem bantuan pupuk dan bibit; dan (3) Sistem bayar saat panen ("yarnen"). Sistem kerjasama ini tergantung pada daerahnya masing-masing. Hasil produksi jagung akan dibeli oleh pembeli siaga yaitu PT Berdikari yang juga merupakan anak perusahaan BUMN.

Modal untuk program GP3K berasal dari BUMN dan pinjaman bank dengan bunga rendah, prosedurnya mudah dan sistem pembayarannya adalah "yarnen" (pembayaran saat panen). Dalam program ini, pihak perusahaan tidak hanya bertindak sebagai penyedia lahan, tapi juga sebagai avalis, yaitu sebagai penjamin pinjaman petani kepada bank. Petani diberikan bantuan pupuk, bibit dan lahan agar produktifitas petani meningkat.

Faktor teknis yang perlu diperhatikan dalam GP3K Jagung adalah bahwa penanaman jagung harus dilakukan segera pada saat masih ada hujan, dimana setiap tahunnya siklus produksi jagung dihitung sejak Oktober hingga September tahun berikutnya. Karena itu, agar bisa mengejar musim hujan maka penanaman jagung di lahan yang masuk program GP3K paling lambat dilakukan pada bulan Juni.

Pelaksanaan GP3K Jagung telah dilakukan oleh PTPN VII pada tahun 2012 di areal seluas 2.225 ha, yang berada di lahan perusahaan seluas 580 ha dan di lahan kemitraan dengan petani seluas 1.645 ha dengan melibatkan 1.045 petani. Untuk di lahan perusahaan, tanaman jagung tersebar di Unit Usaha Bekri 282 ha, Unit Usaha Kedaton lahan calon kota baru 100 ha, Kawasan Industri Lampung (Kail) 148 ha, dan Unit Usaha Wayberulu 50 ha. Sementara itu, penanaman jagung di lahan kemitraan dengan petani seluas 1.645 ha dengan melibatkan 1.041 KK petani yang tersebar di Kecamatan Margasekampung (Kabupaten Lampung Timur) seluas 206 ha (88 KK), Kecamatan Adiluh (Kabupaten Pringsewu) 207 ha (188 KK), Kecamatan Ketapang (Kabupaten Lampung Selatan) 1.075 ha (608 KK), Kecamatan Tegineneng (Kabupaten Pesawaran) 140 ha (140 KK), dan Kecamatan Negriagung (Kabupaten Waykanan) 17 ha (17 KK).

Dari areal seluas itu, diharapkan PTPN VII dapat memberikan kontribusi penyediaan jagung nasional sekitar 25 ribu ton lebih. Pengelolaan tanaman jagung pada areal perusahaan dilakukan melalui kerja sama dengan mitra yang telah berpengalaman dalam usaha budidaya jagung dengan sistem bagi hasil. Sementara pada areal kemitraan petani mendapat pinjaman modal budidaya Rp 2,5 juta/ha dari dana yang bersumber dari Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) PTPN VII. Total dana yang dialokasikan untuk program ketahanan pangan ini sebesar Rp13,36 miliar.

Pelaksanaan GP3K Jagung juga telah dilaksanakan oleh Perum Perhutani, yang mulai tahun 2012 dilaksanakan oleh KPH Kebonharjo, Jawa Tengah. Di tingkat petani dibentuk wadah LMDH (Lembaga Masyarakat Desa Hutan). Tanaman pangan yang dibudidayakan oleh LMDH di wilayah tersebut tidak hanya jagung saja, tetapi juga padi gogo. Lahan yang di dimanfaatkan untuk menanam kedua jenis tanaman tersebut adalah 1.143,61 ha. Untuk jagung, bibit ditanam di

dalam kawasan hutan seluas 370,4 ha dan luar kawasan 221,57 ha, yang menghasilkan 2.255,42 ton jagung pipil kering. Sementara untuk padi, bibit ditanam di dalam kawasan seluas 70,17 ha dan di luar kawasan hutan 481,47 ha, dengan hasil panen 2.547,7 ton. Budidaya jagung dan padi gogo di dalam kawasan hutan dilakukan dengan cara tumpang sari di sela-sela tanaman jati yang masih muda. Perum Perhutani KPH Kebonharjo memiliki luas wilayah kerja 17.739,10 ha yang berada di tiga kabupaten yaitu Rembang, Tuban dan Blora. Saat ini tercatat 59 LMDH yang sudah bekerjasama dengan perincian di wilayah Kabupaten Rembang 44 LMDH, di Kabupaten Tuban 9 LMDH dan di Kabupaten Blora 6 LMDH. Sharing hasil produksi yang dikururkan dapat dirasakan oleh masyarakat sekitar hutan sampai saat ini sekitar Rp 4 miliar. Pelaksanaan GP3K pada tahun 2012 juga dilaksanakan di lahan Perum Perhutani Unit II Jawa Timur seluas 58.180 ha, yang ditanami berbagai jenis tanaman pangan, yaitu jagung 45.800 ha dengan produksi 173.000 ton, padi gogo 7.100 ha dengan produksi 6.300 ton, dan kedelai 5.280 ha yang menghasilkan 5.400 ton.

Dengan cara demikian, maka program GP3K cukup berhasil meningkatkan produksi pangan melalui perluasan areal tanam dan peningkatan produktivitas. Karena itu, program GP3K demikian perlu terus didukung dan diperluas, dimana keterbatasan lahan menjadi kendala terbesar di dalam upaya peningkatan produksi pangan nasional.

Program Pengembangan Manajemen Logistik:

Jagung pada umumnya diproduksi oleh petani secara musiman dengan skala usaha kecil dan tersebar di berbagai wilayah. Kondisi ini menyebabkan industri pakan ternak menemui kesulitan dalam proses pengumpulannya, sehingga pasokan jagung tidak terjamin dalam kuantitas, mutu dan kontinuitasnya dan harga yang tidak mampu bersaing. Hal ini menyebabkan industri pakan ternak cenderung melakukan impor jagung, walaupun secara nasional produksi jagung di Indonesia jauh diatas kebutuhan industri pakan.

Bertitik tolak dari kondisi tersebut, Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian (Kementerian Pertanian) mengembangkan program pembangunan Silo Jagung di daerah sentra produksi jagung. Program pengembangan Silo Jagung adalah suatu proses konsolidasi usaha agroindustri jagung, khususnya di bidang penanganan pascapanen dan pemasaran jagung, yang disertai dengan kemitraan usaha antara Gapoktan jagung dengan industri pakan ternak serta koordinasi vertikal di antara seluruh tahapan sistem agroindustri yang terpadu mulai dari penyediaan sarana produksi, pembiayaan, usahatani, panen dan pascapanen, kemitraan usaha dan pemasaran jagung (Ditjen PPHP, 2006). Selama 2006-2008 telah dibangun Silo Jagung di 18 provinsi sebanyak 56 unit,

yang terdiri dari 2 unit dengan kapasitas 200 ton dan 54 unit dengan kapasitas 50 ton (Ditjen PPHP, 2008).

4.2.3. Titik Kritis/Isu Strategis

Beberapa titik kritis dalam upaya pengembangan produksi jagung adalah sebagai berikut:

- 1) Ketersediaan lahan untuk pengembangan makin terbatas, sehingga perlu dicari solusinya. Apabila kondisi irigasi makin baik, maka IP padi akan meningkat yang dapat menggeser tanaman jagung yang ditanam pada MKI atau MK II di lahan sawah.
- 2) Petani/produsen pertanian tidak mampu merespon permintaan pasar karena adanya keterpisahan yang disebabkan oleh: (a) Buruknya infrastruktur yang menghubungkan kota dengan sentra produksi; (b) Lemahnya kelembagaan petani dan kecenderungan petani bekerja secara individualistik (kepercayaan kepada orang lain rendah); (c) Buruknya kelembagaan pasar (sistem mafia) dan tingginya biaya transaksi; dan (d) Rendahnya aktivitas penciptaan nilai tambah dan pengolahan produk primer di pedesaan.
- 3) Sebagian besar jagung diproduksi oleh petani dengan luas garapan lahannya yang relatif kecil dan terpencar-pencar sehingga menyulitkan untuk mengumpulkan hasilnya. Hal ini menyebabkan pengiriman jagung untuk kebutuhan industri pakan ternak seringkali mengalami keterlambatan dan mahal sehingga industri tersebut cenderung melakukan impor.
- 4) Pasokan jagung untuk industri pengolahan (pakan ternak, *snack food* dan *corn integrated industri*) masih belum memadai, utamanya dari segi kualitas, sehingga sebagian jagung untuk kebutuhan industri masih diimpor. Menurut Masyarakat Agribisnis dan Agroindustri Indonesia, kebutuhan pabrik hanya sekitar 7 ton per tahun dan produksi jagung sudah mencapai 18,9 ton per tahun, tetapi kualitasnya tidak memenuhi persyaratan yang ditetapkan pabrik.
- 5) Banjir produk impor produk olahan jagung (*starch, sweetener, minyak jagung*) dengan harga relatif murah sehingga industri dalam negeri sulit bersaing dan karena itu sulit berkembang.
- 6) Industri *intermediate* yang memproduksi produk setengah-jadi belum berkembang karena impornya tidak dikenakan PPN 10%, sementara apabila diproduksi di dalam negeri dikenakan PPN tersebut.

4.2.4. Langkah Kebijakan Ke Depan

Langkah-langkah yang perlu ditempuh di dalam pengembangan jagung nasional adalah sebagai berikut:

- 1) Melanjutkan program GP3K yang pelaksanaannya telah menunjukkan hasil yang menjanjikan. Sistem yang diterapkan dan faktor penunjang yang disediakan cukup efektif untuk meningkatkan produksi jagung. Program ini menjadi sangat penting karena titik kritis dalam upaya peningkatan produksi jagung adalah keterbatasan lahan untuk pengembangan. Dengan program ini, persaingan antara jagung dan kedelai di lahan sawah dapat dikurangi, sehingga areal kedelai mempunyai kesempatan untuk berkembang.
- 2) Program-program untuk meningkatkan produktivitas jagung perlu tetap dilanjutkan, yang disertai dengan pemberian subsidi harga benih jagung dan harga pupuk, penyediaan kredit program (bunga bersubsidi) untuk usahatani dengan persyaratan dan prosedur yang dapat dipenuhi petani, serta penyuluhan dan pendampingan petani oleh petani secara kontinyu.
- 3) Untuk memenuhi kebutuhan domestik, dalam jangka pendek impor jagung masih tetap diperlukan. Namun jika produksi jagung sudah mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri, maka impor harus terkendali agar tidak terjadi kelebihan produksi yang dapat menyebabkan harga jagung di tingkat petani jatuh.
- 4) Praktek kartel perlu dikendalikan dan dilarang melalui penerapan UU Persaingan Usaha agar importir dan pedagang besar jagung tidak sembarangan mengambil keuntungan terlalu besar yang dapat merugikan petani produsen dan pengguna hasil jagung. Untuk itu, KPPU perlu melakukan penyelidikan terhadap praktek kartel dan melakukan tindakan tegas terhadap para pelakunya. Untuk penyelidikan itu pemerintah perlu memberi dukungan anggaran yang cukup. Selain itu, para pejabat dan anggota DPR tingkat Pusat dan Daerah perlu mendukung pencegahan/pemberantasan praktek kartel.
- 5) Dalam rangka pengembangan industri berbasis jagung kedepan diarahkan kepada hal-hal sebagai berikut: (a) Meningkatkan optimalisasi utilisasi kapasitas produksi; (b) Mendorong pengembangan industri pakan ternak ke daerah dekat lokasi potensi bahan baku jagung agar bisa memperoleh kebutuhan jagung secara tepat waktu, tepat jumlah dan tepat kualitas; (c) Mendorong pengembangan industri berbasis jagung ke arah yang lebih hilir seperti pengembangan makanan olahan, *corn starch*, *corn gluten*, *corn meal* dan lain-lain; (d) Meningkatkan pengembangan kemampuan teknologi

pengolahan jagung, khususnya untuk produk turunan jagung; (e) Meningkatkan kemampuan SDM dalam bidang pengolahan jagung untuk industri; dan (f) Promosi investasi dalam rangka meningkatkan investasi pada industri pengolahan berbasis jagung.

- 6) Usaha Silo Jagung oleh Gapoktan perlu terus dikembangkan dan disempurnakan di daerah-daerah sentra produksi jagung dalam upaya penyediaan jagung bagi industri pakan ternak dan mengurangi impor. Hasil kajian Nainggolan et al (2011) di salah satu Usaha Silo jagung oleh Gapoktan Rido Manah dengan kapasitas 50 ton di Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung (Jawa Barat) menunjukkan bahwa usaha tersebut secara ekonomi sangat fisibel dengan nilai IRR sebesar 21%.

Proyeksi

Kebutuhan jagung di masa depan diperkirakan akan semakin meningkat tidak saja untuk konsumsi masyarakat, namun juga permintaan untuk pakan ternak yang akan semakin tinggi.

Untuk proyeksi kebutuhan jagung dalam negeri dalam lima tahun RPJMN 2015-2019, digunakan beberapa asumsi untuk konsumsi jagung diantaranya (i) konsumsi langsung menggunakan elastisitas harga dan pendapatan (Model Altemeier dan Bappenas, 1992); (ii) penggunaan jagung untuk pakan meningkat sebesar 6% per tahun (pertumbuhan ekonomi); (iii) kebutuhan benih diperkirakan sebesar 2% dari luas tanam; (iv) jagung yang tercecer diasumsikan sebesar 5% dari total produksi; serta (v) konsumsi jagung untuk sektor industri diasumsikan naik sebesar 6% per tahun (pertumbuhan ekonomi).

Untuk proyeksi produksi jagung dalam periode 2015-2019 asumsi yang digunakan adalah (i) untuk tingkat produksi menggunakan tahun dasar 2013 (ARAM II) sebesar 18,5 juta ton; (ii) menggunakan model elastisitas harga komoditi dan harga input terhadap produktivitas dan luas panen (produksi = luas panen x produktivitas); serta (iii) proyeksi produksi kedepan (2015-2019) meningkat 4,02% per tahun (sesuai dengan usulan Kementan).

Berdasarkan asumsi-asumsi serta pemodelan yang dibuat baik untuk aspek produksi dan konsumsi, maka diproyeksikan pada tahun 2015 konsumsi jagung akan mencapai 17,66 juta ton, sedangkan produksi jagung dalam tahun tersebut akan diperkirakan mencapai 21,77 juta ton (model elastisitas) atau 21,45 jika menggunakan skenario kenaikan produksi sebesar 3 persen dari Kementan. Dengan produksi dan konsumsi tersebut, maka pada tahun 2015 surplus jagung akan mencapai sekitar 4,11 juta ton (produksi BAU) atau 3,79 juta ton (skenario Kementan).

Pada tahun 2016 sampai dengan 2019, surplus jagung diperkirakan akan terus mengalami penurunan. Hal ini terjadi karena pertumbuhan rata-rata konsumsi jagung lebih tinggi yaitu sekitar 5,63 persen/tahun dibandingkan dengan pertumbuhan produksinya yang hanya mencapai sekitar 3-4 persen per tahun (skenario model elastisitas sekitar 4,02 persen; sementara skenario Kementan sekitar 3,02 persen). Pada akhir periode RPJMN diperkirakan surplus jagung hanya sekitar 3,51 juta ton (skenario produksi BAU) atau malah mencapai sekitar 2,15 juta ton (skenario Kementan). Sedangkan produksinya di tahun 2019 mencapai sekitar 25,5 juta ton (skenario elastisitas) atau 24,14 juta ton (skenario Kementan).

Tabel 4.10. Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Jagung Nasional 2015-2019

Komponen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Pertumbuhan 2015-2019
1. Kebutuhan									
Konsumsi	15,02	15,77	16,72	17,66	18,65	19,70	20,81	21,99	5,63
2. Produksi									
2.1. Produksi BAU (Model Elastisitas)	19,39	18,51	20,94	21,77	22,64	23,55	24,50	25,50	4,02
2.2. Produksi Skenario Kementan (Naik 3%)	19,39	18,51	20,81	21,45	22,09	22,75	23,43	24,14	3,02
3. Surplus									
3.1. Konsumsi – Produksi BAU	4,36	2,74	4,22	4,11	3,99	3,85	3,69	3,51	
3.2. Konsumsi - Produksi Skenario Kementan	4,36	2,74	4,08	3,79	3,44	3,05	2,62	2,15	

4.3. Kedelai

4.3.1. Kondisi Saat Ini

4.3.1.1. Produksi, Konsumsi, dan Proyeksi

Produksi

Pada periode lima tahun terakhir (2008-2012), produksi kedelai meningkat sangat cepat pada tahun 2009 dibanding tahun 2008, yaitu 25,63% (Tabel 4.9). Kenaikan produksi bersumber dari kenaikan luas panen yang cepat yaitu 21,89% dan kenaikan produktivitas 3,06%. Namun setelah itu (2009-2012), produksi menurun cukup cepat yaitu 4,46%/tahun karena penurunan luas panen yang cepat yaitu 7,69%/tahun, walaupun produktivitas naik 3,24%/tahun. Pada tahun 2012, produksi kedelai mencapai 851.647 ton yang berasal dari luas panen 567.871 ha dan produktivitas 1.500 kg/ha.

Tabel 4.11. Produksi, Luas Panen dan Produktivitas Kedelai Nasional, 2008-2012.

Tahun	Produksi (ton)	Luas Panen (ha)	Provitas (kg/ha)
2008	775.710	592.964	1.308
2009	974.512	722.791	1.348
2010	907.031	660.823	1.373
2011	870.068	631.425	1.378
2012	851.647	567.871	1.500
Laju (%/th)			
2008-2009	25,63	21,89	3,06
2009-2012	-4,46	-7,69	3,24

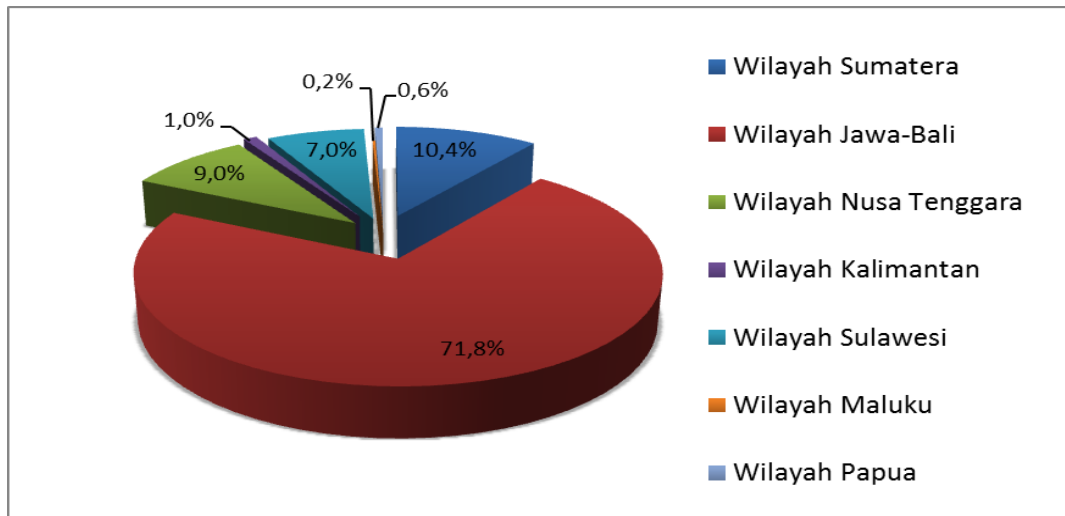
Walaupun produktivitas mengalami kenaikan cukup signifikan hingga mencapai 1.500 kg/ha, angka tersebut masih tergolong rendah. Rendahnya produktivitas kedelai tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: (1) Kedelai berasal dari daerah subtropis, sehingga jika ditanam di daerah tropis seperti Indonesia, hasilnya lebih rendah dibanding di daerah asalnya; (2) Penggunaan input belum optimal; (3) Teknologi budidaya kedelai di lahan sub-optimal/lahan marginal masih terbatas; (4) Penguasaan teknik pengendalian organisme pengganggu tanaman masih terbatas; dan (5) Cekaman kekeringan karena kedelai umumnya ditanam di musim kering. Disamping itu, mutu kedelai produksi dalam negeri juga kurang bagus karena standar mutu produk kurang

disosialisasikan. Akibatnya, keunggulan komparatif dan keuntungan kompetitif menjadi rendah. Karena itu, perlu kesiapan teknologi yang difokuskan pada komponen-komponen yang dapat digunakan untuk mengatasi masalah tersebut. Hasil penelitian Balai Penelitian Kacang-kacangan dan Ubi-ubian (Balitkabi, Badan Litbang Pertanian), produktivitas kedelai dari berbagai varietas dapat mencapai 2 – 3 ton/ha (Berita Puslitbangtan Nomor 51, Oktober 2012).

Sementara kecenderungan penurunan areal panen kedelai disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: (1) Kedelai ditanam pada MK II setelah Padi-Padi dengan risiko kekurangan air; (2) Biaya usahatani kedelai tinggi, utamanya di daerah-daerah yang menggunakan mesin pompa untuk mengairi kedelai pada musim kemarau; (3) Bersaing dengan jagung yang juga ditanam pada MK I atau MK II di lahan sawah; dan (4) Masih ada hambatan di dalam memanfaatkan lahan tidur/terlantar di wilayah kehutanan. Karena itu, harga kedelai yang tinggi belum mampu menimbulkan respon positif petani untuk memperluas areal kedelainya.

Menurut catatan sejarah, Indonesia telah menanam kedelai sejak 1750. Sementara Amerika Serikat, negara produsen dan eksportir utama kedelai dunia, baru mulai menanam pada tahun 1950-an, dan Brasil dan Argentina bahkan baru mulai 1970-1980-an. Jadi, dari segi pengalaman budidaya kedelai, petani Indonesia, khususnya di Jawa dan Bali, sudah mempunyai pengalaman yang sangat panjang. Pada era Orde Baru, produksi kedelai ters meningkat dari 497.883 ton pada tahun 1970 (luas panen 696.702 ha dan produktivitas 715 kg/ha) menjadi 1.869.713 ton pada tahun 1992 (luas panen 1.667.698 ha dan produktivitas 1.121 kg/ha). Namun sayangnya, sejak tahun 1993, produksi cenderung menurun cepat hingga menjadi hanya 592.537 ton pada tahun 2007 (luas panen 461.125 ha dan produktivitas 1.190 kg/ha). Pada tahun 2008 produksi mulai bangkit lagi hingga 2009 tetapi kemudian jatuh lagi sejak 2010.

Secara geografis, produksi kedelai tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (Gambar 4.12). Produksi kedelai sangat terkonsentrasi di Jawa dan Bali dengan pangsa 71,8%. Urutan selanjutnya adalah Sumatera (10,4%), Nusatenggara (9,0%), dan Sulawesi (7,0%). Sebaran geografis produksi kedelai demikian, sesuai dengan kebiasaan masyarakat Jawa mengkonsumsi produk kedelai berupa tahu dan tempe di dalam menu makanan mereka (sebagai pendamping nasi). Dengan makin tersebar (migrasi) orang Jawa ke berbagai daerah di luar Jawa, baik melalui program transmigrasi (sebagian besar ke wilayah Sumatera) maupun kemauan sendiri, maka penanaman kedelai untuk memasok kebutuhan tahu dan tempe oleh masyarakat Jawa makin menjangkau berbagai daerah di seluruh Indonesia, bahkan sampai ke wilayah Papua, Maluku dan Kalimantan.



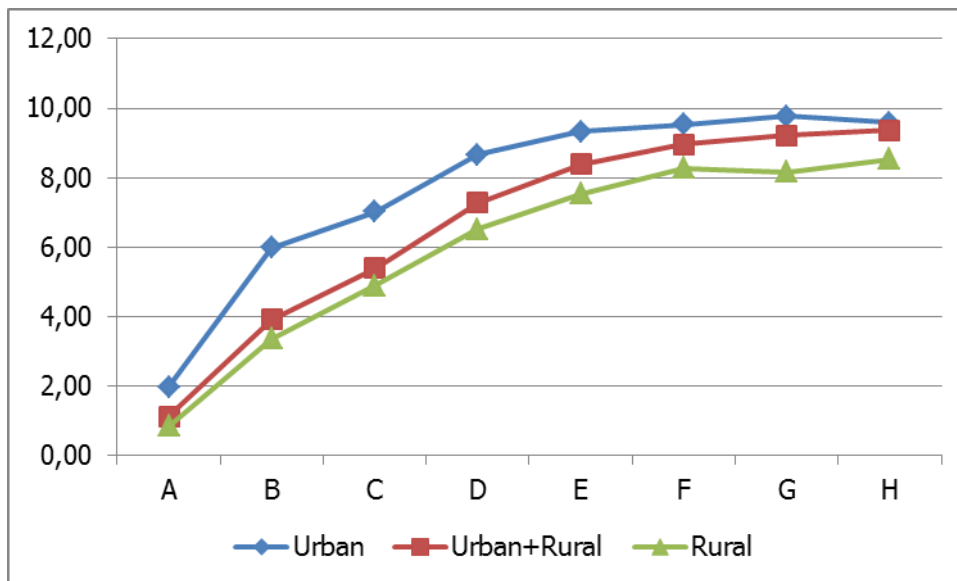
Gambar 4.12. Sebaran Geografis Produksi Kedelai Menurut Wilayah di Indonesia.

Konsumsi

Dari pohon industri tanaman kedelai dapat diketahui bahwa tanaman kedelai menghasilkan buah kedelai dan batang/daun kedelai. Dari buah kedelai dapat dihasilkan biji kering kedelai dan buah basah kedelai. Dari biji kering kedelai dapat diperoleh: (1) Tahu dan tempe; (2) Minyak kedelai; (4) Tepung kedelai untuk pembuatan susu kedelai; (5) Kecap; (6) Tauco; (6) Kue yang mengandung kedelai; dan (7) Biji kedelai goreng. Sebagian besar kedelai digunakan untuk pembuatan tahu dan tempe yang dikonsumsi rumah tangga sebagai pendamping nasi dan camilan, utamanya di pulau Jawa. Kecap banyak dikonsumsi rumah tangga, restoran, industri makanan (super mi), dan lain-lain.

Dari pengolahan tahu dapat diperoleh hasil sampingan (ampas/onggok) yang dapat digunakan untuk pakan ternak sapi dan makanan manusia (oncom, gembus). Demikian pula dari pengolahan minyak kedelai diperoleh hasil sampingan berupa bungkil kedelai yang banyak digunakan sebagai bahan pembuatan konsentrat pakan ternak bermutu tinggi. Sementara itu, daun kedelai dapat digunakan sebagai pakan ternak, sementara batang kedelai yang sudah kering dapat digunakan sebagai bahan bakar. Di Jawa Timur terdapat kedelai Edamame, yang buahnya dikalengkan untuk pasar ekspor, utamanya ke Jepang, namun jumlahnya masih terbatas.

Menurut teori ekonomi, salah satu faktor yang mempengaruhi konsumsi per kapita produk kedelai adalah pendapatan rumah tangga konsumen. Gambar 4.13 memperlihatkan hubungan antara konsumsi kedelai⁴ per kapita per tahun dan kelompok pengeluaran (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) per kapita per bulan pada tahun 2011.



Gambar 4.13. Konsumsi Kedelai oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg ekuivalen kedelai/kapita/tahun)⁵

Sumber: Susenas 2011 (BPS), diolah.

Dari gambar tersebut dapat diketahui bahwa konsumsi per kapita per tahun di daerah perkotaan lebih tinggi dibanding di daerah perdesaan yaitu 9,29 kg versus 7,16 kg atau rata-rata 8,22 kg ekuivalen kedelai biji kering. Konsumsi kedelai terus meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran F, dan selanjutnya cenderung mendatar sampai dengan kelompok pengeluaran tinggi (G dan H). Hal ini menunjukkan bahwa makin tinggi kelompok pendapatan (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) rumah tangga, makin tinggi tingkat konsumsi per kapitanya

⁴ Dalam analisis ini konsumsi produk kedelai merupakan penjumlahan konsumsi tahu, tempe dan biji kering. Faktor konversi adalah 1,8 kg tahu atau 1,6 kg tempe per 1 kg kedelai biji kering.

⁵ Kelompok pengeluaran per kapita per bulan: A = < Rp 100.000; B = Rp 100.000 s/d 149.9999; C = Rp 150.000 s/d 999.999; dan H = Rp 1,000,000+

(ada hubungan positif antara konsumsi dengan pendapatan rumah tangga), dan sekaligus membuktikan bahwa produk kedelai (utamanya tahu dan tempe) merupakan jenis makanan yang digemari oleh semua lapisan konsumen karena mempunyai kandungan gizi yang baik bagi kesehatan manusia. Garis mendatar pada kelompok G dan H mengindikasikan bahwa konsumsi per kapita pada kelompok pendapatan ini adalah yang paling tinggi, dan peningkatan pendapatan lebih jauh lagi tidak akan meningkatkan konsumsi kedelai per kapita.

Dewasa ini kedelai tidak hanya digunakan sebagai sumber protein, tetapi juga sebagai pangan fungsional untuk mencegah timbulnya penyakit degeneratif, seperti jantung koroner dan hipertensi. Zat isoflavon yang ada pada kedelai ternyata berfungsi sebagai antioksidan. Beragamnya penggunaan kedelai menjadi pemicu meningkatnya konsumsi komoditas ini. Pemerintah telah berupaya meningkatkan produksi kedelai melalui perluasan areal tanam dan peningkatan produktivitas dengan penerapan teknologi tepat guna, di antaranya varietas unggul berpotensi hasil tinggi.

Hasil analisis dengan menggunakan model LA-AIDS (*Linear Approximation – Almost Ideal Demand System*) memperoleh elastisitas pendapatan (diproksi dengan pengeluaran) yang bernilai positif, yaitu 0,411. Artinya, setiap kenaikan pendapatan rumah tangga 10%, konsumsi langsung kedelai naik 4,11%. Hal ini menunjukkan bahwa kedelai merupakan produk normal bagi rumah tangga konsumen. Karena itu, ke depan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, maka diperkirakan bahwa konsumsi langsung produk kedelai akan meningkat. Konsumsi tidak langsung (untuk bahan baku industri) juga akan terus meningkat dengan meningkatnya pendapatan masyarakat dan jumlah penduduk.

Perkembangan konsumsi total di dalam negeri selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 4.10. Yang dimaksudkan dengan "konsumsi total" terdiri dari : (1) Konsumsi langsung oleh rumah tangga (tahu, tempe, biji kering); (2) Untuk pakan ternak, bibit dan industri pengolahan (makanan dan non makanan); dan (3) Tercecer. Konsumsi total kedelai selama kurun waktu tersebut terus meningkat dengan rata-rata 12,89%/tahun. Pada tahun 2012, konsumsi total kedelai mencapai sekitar 2,95 juta ton, jauh lebih besar daripada konsumsi total pada tahun 2008 yang hanya 1,72 juta ton.

Tabel 4.12. Konsumsi dan Defisit Kedelai, 2008-2012.

Tahun	Konsumsi (000 ton)*	Produksi (000 ton)	Defisit	
			Ton	%
2008	1.720	776	944	121,65
2009	2.013	975	1.038	106,46
2010	2.353	907	1.446	159,43
2011	2.489	870	1.619	186,09
2012	2.946	852	2.094	245,77
Laju (%/thn)	12,89	0,73	20,38	32,79

Keterangan: *) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk pakan, bibit, industri pengolahan (makanan dan non makanan) dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).

Sementara itu, produksi kedelai nasional selama 2009-2012 terus menurun. Akibatnya terjadi defisit yang terus meningkat sangat cepat dengan rata-rata 20,38%/tahun selama 2008-2012. Defisit pada tahun 2012 mencapai 2,09 juta ton (246% dari produksi), jauh diatas defisit pada tahun 2008 yang hanya 0,94 juta ton (122% dari produksi). Pada tahun 2012, produksi dalam negeri hanya mampu menyediakan 29% dari konsumsi total.

4.3.1.2. Perdagangan Luar Negeri

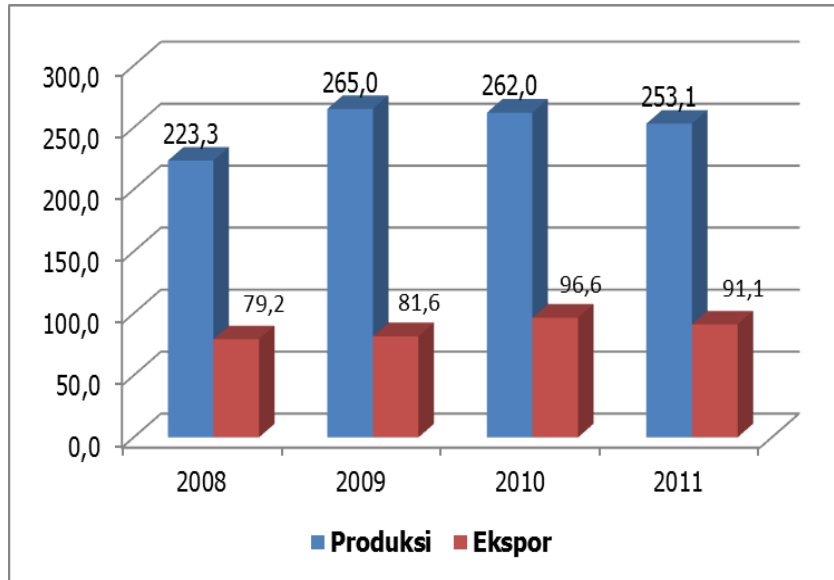
Indonesia melakukan ekspor dan impor jagung (Tabel 4.11). Selama 2008-2011, volume ekspor terus menurun secara drastis, yaitu dari 1.025 ton pada tahun 2008 menjadi hanya 523 ton pada tahun 2011. Pada tahun 2012 terjadi kenaikan yang signifikan menjadi 33.950 ton. Sebaliknya, volume impor terus meningkat selama 2008-2012 sebesar 15,66%/tahun, yaitu yaitu dari 33.950 ton pada tahun 2008 menjadi 2.128.763 ton pada tahun 2012. Defisit perdagangan kedelai Indonesia selalu terjadi selama 2008-2012. Defisit perdagangan terus meningkat cepat dengan rata-rata 15,36%/tahun, yaitu dari -1.172.072 ton pada tahun 2008 menjadi 2.094.814 ton pada tahun 2012.

Tabel 4.13. Volume Ekspor dan Impor Kedelai, 2008-2012.

Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Defisit Perdagangan	
			ton	%
2008	1.025	1.173.097	1.172.072	114.348
2009	446	1.314.620	1.314.174	294.658
2010	385	1.740.505	1.740.120	451.979
2011	523	1.911.987	1.911.465	365.796
2012	33.950	2.128.763	2.094.814	6.170
Laju (%/th)	-	15,66	15,36	-

Sumber: Statistik Ekspor dan Statistik Impor 2008-2012 (BPS), diolah.

Berikut ini ditunjukkan pasokan kedelai di pasar dunia, baik dari segi produksi maupun ekspor sebagai sumber impor kedelai Indonesia (Gambar 4.14). Produksi kedelai dunia meningkat 18,72% pada tahun 2009 dibanding 2006, tetapi selama 2009-2011 terus menurun dengan rata-rata 2,30%/tahun. Sementara itu, volume ekspornya meningkat lebih cepat yaitu 9,95%/tahun selama 2008-2010, tetapi kemudian pada tahun 2011 menurun 5,75%. Walaupun persentase volume ekspor terhadap produksi cenderung meningkat 0,76%/tahun, volume ekspor hanya sekitar 79-97 juta ton atau 31-37% dari total produksi. Ini mengindikasikan bahwa sebagian besar produksi kedelai dunia (sekitar 63-69%) dikonsumsi oleh negara produsennya sendiri, dan sebagian kecil untuk negara-negara lain. Melihat bahwa negara produsen utama jagung dunia adalah AS, Brazil dan Argentina dengan pangsa masing-masing 32,42%, 25,85% dan 20,34% atau 78,71% secara keseluruhan, maka kemungkinan besar ketiga negara tersebut menggunakan sebagian produksi kedelainya untuk bahan baku pembuatan minyak kedelai sebagai minyak nabati (minyak goreng) yang rendah kandungan kolesterolnya.



Gambar 4.14. Produksi dan Ekspor Kedelai Dunia, 2008-2011 (juta ton).

Sumber: FAO-Stat (2013), diolah.

Negara pengimpor kedelai dunia sebenarnya sangat banyak. namun China adalah negara pengimpor terbesar dengan pangsa 53,26%, dan peringkat kedua adalah Uni Eropa dengan pangsa 11,80%. Indonesia menempati urutan ke-8 dengan pangsa impor 2,03% pada tahun 2011. Sisanya diimpor oleh sekitar 143 negara. Melihat kondisi diatas, dapat dikatakan bahwa pasokan kedelai yang ada di pasar dunia cukup tipis, yang diperebutkan oleh 146 negara. Karena itu Indonesia perlu berupaya meningkatkan produksi di dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan kedelai yang terus meningkat.

4.3.1.3. Harga

Harga kedelai dapat dilihat di tiga tingkatan, yaitu harga dunia, harga konsumen dan harga produsen (Tabel 4.12). Harga kedelai di pasar dunia dalam US\$ selama 2008-2012 meningkat cukup cepat dengan rata-rata 5,88%/tahun (dari US\$ 0,453/kg pada tahun 2008, turun menjadi US\$ 0,379/kg pada tahun 2009, kemudian terus meningkat hingga mencapai US\$ 0,538/kg pada tahun 2012. Jika dikonversi ke dalam mata uang Rupiah, laju peningkatan harga kedelai dunia lebih lambat yaitu hanya 3,17%/tahun, karena terjadi penguatan (apresiasi) nilai tukar Rupiah terhadap US\$ rata-rata 2,71%/tahun.

Tabel 4.14. Harga Kedelai di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Marjin1 a)		Marjin2 b)		Marjin3 c)	
	US\$/kg	Rp/kg	Konsumen (Rp/kg)	Produsen (Rp/kg)	Rp/kg	%	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	0,453	4.423	7.882	6.147	3.459	43,89	1.735	22,01	1.724	38,98
2009	0,379	3.935	8.312	5.663	4.377	52,66	2.649	31,87	1.728	43,92
2010	0,385	3.496	8.360	5.901	4.863	58,17	2.459	29,41	2.405	68,77
2011	0,484	4.251	8.815	6.284	4.564	51,77	2.531	28,71	2.033	47,81
2012	0,538	4.985	10.316	7.514	5.331	51,67	2.802	27,16	2.528	50,71
Laju (%/th)	5,88	3,17	5,97	5,06	9,07	1,47	9,13	0,71	9,28	2,74

Keterangan:

- a) Selisih antara harga konsumen dan harga dunia.
- b) Selisih antara harga konsumen dan harga produsen.
- c) Selisih antara harga produsen dan harga dunia.

Sementara itu harga kedelai di tingkat konsumen meningkat rata-rata 5,97%/tahun. Laju peningkatan harga konsumen ini lebih cepat dibanding kenaikan harga dunia, baik dalam US\$ maupun Rupiah. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga konsumen dan harga dunia dalam Rupiah masing-masing hanya 0,49 dan 0,40. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup lemah, dimana hanya 49% kenaikan harga dunia yang ditransmisikan ke harga konsumen di dalam negeri. Selisih antara harga konsumen dan harga dunia juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 9,07%/tahun (dari Rp 3.459/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 5.331/kg pada tahun 2012). Karena itu, persentase marjin harga tersebut juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 1,47%/tahun (dari 43,89% pada tahun 2008 menjadi 51,67% pada tahun 2012).

Harga kedelai di tingkat produsen meningkat rata-rata 5,06%/tahun. Laju peningkatan harga produsen ini lebih cepat dibanding laju kenaikan harga dunia dalam Rupiah, tetapi lebih lambat dibanding laju kenaikan harga konsumen. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga produsen dan harga konsumen masing-masing adalah hanya 0,94 dan 0,79. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup kuat, dimana 94% kenaikan harga konsumen ditransmisikan ke harga produsen. Namun selisih antara harga konsumen dan harga produsen juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 9,13%/tahun (dari Rp 1.735/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 2.802/kg pada tahun

2012). Karena itu persentase margin harga tersebut juga sangat tinggi dan cenderung meningkat rata-rata 0,71%/tahun (dari 22,01% pada tahun 2008 menjadi 27,16% pada tahun 2012, dan pernah mencapai 31,87% pada tahun 2009). Selisih harga yang tinggi antara harga konsumen dan harga produsen disebabkan antara lain kadar air biji jagung yang dijual di tingkat konsumen lebih rendah dibanding di tingkat produsen.

Harga produsen selama 2008-2012 bahkan selalu lebih tinggi dibanding harga dunia dalam Rupiah, dan selisih harga tersebut cenderung meningkat rata-rata 9,28%/tahun (dari Rp 1.724/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 2.528/kg pada tahun 2012). Karena itu, persentase selisih kedua tingkatan harga itu juga meningkat rata-rata 2,74%/tahun (dari 38,98% pada tahun 2008 menjadi 50,71% pada tahun 2012, dan pernah mencapai 58,77% pada tahun 2010). Faktor ini lebih mendorong importir kedelai untuk melakukan impor dibanding melakukan pembelian dari produksi di dalam negeri, disamping faktor-faktor lain seperti biaya pengadaan yang mahal karena lokasi produksi kedelai yang terpencar-pencar, serta mutu kedelai impor yang dinilai oleh perajin tahu/tempe lebih bagus dibanding kedelai lokal.

Margin harga yang sangat tinggi tersebut, baik antara harga konsumen dan harga dunia, dan antara harga konsumen dan harga produsen, menunjukkan bahwa pasar kedelai di dalam negeri bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan pembelian dan bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan penjualan. Pihak KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) mencurigai adanya praktek kartel oleh beberapa perusahaan besar yang mengendalikan harga kedelai di Indonesia. Faktor utama penyebab terjadinya kartel adalah UU tentang Persaingan Usaha yang pelaksanaannya tidak efektif sebagai akibat dari pengawasan oleh KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) tidak berjalan karena ada kekuatan struktural yang melindungi praktek kartel.

Setelah harga kedelai sempat melambung terlalu tinggi karena kekurangan pasokan, pada bulan Oktober 2013 Menteri Keuangan mengambil kebijakan menghapus hambatan masuk (*entry barriers*) termasuk penghapusan tarif *advalorem* impor 5% menjadi 0% dan penghapusan kuota impor. Kebijakan lainnya adalah bahwa importir kedelai tidak lagi Importir Terdaftar (IT) tetapi Importir Umum (IU) guna memperlancar masuknya impor kedelai guna mengatasi kelangkaan pasokan. Kebijakan tersebut diharapkan mempunyai efek ganda, yaitu di satu sisi menjaga stabilitas harga kedelai di dalam negeri jangan sampai melonjak terlalu tinggi untuk kepentingan perajin tahu/tempe dan konsumen,

namun di sisi lain tetap memperhatikan kepentingan petani produsen kedelai lokal jangan sampai harganya jatuh karena kebanjiran kedelai impor.

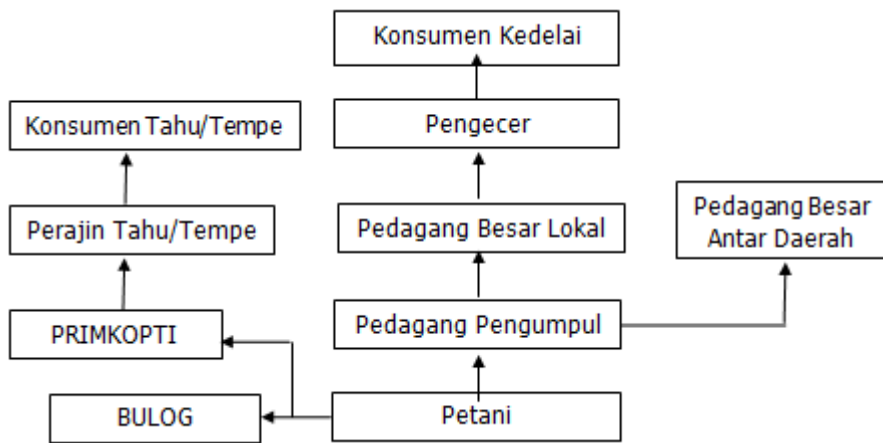
Ketetapan tersebut tertuang di dalam Permenkeu No. 133/PMK.011/2013 tanggal 3 Oktober 2013 yang berlaku mulai 8 Oktober 2013 sekaligus membatalkan Permenkeu No. 213/PMK.011/2011 yang mengenakan bea masuk sebesar 5% atas impor kedelai. Usulan penghapusan biaya impor kedelai tersebut bermula dari Menteri Perdagangan RI yang disetujui oleh Menteri Pertanian RI pada bulan September 2013. Namun kebijakan tarif impor atas kedelai tersebut hanya bersifat jangka pendek dan dapat dievaluasi kembali sesuai dengan perkembangan harga kedelai dan kondisi perekonomian Indonesia. Sementara untuk mencegah jatuhnya harga kedelai lokal sekaligus mendorong petani untuk tertarik menanam kedelai, telah terbit Permendag No: 59/M-DAG/PER/9/2013, yang menetapkan harga pembelian kedelai petani untuk masa panen raya Triwulan IV (Oktober – Desember 2013) sebesar Rp 7.400/kg.

Saat ini, KPPU juga memantau pola pergerakan harga kedelai nasional di basis-basis konsumen kedelai impor yang 78% terkonsentrasi di Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Bali. Tujuannya adalah mencegah terjadinya kekurangan pasokan dan lonjakan harga kedelai di pasar karena struktur pasar yang kurang kompetitif.

4.3.1.4. Rantai Pasok

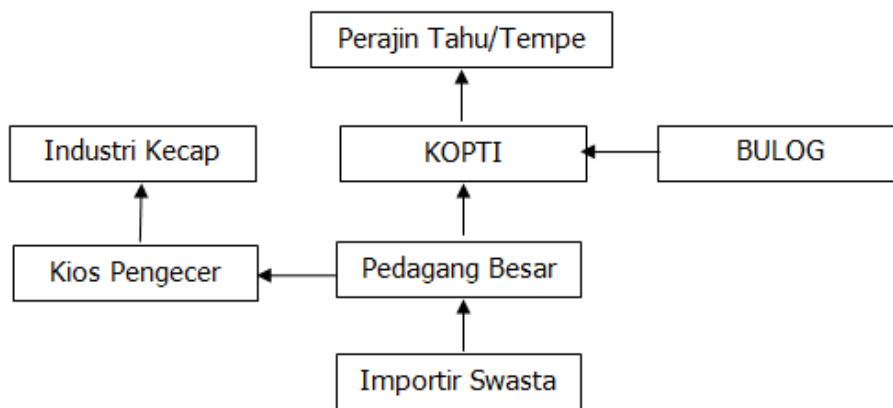
Sebagian besar (sekitar 70%) kebutuhan kedelai di Indonesia masih dipenuhi dari impor. Karena itu, rantai pasok komoditas kedelai dapat dibedakan menjadi kedelai produksi di dalam negeri dan kedelai impor. Rantai pasok jagung produksi dalam negeri diperlihatkan pada Gambar 4.15, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Kedelai lokal diproduksi oleh petani di daerah sentra produksi (Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, dll). Produk kedelai yang dihasilkan petani adalah kedelai biji kering, kedelai basah bertangkai dan edamame, namun sebagian besar adalah kedelai biji kering sebagai bahan baku pembuatan tahu dan tempe.
- 2) Kedelai biji kering petani dijual kepada Pedagang Pengumpul di tingkat desa. Selanjutnya, kedelai tersebut dijual ke Pedagang Besar, yang kemudian menjual kedelainya kepada KOPTI (Koperasi Pengusaha Tahu dan Tempe Indonesia), industri makanan, pengecer, dan lain-lain. Pihak KOPTI kemudian menjual kedelainya kepada perajin tahu dan tempe, dan kecap.



Gambar 4.15. Rantai Pasok Kedelai Biji Kering Lokal

Sementara rantai pasok kedelai impor sangat pendek (Gambar 4.16). Kedelai biji kering dipesan oleh importir dari negara-negara eksportir produsen, utamanya AS. Sebagian besar kedelai impor digunakan sebagai bahan baku pembuatan tahu, tempe, kecap, kue, dan lain-lain, namun sebagian besar adalah untuk pembuatan tahu dan tempe. Kedelai impor dijual oleh importir kepada KOPTI, dan dari KOPTI kepada perajin tahu/tempe.



Gambar 4.16. Rantai Pasok Kedelai Impor

Dengan masuknya BULOG sebagai salah satu importir, maka institusi BUMN ini dapat melakukan impor kedelai guna menjaga stabilitas pasokan dan hi BULOGarga kedelai. Kedelai impor dari BULOG disalurkan langsung kepada KOPTI di berbagai daerah, utamanya di Jawa.

4.3.1.5. Perbenihan

Sistem produksi benih kedelai ditunjukkan pada Tabel 4.13. Berdasarkan fungsi dan cara memproduksinya, benih terdiri dari Benih Inti, Benih Sumber, dan Benih Sebar. Benih Inti (*Nucleus Seed*) adalah benih awal yang penyediaannya berdasarkan proses pemuliaan dan/atau perakitan suatu varietas tanaman oleh pemulia (*breeder*) pada lembaga penyelenggara pemuliaan (Balai Penelitian Komoditas).

Tabel 4.15. Alur Penyediaan Benih Kedelai

Alur Produksi Benih	Hasil (Kelas Benih)	Pelaku (Produsen)
NS → BS	BS	BALITKABI
BS → BD	BD (FS)	BALITKABI, BPTP, BBI, BUMN, Swasta (Perusahaan Perseorangan)
BD → BP	BP (SS)	Balitkabi, BPTP, BBI, BBU, BUMN, Swasta
BP → BR	BR (ES)	Produsen benih (BUMN/ Swasta)
BR → PETANI	—————→	Petani (pengguna benih)

Benih Sumber terdiri atas tiga kelas, yaitu: (1) Benih Penjenis (*Breeder Seed/BS*), (2) Benih Dasar (*Foundation Seed/FS/BD*), dan (3) Benih Pokok (*Stock Seed/SS/BP*). Benih Penjenis merupakan perbanyakan dari Benih Inti, yang selanjutnya digunakan untuk perbanyakan benih kelas-kelas selanjutnya, yaitu Benih Dasar dan Benih Pokok. Benih Penjenis adalah Benih Sumber yang diproduksi dan dikendalikan langsung oleh pemulia (*breeder*) yang menemukan atau diberi kewenangan untuk mengembangkan varietas tersebut. Saat ini Benih Penjenis dikelola oleh UPBS di Balai Penelitian Komoditas, yang untuk kedelai adalah BALITKABI (Balai Penelitian Kacang-kacangan dan Umbi-umbian). Dalam sertifikasi, Benih Penjenis dicirikan oleh label berwarna putih (rencana menjadi warna kuning) yang ditandatangani oleh pemulia dan Kepala Institusi penyelenggara pemuliaan tersebut. Benih Penjenis digunakan sebagai Benih Sumber untuk memproduksi atau perbanyakan Benih Dasar (FS/BD).

Benih Dasar (*Foundation Seed/FS/BD*) adalah Benih Sumber yang diproduksi oleh produsen benih (BBI, BPTP, perusahaan benih BUMN/swasta profesional) dan

pengendalian mutunya melalui sertifikasi benih (BPSB atau Sistem Manajemen Mutu). Benih Dasar merupakan Benih Sumber untuk perbanyakan/produksi Benih Pokok (SS/BP). Untuk penyediaan benih kedelai unggul bersubsidi bagi petani, BALITKABI membantu memproduksi Benih Dasar karena sistem perbenihan kedelai masih lemah. Benih Pokok (*Stock Seed/ISS/BP*) adalah Benih Sumber yang diproduksi oleh produsen/penangkar benih di daerah dan pengendalian mutunya melalui sertifikasi benih (BPSB atau Sistem Manajemen Mutu). Benih Sebar (*Extension Seed/ES/BR*) disebut Benih Komersial karena merupakan benih turunan dari Benih Pokok, yang ditanam oleh petani untuk tujuan konsumsi.

Untuk mempercepat penyediaan benih kedelai bermutu (VUB) ditempuh program sebagai berikut:

- 1) BALITKABI menyediakan Benih Penjenis (BS), yang untuk sementara waktu juga memproduksi Benih Dasar (FS) dan Benih Pokok (SS), khususnya untuk VUB yang akan didistribusikan ke BPTP di seluruh provinsi sentra produksi kedelai.
- 2) BALITKABI juga berkewajiban menyediakan Benih Penjenis bagi produsen benih (institusi perbenihan lainnya) dengan perjanjian tersendiri untuk mendukung program benih berbantuan pemerintah dan memenuhi kepentingan program/kegiatan lainnya. Selain Benih Penjenis, BALITKABI berkewajiban juga memproduksi Benih Dasar (FS/BD) secara simultan dengan Benih Penjenis.
- 3) BPTP yang memproduksi Benih Sumber kedelai di setiap provinsi berkewajiban melakukan koordinasi dan sinkronisasi dengan Dinas Pertanian Provinsi/Kabupaten, BPSB, BBI, dan institusi perbenihan lain yang terkait dalam pelaksanaan kegiatan produksi Benih Sumber kedelai. Koordinasi juga dilakukan dengan para produsen Benih Sebar, sehingga penyaluran Benih Sumber diharapkan dapat berjalan lancar.
- 4) Dalam pelaksanaan produksi Benih Sumber disepakati BBI tetap memproduksi Benih Sumber (FS), sesuai dengan tupoksi dengan fokus pada varietas kedelai yang sudah berkembang di masyarakat (populer), sedangkan BPTP memproduksi Benih Sumber varietas yang sudah dilepas oleh Badan Litbang Pertanian tetapi belum berkembang di masyarakat. Selain itu, BPTP juga dapat memproduksi Benih Sumber untuk varietas populer sepanjang BBI tidak dapat memenuhinya. Untuk itu, koordinasi dan sinkronisasi antara BPTP dengan BBI serta institusi perbenihan lainnya sangat penting.

Hal lain yang sangat penting terkait dengan penyediaan benih kedelai adalah sistem distribusi. Distribusi benih adalah rangkaian kegiatan penyaluran benih sehingga benih itu dapat dijangkau/diterima oleh petani. Berdasarkan volume benih yang disebarluaskan maka distribusi benih terdiri dari: (1) Distribusi benih varietas publik; dan (2) Distribusi benih varietas komersial.

Varietas publik adalah varietas yang dirakit oleh pemulia, baik yang bernaung di bawah lembaga pemerintah maupun non-pemerintah, dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat/petani. Varietas publik kedelai dapat dimiliki oleh masyarakat umum dan memproduksinya secara bebas, antara lain varietas Wilis, Bromo, Argomulyo, Burangrang, Anjasmoro, Tanggamus, Sinabung, dan Panderman. Alur distribusi benih varietas publik adalah sebagai berikut:

- 1) Penyaluran Benih Penjenis (BS) kepada balai benih tingkat propinsi atau institusi perbenihan lainnya dilakukan oleh Direktorat Perbenihan atau langsung dari institusi penyelenggara pemuliaan (BALITKABI).
- 2) Penyaluran Benih Dasar (FS/BD) kepada balai benih, perusahaan benih swasta atau penangkar benih profesional di tingkat kabupaten dilakukan oleh Dinas Pertanian Provinsi atau Balai Benih Provinsi.
- 3) Penyaluran Benih Pokok (SS/BP) kepada perusahaan benih swasta atau penangkar benih dilakukan oleh balai benih di tingkat kabupaten atau perusahaan benih swasta/penangkar benih profesional.

Sementara varietas komersial adalah varietas yang dihasilkan oleh lembaga pemerintah atau swasta yang kepemilikannya merupakan monopoli produsen benih yang bersangkutan, dan masyarakat yang membutuhkan dapat membelinya dari agen-agen atau kios-kios yang sudah ditetapkan (di pasar). Namun di Indonesia belum ada varietas kedelai yang dimiliki atau dimonopoli oleh produsen benih. Alur distribusi benih varietas komersial oleh BUMN atau swasta adalah sebagai berikut:

- 1) Produsen Benih → Pedagang Besar → Pengecer → Petani
- 2) Produsen Benih → Distributor → Penyalur → Pengecer → Petani

Untuk memperlancar proses distribusi benih digunakan JABALSIM (Jalinan Arus Benih Antar-Lapang dan Antar-Musim), yaitu proses mengalirnya benih antar daerah secara dinamis berdasarkan asas keterkaitan dan ketergantungan sehingga menjadi suatu sistem pemenuhan kebutuhan benih di suatu daerah. JABALSIM diperlukan karena: (1) Sifat benih yang mudah rusak, dimana penurunan daya tumbuh menyebabkan benih tidak dapat ditanam pada musim berikutnya; (2) Adanya perbedaan agroklimat atau musim tanam antar wilayah; dan (3) Adanya persamaan ekologi lahan antar wilayah.

Untuk menjamin mutu benih, diperlukan pengendalian mutu melalui sertifikasi. Sertifikasi benih adalah serangkaian pemeriksaan terhadap calon benih yang dimulai sejak di pertanaman sampai dengan pengujian mutu di laboratorium dengan tujuan untuk menjamin kemurnian genetik, mutu fisik, dan mutu fisiologis benih sehingga dapat memenuhi standar mutu yang ditetapkan dan layak untuk disebarluaskan. Sesuai dengan UU No.12/1992 tentang Sistem Budi Daya Tanaman, benih dari varietas unggul yang telah dilepas oleh pemerintah (dinamakan benih bina) sebelum diedarkan harus melalui proses sertifikasi. Sertifikasi benih dapat dilakukan oleh pemerintah maupun oleh LSSM (Lembaga Sertifikasi Sistem Mutu) Perbenihan. LSSM Perbenihan adalah suatu lembaga yang diberi wewenang untuk memberikan sertifikasi sistem mutu pada industri/perusahaan benih yang akan menerapkan sistem manajemen mutu terhadap proses produksinya.

Lembaga sertifikasi benih pemerintah adalah BPSB (Balai Pengawasan dan Sertifikasi Benih) yang ada di setiap provinsi dengan tugas melakukan penilaian terhadap varietas, sertifikasi benih, dan pengawasan mutu terhadap benih yang telah beredar di pasaran. Sertifikasi varietas dilakukan pada setiap tingkatan kelas benih, dari BD - BP – BR dengan menggunakan standar mutu yang telah ditetapkan oleh pemerintah menurut jenis tanaman dan kelasnya masing-masing. Selain melalui BPSB, produsen benih juga dapat menerapkan sistem manajemen mutu melalui LSSM. Sistem mutu pada produksi benih meliputi seluruh rangkaian kegiatan dalam proses produksi benih yang dimulai dari cara pengelolaan benih sumber, proses budi daya dalam memproduksi benih, pengelolaan panen dan pascapanen, pengujian laboratorium, pengemasan sampai dengan pemasangan label serta cara menangani permasalahan yang terkait dengan benih yang diproduksi. Standar mutu benih kedelai berdasarkan kelas benih diperlihatkan pada Tabel 4.14.

Tabel 4.16. Standar Mutu Benih Kedelai Berdasarkan Kelas Benih

Kelas benih	Kadar Air Maks (%)	Benih Murni Min (%)	Kotoran Benih Maks (%)	Benih Var Lain Maks (%)	Daya Tumbuh Min (%)
Benih dasar (BD)	11,0	98,0	2,0	0,1	80,0
Benih pokok (BP)	11,0	98,0	2,0	0,2	80,0
Benih sebar (BR)	11,0	97,0	3,0	0,5	80,0

Untuk dapat menghasilkan benih dengan prinsip tepat jumlah, varietas, waktu dan mutu, perlu disiapkan institusi perbenihan yang memadai dan dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara baik. Untuk itu perlu disediakan sarana dan prasarana serta pembangunan dan penyempurnaan infrastrukturnya agar sesuai dengan standar yang ditetapkan. Terkait dengan itu, BPTP perlu membentuk UPBS sesuai dengan pedoman yang dikeluarkan oleh Badan Litbang Pertanian. BPTP juga harus memperkuat kapasitas UPBS dengan melengkapi sarana/prasarana yang diperlukan. Di samping BPTP, pemberdayaan yang lebih intensif sesuai dengan tupoksi juga diberlakukan kepada BBI, BBU, dan penangkar benih agar dapat meningkatkan produksi Benih Sumber bermutu dan penyebaran VUB.

4.3.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Pada tahun 2012, Kementerian Pertanian telah meluncurkan "Gerakan Tanam Kedelai Nasional" dalam upaya mempercepat peningkatan produksi kedelai nasional. Kegiatan dan kebijakan yang terkait dengan program tersebut antara lain adalah peningkatan produksi, perluasan areal tanam, percepatan penyediaan benih, dan stabilisasi harga. Peluncuran gerakan tersebut telah dilakukan di beberapa daerah, antara lain di Kampong Peunaron Baro, Kecamatan Peunaron, Kabupaten Aceh Timur pada bulan Desember 2012.

Peningkatan Produktivitas

Upaya pemerintah untuk mengembangkan agribisnis kedelai lokal di Indonesia dilakukan mulai dari hulu hingga ke hilir dengan mengintegrasikan

berbagai pihak. Kebijakan yang telah diambil adalah: (1) Peningkatan produksi dan swasembada berkelanjutan; (2) Ketahanan pangan dan gizi; (3) Peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor; dan (4) Peningkatan pendapatan petani. Insentif yang diberikan kepada petani terdiri dari dua komponen utama, yaitu subsidi sarana produksi (pupuk, benih, kredit, dan mekanisasi pertanian) dan perlindungan harga hasil produksi berupa tarif dan jaminan harga.

Program lainnya adalah SLPTT (Sekolah Lapang Pengelolaan Tanaman Terpadu), yaitu Sekolah Lapang bagi petani dalam menerapkan teknologi usahatani melalui penggunaan input produksi yang efisien spesifik lokasi sehingga mampu menghasilkan produktivitas tinggi untuk menunjang peningkatan produksi secara berkelanjutan. Pada program ini, berbagai bantuan digulirkan yaitu berupa kredit bersubsidi seperti KUR dan KKP-E, BLBU (Bantuan Langsung Benih Unggul) dan BLP (Bantuan Langsung Pupuk) bagi peserta program SL-PTT. Melalui program ini, produktivitas kedelai diharapkan bisa mencapai 2 ton/ha (saat ini baru sekitar 1,3 - 1,5 ton/ha).

Perluasan Areal Tanam

Untuk meningkatkan produksi kedelai nasional, ditargetkan ada perluasan areal kedelai seluas 600 ribu ha dari target satu juta ha. Salah satu alternatif perluasan areal tanam kedelai adalah memanfaatkan ruang tumbuh di bawah tegakan tanaman jati. Untuk itu telah dilakukan kegiatan pelatihan budidaya kedelai di Kawasan Hutan Jati sebagai kegiatan pengembangan dari hasil demfarm budidaya kedelai di Kabupaten Ngawi tahun 2011-2012 yang dikembangkan di KPH Telawa Kabupaten Boyolali. Demfarm budidaya kedelai di kawasan hutan jati di KPH Telawa mencakup areal seluas 6,5 ha. Varietas yang diuji terdiri dari varietas berbiji besar yaitu varietas Anjasmoro, Grobogan dan Argomulyo. Kondisi pertumbuhan tanaman kedelai di antara tegakan jati umur 2-3 tahun cukup baik. Demfarm budidaya kedelai di kawasan hutan jati ini didanai oleh Badan Litbang Pertanian yang pelaksanaannya dipercayakan kepada BPTP Jawa Tengah dan BALITKABI yang bekerjasama dengan Perum Perhutani I Jawa Tengah.

Kegiatan pendukung untuk meningkatkan kemampuan dan ketrampilan petani LMDH (Lembaga Masyarakat Daerah Hutan) dan petugas lapang Perhutani adalah Pelatihan Budidaya Kedelai di kawasan hutan Jati. Pelatihan diselenggarakan pada bulan Mei 2012 di KPH Telawa, Kabupaten Boyolali, dengan peserta pelatihan sebanyak 70 orang yang terdiri dari petani LMDH dan Mandor/petugas Perhutani KPH Telawa dari Kabupaten Boyolali, Kabupaten Sragen dan Kabupaten Grobogan. Materi pelatihan yang diberikan adalah : 1) Pengelolaan lahan perhutani; 2) Teknik Budidaya kedelai di kawasan hutan jati; 3)

Identifikasi hama dan penyakit kedelai; 4) Konservasi lahan hutan; 5) Analisis usaha tani kedelai; dan Kunjungan lapang kedelai di bawah tegakan Jati.

Terobosan penanaman kedelai di hutan jati perlu dilakukan karena potensi lahan di kawasan hutan jati muda cukup luas dan dapat ditanami kedelai tanpa mengganggu tanaman jati, bahkan dapat menyuburkan lahan hutan. Pada tahun 2013 ditargetkan penanaman kedelai di hutan jati mencapai 800.000 ha.

Percepatan Penyediaan Benih Kedelai

Untuk dapat mencapai target luas areal kedelai yang ditetapkan perlu penyediaan benih kedelai dalam jumlah dan mutu yang cukup. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pembinaan penangkar benih oleh BALITKABI dan BPTP di Sulawesi Selatan mulai tahun 2012. Provinsi ini dipandang mempunyai potensi yang besar sebagai produsen benih kedelai yang bermutu.

Kegiatan tersebut diawali dengan survei kecil untuk melihat potensi (wilayah, sosial, pasar) dan pemilihan penangkar (petani/kelompok) di Desa Jenetea, Kecamatan Simbang, Kabupaten Maros. Varietas kedelai yang ditangkarkan adalah varietas unggul Grobogan selus 2 ha dan varietas Anjasmoro seluas 1 ha sebagai langkah awal. Penentuan varietas didasarkan pada pilihan petani/kelompok tani sendiri setelah ikut menyaksikan dan mengevaluasi keragaan 10 varietas unggul yang ditanam/disosialisasikan di kebun percobaan BALITSEREAL (Balai Penelitian Serealia) di Maros. Benih yang ditanam adalah kelas Benih Dasar (*Foundation Seed/FS*) yang akan menghasilkan Benih Pokok (*Stock Seed/SS*) dengan perkiraan hasil minimal 2,5 ton benih varietas Grobogan (potensi hasil biji 3,4 t/ha, biji besar, umur panen 74-76 hari) dan 1,5 ton varietas Anjasmoro (potensi hasil biji 3,2 t/ha, biji besar, umur panen 83-85 hari). Benih Pokok tersebut selanjutnya dapat dimanfaatkan sebagai benih penangkaran kedelai oleh para penangkar untuk memproduksi benih kelas Benih Sebar (*Extension Seed/ES/BR*). Pembinaan petani tidak hanya tentang cara berbudidaya saja (menyiapkan lahan, menanam, memupuk, mengairi, menyang, dan mengendalikan hama/penyakit) tetapi juga cara mengenal dan memurnikan varietas, panen dan pengolahan, serta administrasi dan pemasaran benihnya.

Stabilisasi Harga Kedelai

Kementerian Perdagangan merevisi Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) yang terkait dengan kedelai dengan tujuan untuk memperoleh efisiensi dan stabilisasi harga di tingkat perajin tahu/tempe melalui persaingan yang makin tinggi antar importir kedelai. Dalam hal ini, Permendag No. 23 tentang program stabilisasi harga kedelai dan Permendag No. 24 tentang ketentuan impor kedelai diubah menjadi Permendag No. 45 Tahun 2013 tentang pengamanan

harga kedelai dan penyaluran kedelai di tingkat perajin tahu/tempe. Di dalam Permendag baru ini tidak ada lagi pengaturan alokasi kuota kedelai dan siapa saja boleh melakukan impor (tidak ada lagi importir terdaftar/IT). Beberapa butir penting di dalam peraturan baru tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pada Permendag No. 23, BULOG, Koperasi dan Swasta ikut serta dalam stabilisasi harga kedelai dan wajib membeli kedelai petani. Pada Permendag baru, BULOG diwajibkan membeli kedelai dari petani, terutama jika harga berada di bawah harga pembelian petani yang telah ditetapkan pemerintah.
- 2) Tidak ada lagi syarat untuk dapat melakukan impor kedelai, baik bagi BULOG maupun swasta, tetapi mereka wajib menggunakan dan memenuhi Nomor Pengenal Importir Khusus (NPIK). Setiap importir yang melakukan importasi harus mempunyai NPIK dan tidak perlu lagi IT.
- 3) Pengamanan harga hanya dilakukan di tingkat petani. Karena itu, harga beli di tingkat petani tetap berlaku dan hanya berlaku sampai akhir September 2013.
- 4) Perum BULOG, koperasi dan swasta boleh melakukan impor kedelai, namun hanya yang mempunyai NPIK dan APU APII untuk penyaluran kedelainya, sehingga ada beberapa format yang harus disampaikan ke Kemendag.
- 5) Kemendag akan mencabut SK Tim Stabilisasi Harga Kedelai dan diganti dengan Tim Teknis Kedelai, yang akan melakukan monitoring dan evaluasi penyaluran kedelai selama tiga bulan dan tim ini terdiri dari Pejabat Kemenko, Kemendag, Kemenperin, dan Kementan.
- 6) Karena tidak ada lagi IT dan persetujuan impor, maka tidak ada lagi kewajiban untuk pemeriksaa pelabuhan muat dan akan kembali ke mekanisme NPIK. Sedangkan keputusan tentang penurunan bea masuk kedelai dari 5% menjadi 0% masih menunggu SK dari Kemenkeu.

Sampai saat ini pemerintah masih tetap konsisten dan berkelanjutan untuk terus menjaga pasokan kedelai, khususnya bagi perajin tahu/tempe. Sementara untuk jangka panjang, Kemendag akan terus berusaha mendorong dan meningkatkan produksi kedelai di dalam negeri.

4.3.3. Titik Kritis/Isu Strategis

Terbatasnya Lahan untuk Pengembangan Kedelai

Untuk dapat memenuhi kebutuhan kedelai nasional (bahan baku tahu, tempe, kecap, industri makanan, benih dan tercecce) sekitar 3 juta ton pada tahun 2014, maka dibutuhkan areal panen seluas 2 juta ha jika produktivitas mencapai 150

1,5 ton/ha. Sementara luas areal panen tahun 2012 hanya mencapai sekitar 580 ribu ha, yang berarti perlu tambahan areal seluas 2,42 juta ha. Pemerintah telah mencanangkan Gerakan Tanam Kedelai Nasional pada tahun 2012. Namun pengadaan lahan tersebut merupakan tantangan yang sangat berat bagi Pemerintah Indonesia.

Beberapa persoalan berat yang dihadapi dalam upaya perluasan areal kedelai adalah sebagai berikut: (1) Areal kedelai masih terkonsentrasi di Jawa, dimana luas lahan makin terbatas dan terjadi persaingan dengan komoditas-komoditas pertanian lain seperti padi, jagung dan tebu, yang ketiganya juga ditargetkan untuk mencapai swasembada secepatnya; dan (2) Produktivitas kedelai di tingkat petani memang menunjukkan adanya kemajuan, namun belum melampaui 1,5 ton/ha karena berbagai persoalan antara lain keterbatasan pasokan air pada musim kemarau, gangguan hama/penyakit, kurang aksesnya petani terhadap kredit program yang telah tersedia, dan kurangnya mutu benih, sehingga pendapatan petani per ha lebih rendah dibanding padi, jagung, dan tebu (apalagi jika rendemen gula naik dari 6% menjadi 8%).

Mutu Kedelai Lokal *Versus* Kedelai Impor

Sebagian besar (70%) kebutuhan kedelai di dalam negeri dipenuhi dari impor karena produksi nasional belum mampu memenuhi semua kebutuhan. Perajin tahu/tempe sebenarnya bersedia membeli kedelai lokal yang disalurkan BULOG asal mutunya sebgus kedelai impor. Menurut pengakuan perajin tahu/tempe, mutu kedelai lokal selama ini lebih rendah dibanding mutu kedelai impor. Kadar air yang terlalu banyak menyebabkan kedelai lokal lebih cepat busuk karena proses pengeringannya masih menggunakan cara tradisional yaitu dijemur. Bahlan seringkali kedelai yang masih basah langsung dijual karena petani perlu ingin segera mendapatkan uang. Selain itu, stok kedelai lokal juga tidak mampu mencukupi untuk memenuhi kebutuhan perajin. Faktor itu semua telah menyebabkan perajin tahu/tempe sangat bergantung kepada kedelai impor.

Sebenarnya, Badan Litbang Pertanian telah melepas beberapa varietas kedelai berbiji besar, seperti Burangrang, Bromo, Argomulyo, Anjasmoro, Agropuro, dan Gunitir. Bobot biji keenam varietas kedelai ini berkisar antara 14-18 gram per 100 biji, serupa dengan bobot biji kedelai impor yang berkisar antara 15-16 gram per 100 biji. Produk tempe yang dibuat dari varietas kedelai berbiji besar yang dihasilkan oleh BALITKABI (Balai Penelitian Tanaman Kacang-kacangan dan Umbi-umbian) tersebut mempunyai mutu yang sama dengan kedelai impor, bahkan kandungan protein dan rendemennya lebih tinggi. Kedelai lokal Ponorogo, varietas unggul Wilis dan Bromo, cocok untuk bahan baku susu kedelai, rasanya enak dan disukai oleh banyak konsumen dan memenuhi Standar

Nasional Indonesia (SNI) dengan kadar protein minimal 2%. Pengolahan kering (pengupasan kulit secara mekanis) menghasilkan susu kedelai dengan kadar protein 1,5-2 kali lebih tinggi dibanding cara basah (perendaman), namun rendemennya turun 17,6%. Kedelai lokal Ponorogo yang dilepas pada tahun 2008 dengan nama varietas Gepak Kuning menghasilkan susu kedelai dengan mutu yang baik, demikian juga varietas Anjasmoro, Kaba, dan galur harapan Shr/W-C-60.

Kadar protein susu kedelai varietas Detam-1 cukup tinggi (2,1%), namun warnanya agak gelap sehingga kurang disukai. Kedelai hitam seperti varietas Detam-1 dan Detam-2 mengandung zat antosianin yang mempunyai arti penting sebagai antioksidan. Kedua varietas kedelai berbiji hitam ini juga cocok dikembangkan sebagai bahan baku kecap. Kedelai varietas Merapi dan Cikuray juga berbiji hitam dan mempunyai kadar protein tinggi (42%), juga cocok untuk bahan baku kecap, namun bijinya relatif kecil. Mallika, varietas kedelai berbiji hitam yang dilepas pada tahun 2007 juga berbiji kecil dengan kadar protein yang lebih rendah (37%). Varietas Detam-1 dan Detam-2 yang dilepas pada tahun 2008 mempunyai kadar protein lebih tinggi (43-44,6%) dan bobot biji lebih besar (14 gram/100 biji). Detam-1 dan Detam-2 mampu memproduksi hingga 3-3,5 ton/ha, lebih tinggi dari varietas kedelai berbiji hitam Merapi, Cikuray, dan Mallika.

Kualitas kedelai lokal asal Grobogan, Jawa Tengah, diklaim mampu mengalahkan kualitas kedelai impor. Selain mempunyai ukuran biji yang lebih besar, biji lebih utuh, sehat, dan segar, serta harga kedelai ini pun mampu bersaing dengan kedelai impor. Kadar protein 44% untuk kedelai Grobogan, sementara kedelai impor sekitar 35% ke bawah. Kedelai Grobogan yang diperkenalkan ini merupakan hasil dari bibit lokal yang diberikan perlakuan khusus, yaitu pupuk BMF BIO LEMI dan BMF BIO FERT. Pupuk ini bekerja dengan memaksimalkan produktivitas tanaman subtropis di daerah tropis sehingga mampu mencapai hasil 3 ton/ha.

Sebagai bahan baku pembuatan tahu, kedelai lokal sebenarnya lebih unggul dibanding kedelai impor, yaitu rasa tahunya lebih lezat, rendemennya lebih tinggi, dan risiko terhadap kesehatan cukup rendah, karena bukan berasal dari benih transgenik, sementara kedelai impor adalah yang sebaliknya. Walaupun lebih unggul sebagai bahan baku tahu, kedelai lokal mempunyai banyak kelemahan jika digunakan sebagai bahan baku tempe, yaitu: (1) Ukuran bijinya kecil, tidak seragam dan kurang bersih; (2) Kulit ari kedelai sulit terkelupas pada saat proses pencucian; (3) Proses peragiannya lebih lama; dan (4) Setelah menjadi tempe, proses pengukusan untuk mengempukkan lebih lama atau bahkan kurang empuk.

Berikut ditunjukkan perbedaan kualitas tempe yang terbuat dari kedelai impor dan kedelai nasional (Tabel 4.15). Untuk kasus tempe yang terbuat dari kedelai varietas Burangrang dan varietas Bromo, kualitas memang lebih tinggi, utamanya varietas Burangrang, dibanding tempe yang terbuat dari kedelai impor dalam hal bobot per 100 biji, kadar protein biji kedelai, kadar protein tempe dan rendemen.

Tabel 4.17. Kualitas Tempe dari Kedelai Impor dan Kedelai Nasional

Parameter	Kedelai Impor	Kedelai Nasional	
		Varietas Burangrang	Varietas Bromo
Bobot (gram/100 biji)	16,0	16,2	15,8
Kadar protein biji (%)	35,0	39,2	37,8
Kadar protein tempe (% bb)	22,1	26,7	24,3
Kadar protein tempe (% bk)	60,2	75,2	65,2
Rendemen (%)	138,4	152,5	148,4
Warna, aroma, citarasa	disukai	disukai	disukai

Keterangan: bk = basis kering; bb = basis basah

Sumber: Warta Penelitian dan Pengembangan Pertanian 30(1):8-10 Tahun 2008.

Kedelai lokal Ponorogo varietas unggul Wilis dan Bromo cocok digunakan sebagai bahan baku pembuatan susu kedelai karena cita rasanya memenuhi persyaratan Standar Nasional Indonesia (SNI) dengan kadar protein minimal 2%. Varietas unggul lainnya, seperti Anjasmoro dan Argomulyo yang mirip dengan varietas Bromo, juga sesuai untuk bahan baku susu kedelai. Pengolahan kering (pengupasan kulit secara mekanis) menghasilkan susu kedelai dengan kadar protein 1,5-2,0 kali lebih tinggi dibandingkan dengan pengolahan basah (perendaman), namun rata-rata rendemennya turun 17,6% (Tabel 4.16).

Biji kedelai berwarna hitam lebih disukai oleh produsen kecap karena dapat memberi warna hitam alami pada kecap yang dihasilkan. Namun, karena terbatasnya produksi jenis kedelai ini, produsen kecap lebih banyak menggunakan biji kedelai berwarna kuning. Varietas unggul kedelai yang mempunyai kadar protein tinggi (42%), yaitu Merapi dan Cikuray, cocok sebagai bahan baku pembuatan kecap, namun ukuran bijinya relatif kecil. Mallika, varietas kedelai berbiji hitam yang dilepas pada tahun 2007 juga berbiji kecil (9,5 g/100 biji) dengan kadar protein lebih rendah (37%).

Tabel 4.18. Kadar Protein, Total Padatan Terlarut, dan Rendemen Susu Kedelai pada Kadar Air 90% dari Beberapa Varietas/Galur Kedelai Nasional.

Varietas	Cara Pengolahan	Protein (%)	TPT (%)	Rendemen (%)
Broo	Basah	2,2	6,4	58,5
	Kering	4,9	10,6	42,8
Burangrang	Basah	2,2	6,5	62,0
	Kering	4,1	10,7	56,6
Wilis	Basah	2,0	5,6	58,9
	Kering	4,0	10,6	46,9
Lokal Ponorogo	Basah	2,5	6,7	63,1
	Kering	3,7	10,6	49,5
MSC9102D.1	Basah	2,1	5,6	57,1
	Kering	3,3	10,6	51,0

Keterangan: TPT = Total Padatan Terlarut

Sumber: Warta Penelitian dan Pengembangan Pertanian 30(1):8-10 Tahun 2008.

Sementara itu salah seorang Peneliti Pemulia kedelai dari BATAN (Badan Tenaga Nuklir Nasional) menilai bahwa kandungan gizi kedelai lokal lebih unggul dibanding kedelai impor. Selain transgenik, konon kedelai impor yang masuk ke Indonesia sebenarnya tinggal ampasnya saja, sementara sari patinya (gizi) sudah menghilang, apakah diambil pada saat masih di negara asalnya atau memudar karena proses pengiriman kedelai yang lama. Kedelai lokal merupakan kedelai asli hayati dan bukan kedelai transgenik seperti kedelai impor. Menurut salah seorang peneliti LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia), kedelai yang ditanam di negara-negara maju 80% adalah organisme yang telah dimodifikasi secara genetik (*GMO/Genetically Modified Organism*). Pertanian hasil rekayasa genetik dan pangan GMO sampai saat ini masih menghadapi pro-kontra karena manusia sulit meramal apa yang akan terjadi pada kesehatan manusia di masa datang, sementara kedelai lokal tak ada yang perlu dikhawatirkan.

Tempe dan tahu yang pada awalnya dikembangkan oleh masyarakat Jawa terbuat dari kedelai lokal yang berukuran kecil. Tetapi dengan adanya kedelai

impor yang ketersediaannya terjamin, maka minat masyarakat bergeser ke kedelai impor, apalagi harganya lebih murah karena "*dumping*" harga, disamping kualitasnya seragam. Jadi, sebenarnya faktor penyebab utama perajin tahu/tempe bergeser ke kedelai impor pada awalnya adalah keterbatasan pasokan kedelai lokal, dan kecukupan pasokan kedelai impor dengan harga lebih murah dan seragam. Jika kelak pasokan kedelai lokal cukup dan mutunya bagus, maka perajin tahu/tempe sebagai pengguna utama kedelai akan kembali beralih ke kedelai lokal.

Penyerapan Kedelai Produksi Petani

BULOG telah mulai berperan di dalam penyerapan kedelai lokal. Pengadaan kedelai oleh BULOG ini sesuai dengan Permendag No. 25 dan 26 tahun 2013. Dalam Permendag itu pemerintah menetapkan harga beli kedelai dari petani sebesar Rp 7.000/kg dan harga jual ke perajin tahu/tempe Rp 7.450/kg. Beberapa contoh pembelian kedelai lokal untuk tahun 2013 dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) BULOG Divre Banyuwangi, Jawa Timur, yang mulai membeli kedelai lokal sebanyak 5 ton dari petani. Kedelai yang ditampung BULOG ini akan disalurkan ke perajin tahu/tempe. Kualitas kedelai dari petani harus mengandung kadar air maksimum 14%, supaya kedelai tidak cepat busuk.
- 2) BULOG Subdivre III Surakarta, Jawa Tengah, membeli kedelai lokal dari petani berdasarkan harga yang disepakati pemerintah. Program penyerapan kedelai lokal ini bekerja sama dengan lima Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Kedelai di Wonogiri. Namun hanya sebagian saja yang masih memiliki stok kedelai karena hasil panen sudah terlanjur dijual kepada pedagang sebelum ada kerja sama dengan Perum BULOG. Jumlah yang dibeli BULOG tersebut mencapai 3 ton dan sudah disalurkan kepada perajin tahu/tempe melalui PRIMKOPTI (Koperasi Primer Tahu Tempe Indonesia).

Salah satu kendala yang dihadapi BULOG dalam membeli kedelai petani adalah harga jual di atas harga penetapan pemerintah (HPP). HPP kedelai Rp 7.000/kg tetapi di lapangan harga sudah mencapai Rp 8.000/kg.

Struktur Pasar Kedelai Kurang Kompetitif

Struktur pasar kedelai di Indonesia dinilai kurang kompetitif, yang ditandai oleh adanya praktek kartel. Kartel adalah kesepakatan formal antar perusahaan-perusahaan yang berkompetisi. Perusahaan-perusahaan yang bersaing tersebut terdiri dari penjual yang jumlahnya sedikit dan hanya mengusahakan produk-produk yang kualitasnya homogen. Karena barang-barang yang dijual bersifat

homogen, maka konsumen tidak mempunyai pilihan kualitas lain untuk dibeli. Bidang-bidang yang menjadi kesepakatan antara lain adalah: penentuan harga, jumlah pasokan, pangsa pasar, pembagian pembeli, pembagian wilayah, pengaturan pemenang tender (*bid rigging*), pembentukan agen-agen penjualan bersama, pembagian laba atau kombinasi dari berbagai bidang tersebut. Melalui kartel, perusahaan-perusahaan membentuk pasar oligopoli pada saat menjual barang dan pasar oligopsoni pada saat membeli barang. Karakteristik dari struktur pasar demikian mirip dengan pasar monopoli pada saat menjual dan pasar monopsoni pada saat membeli barang tetapi dilakukan oleh lebih dari satu pelaku melalui pembatasan jumlah yang dijual, menurunkan harga beli dan meningkatkan harga jual.

Kartel dapat dibedakan menjadi kartel publik dan kartel privat. Di dalam kartel publik, para pemainnya adalah perusahaan-perusahaan BUMN sehingga pemerintah terlibat untuk mengefektifkan kesepakatan kartel dan menggunakan wewenang sepenuhnya untuk melindungi/mencegah kartel dari tindakan-tindakan ilegal. Tujuan kartel publik berbeda dari kartel privat. Menurut teori, tujuan kartel publik adalah menciptakan keuntungan bagi kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, walaupun di dalam kenyataannya tidak selalu demikian. Sebaliknya, di dalam kartel privat, para pemainnya adalah perusahaan-perusahaan swasta dan terkena kewajiban legal di bawah hukum anti kartel (*antitrust laws*) yang sudah ada di hampir semua negara di dunia, termasuk di Indonesia yang disebut UU Persaingan Usaha yang melarang terjadinya kartel. Tujuan kartel privat adalah untuk meningkatkan laba masing-masing perusahaan secara individual dengan mengurangi kompetisi.

Pada perdagangan (impor) komoditas kedelai, pada dasarnya semua importir kedelai Indonesia dapat melakukan impor komoditas ini sepanjang sudah memiliki NPIK (Nomor Pendaftaran Importir Khusus). Namun karena regulasi pengiriman barang dari AS yang sangat ketat, khususnya menyangkut volume pesanan, maka hanya beberapa perusahaan tertentu dengan jumlah modal besar yang mampu melakukan impor barang dari negara tersebut, sementara pesanan di dalam jumlah kecil tidak dilayani. Dalam satu pengiriman kedelai, importir dari suatu negara harus memesan minimal satu buah kapal besar dengan kapasitas minimal 62.000 ton. Karena itu hanya ada tiga importir Indonesia yang mampu melakukan impor kedelai dari AS, yaitu PT Gerbang Cahaya Utama, PT Cargil Indonesia, dan PT. Alam Agri Adiperkasa dengan pangsa volume impor masing-masing 47%, 28% dan 10%, atau 85% secara keseluruhan. Ketiga perusahaan tersebut dicurigai telah melakukan praktek pasar oligopolistik dan membentuk kartel dengan melakukan pengaturan pasokan impor. Mereka dapat menaikkan

harga jual melalui pembatasan pasokan di pasar dengan menahan/menimbun barang untuk meningkatkan margin keuntungan.

Pihak KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) menyatakan bahwa praktek kartel dalam impor kedelai sangat mungkin terjadi, dimana praktek-praktek kartel selalu mengakibatkan kerugian konsumen/pembeli dengan melonjaknya harga komoditas yang diperdagangkan. Kenaikan harga kedelai di Indonesia terjadi karena dipicu oleh sejumlah importir yang melakukan praktik kartel. Indikasinya terlihat dari kondisi dan struktur pasar impor kedelai yang oligopolistik dimana sebanyak 74,7% stok atau pasokan kedelai nasional dikuasai oleh dua perusahaan besar, yaitu PT Cargill Indonesia dan PT Gerbang Cahaya Utama. Ada dugaan kuat bahwa kemungkinan besar kedua perusahaan ini mengatur pasokan kedelai di dalam negeri.

Permasalahan mendasar yang menyebabkan praktek kartel di Indonesia tumbuh subur antara lain adalah UU tentang Persaingan Usaha yang tidak efektif yang disebabkan paling sedikit oleh dua faktor, yaitu: (1) Pengawasan oleh KPPU tidak berjalan sebagaimana mestinya; dan (2) Ada kekuatan kepentingan pejabat publik (Pusat dan Daerah) yang dengan sengaja melindungi praktek-praktek kartel. Para anggota DPR-RI dan DPRD selama ini hanya dapat mengkritik dan menghimbau tetapi tidak melakukan tindakan yang konkrit. Permasalahan lainnya adalah produksi di dalam negeri yang hanya dapat mencukupi 30% dari kebutuhan nasional sehingga kedua importir besar tersebut dapat leluasa memperlakukan pasar kedelai di Indonesia.

Melihat kondisi demikian, pemerintah telah memberikan kelonggaran kepada asosiasi tahu dan tempe untuk melakukan importasi sendiri secara langsung dari AS (tidak melalui perusahaan lain) dan bisa mengajak BULOG atau perusahaan lain, sehingga jumlahnya memenuhi syarat pengapalan. Namun peluang itu belum dapat dimanfaatkan oleh asosiasi tahu dan tempe. Karena itu, rencana KPPU untuk membentuk lembaga *buffer stock* kedelai di Indonesia perlu didukung sepenuhnya. Beberapa kalangan juga mendukung BULOG untuk ikut serta sebagai penyangga kedelai yang merupakan bahan dasar makanan tradisional Indonesia itu. Alasannya adalah bahwa selain mampu menekan/menstabilkan harga, BULOG juga dinilai sangat berpengalaman di dalam menjaga stabilitas dan pasokan beras nasional.

Potensi Menurunnya Pasokan Kedelai di Pasar Dunia

Sektor pertanian kini menghadapi tantangan baru dari persoalan krisis energi global. Melonjaknya harga minyak mentah global mendorong pencarian sumber-sumber energi alternatif pengganti minyak bumi tersebut. Kenyataannya,

minyak bumi sebagai sumber energi yang berasal dari fosil dan banyak digunakan oleh manusia ini, suatu saat akan habis. Hal ini menimbulkan kecenderungan penggunaan *biofuel* sebagai sumber energi alternatif yang berasal dari tumbuhan. Meningkatnya harga BBM fosil merupakan kecenderungan jangka panjang yang tidak dapat diabaikan karena BBM fosil adalah sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui. Ketika harga BBM mencapai diatas \$ 100/barel, negara-negara maju seperti AS dan UE sebagai negara produsen penting komoditas pangan dunia mengubah kebijakannya. AS memberikan subsidi besar-besaran untuk tanaman jagung sebagai bahan baku etanol. Kebijakan ini menyebabkan terjadinya peralihan areal dari tanaman gandum dan kedelai menjadi areal tanaman jagung. Pada tahun 2008 misalnya, diperkirakan 30% produksi jagung di AS telah beralih ke etanol, yang komoditas tersebut sebelumnya digunakan untuk pangan manusia dan pakan ternak. Padahal, AS menyumbang sekitar 37,5% produksi kedelai dunia dan sekitar 26% produksi gandum dunia. UE juga mengalihkan sejumlah komoditas pangan, utamanya kanola dan kedelai untuk bahan baku biodiesel, dan gandum untuk etanol.

Namun kecenderungan penggunaan *biofuel* sebagai sumber energi alternatif ini sebenarnya merupakan kesempatan yang sangat baik bagi Indonesia untuk meningkatkan produksi kedelai. Jika sebagian besar negara produsen kedelai mengkonversi lahan kedelainya menjadi lahan untuk jagung sebagai bahan pembuatan etanol atau menggunakan kedelai sebagai bahan untuk pembuatan biodiesel, maka produksi kedelai dunia sebagai bahan pangan akan berkurang, sehingga pasokan kedelai dunia sebagai bahan pangan juga berkurang. Berkurangnya pasokan kedelai dunia akan membuat harga kedelai dunia meningkat, yang selanjutnya akan meningkatnya harga kedelai impor dan akhirnya akan meningkatkan harga kedelai lokal di pasar dalam negeri. Meningkatnya harga kedelai di dalam negeri akan merupakan insentif yang sangat baik bagi petani untuk menanam kedelai lokal. Namun demikian, pengembangan kedelai akan tetap memerlukan dukungan ketersediaan lahan untuk perluasan areal yang tidak diganggu oleh tanaman pertanian lainnya (utamanya padi, jagung dan tebu).

4.3.4. Langkah Kebijakan Ke Depan

Perluasan Areal Tanam Kedelai

Areal kedelai perlu diupayakan untuk terus ditingkatkan guna mengurangi ketergantungan pada impor. Namun lahan tambahan tersebut tidak diganggu oleh tanaman lain karena kedelai merupakan tanaman mempunyai predikat lebih sebagai "*the loser*" di dalam persaingan dengan padi, jagung dan tebu, dimana

ketiga komoditas juga ditargetkan untuk mencapai swasembada. Untuk mendapatkan lahan tambahan yang tidak diganggu tanaman lain, maka perlu menggunakan lahan perkebunan dan lahan kehutanan (HTI dan Perhutani), dimana kedelai merupakan tanaman sela selama tanaman pokok masih muda. Pemanfaatan lahan perkebunan dan lahan kehutanan milik BUMN dapat dilakukan melalui GP3K (Gerakan Peningkatan Produksi Pangan Berbasis Korporasi) dalam program CSR (*Corporate Social Responsibility*).

Pemanfaatan Lahan Perkebunan:

Areal kelapa sawit cenderung meningkat dari waktu ke waktu, yaitu dari sekitar 4,2 juta ha pada tahun 2000 menjadi 8,9 juta ha dan pada tahun 2012, utamanya di Sumatera dan Kalimantan. Pada areal sawit muda (umur hingga tiga tahun) dapat dimanfaatkan untuk tanaman kedelai, dimana tanaman kedelai yang ditanam dibawahnya cukup toleran terhadap naungan tanaman sawit. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak lahan pada areal kelapa sawit muda yang belum dimanfaatkan untuk tanaman lain. Kedelai dapat ditanam pada lorong di antara tanaman kelapa sawit secara tumpang-sari. Sistem tanam ini memberikan keuntungan, yaitu: (1) Penanaman kedelai di antara barisan kelapa sawit dapat menyediakan nitrogen alami yang diikat oleh rhizobium kedelai; (2) Keberadaan kedelai dapat mencegah terjadinya erosi tanah; (3) Meningkatkan produktivitas lahan; dan (4) Memberikan keuntungan finansial bagi perkebunan dan memperbaiki pendapatan petani.

Ditinjau dari persyaratan tumbuhnya, kedelai dapat diusahakan di perkebunan kelapa sawit. Permasalahan yang perlu diperbaiki adalah tingkat kemasaman tanah karena areal kelapa sawit umumnya terdapat pada lahan kering masam yang bertanah podsolik, dan kurangnya penyinaran matahari. Kemasaman tanah dapat diperbaiki melalui teknik ameliorasi dengan pemberian kapur (dolomit atau kalsit) dan/atau pupuk kandang dan pupuk kimia N, P dan K. Kurangnya intensitas maupun lama penyinaran akibat naungan tajuk kelapa sawit dapat diantisipasi dengan penggunaan varietas kedelai yang toleran terhadap naungan.

Varietas kedelai Wilis dan Argopuro, yang dihasilkan Kementan, mampu tumbuh dan berproduksi secara memadai pada tingkat naungan hingga 50%. Varietas ini berpeluang untuk dikembangkan pada areal kelapa sawit. Adapun varietas Tanggamus, yang juga rakitan peneliti Kementan, relatif adaptif dan mampu berproduksi hingga 2,88 ton/ha di lahan kering masam Sumatera. Disamping itu juga telah tersedia komponen atau rakitan teknologi produksi kedelai melalui pendekatan Pengelolaan Tanaman Terpadu (PTT) pada lahan kering masam podsolik yang meliputi varietas unggul dan teknologi budidaya dengan produktivitas sekitar 2,0 ton/ha pada kondisi lahan terbuka.

Agar petani tertarik untuk memanfaatkan lahan-lahan perkebunan ini sebagai areal tanam kedelai diperlukan adanya jaminan harga dan pembelian kedelai. Karena daya serap pembelian BULOG atas hasil petani masih terbatas, terutama di daerah sentra produksi kedelai, maka seyogyanya disediakan dana talangan untuk menjamin pembelian kedelai petani bila harga di bawah harga patokan pemerintah.

Didasari oleh hal tersebut diatas, maka RNI Group melalui anak-anak perusahaannya, yang salah satunya adalah PT Perkebunan Mitra Ogan yang bergerak di bidang usaha perkebunan kelapa sawit dan karet, mendapat amanah untuk melaksanakan budidaya tanaman kedelai di lahan-lahan kebun dengan cara tumpang sari. Usaha ini masih merupakan taraf uji-coba (percontohan) pada kebun kelapa sawit yang ada di Sumatera Selatan dan apabila percontohan ini berhasil baik, maka akan dikembangkan di seluruh Indonesia dan tidak menutup kemungkinan akan melibatkan masyarakat sekitar, baik sebagai tenaga kerja maupun sebagai petani plasma kedelai. Setelah melakukan berbagai kajian terhadap lahan, jenis bibit yang cocok dan kesiapan SDM nya, maka pada tanggal 20 Desember 2012 bertempat di kebun kelapa sawit Sekayu, Kabupaten Musi Banyuasin, Sumatera Selatan, telah dilakukan penanaman perdana bibit kedelai oleh Direksi PTP Mitra Ogan yang disaksikan oleh masyarakat setempat yang tinggal di sekitar kebun kelapa sawit.

Pemanfaatan Lahan Kehutanan dengan Sistem Wanatani:

Wanatani (*agroforestry*) merupakan suatu sistem yang terdiri dari beberapa komponen dalam susunan tertentu (struktur), di mana satu sama lain saling berpengaruh dalam melaksanakan fungsinya. Berkaitan dengan struktur dan fungsi tersebut, wanatani mempunyai sifat-sifat tertentu yang dapat berubah. Sebagai suatu sistem, wanatani bukan hanya terdiri dari komponen kehutanan, pertanian dan/atau peternakan, tetapi juga merupakan sistem buatan yang di dalamnya terdapat manusia sebagai komponen sistem dan aplikasi praktis dari interaksi manusia dengan sumber daya alam di sekitarnya. Keberadaan manusia sebagai salah satu komponen sistem tersebut karena pada dasarnya wanatani dikembangkan untuk memecahkan permasalahan pemanfaatan lahan dan pengembangan pedesaan, serta memanfaatkan potensi-potensi dan peluang-peluang yang ada untuk kesejahteraan manusia dengan dukungan kelestarian sumber daya beserta lingkungannya. Oleh karena itu, manusia merupakan komponen yang terpenting dari suatu sistem wanatani.

Pertumbuhan tanaman kedelai di bawah tegakan hutan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pengaruh cahaya terhadap pertumbuhan dan perkembangan

tanaman tergantung pada intensitas cahaya, lama penyinaran dan kualitas cahaya. Dari ketiga komponen tersebut, intensitas cahaya merupakan faktor terpenting yang mempengaruhi fotosintesis, di mana laju fotosintesis akan terhambat apabila intensitas cahaya lebih besar atau lebih kecil dari batas optimum. Kualitas cahaya berhubungan dengan pertumbuhan tanaman, terutama pada pertumbuhan panjang dan cabang tanaman. Tanaman kedelai merupakan tanaman berumur pendek dan memerlukan intensitas cahaya yang tinggi. Penurunan radiasi matahari selama atau pada stadia pertumbuhan tertentu akan mempengaruhi pertumbuhan dan hasil kedelai. Respon tanaman kedelai terhadap naungan juga dipengaruhi oleh varietas yang dibudidayakan. Dalam sistem wanatani, sudah dilakukan penelitian tentang respon varietas kedelai terhadap intensitas cahaya, dan disimpulkan bahwa varietas Pangrango lebih responsif terhadap peningkatan intensitas cahaya daripada varietas Wilis dan Brawijaya. Oleh karena itu, varietas Pangrango bisa menjadi alternatif pilihan tanaman sela pada sistem wanatani. Di bawah tegakan hutan, pertumbuhan tanaman kedelai tidak hanya dipengaruhi oleh keberadaan cahaya, tetapi juga oleh ketersediaan air dan unsur hara. Peningkatan dosis pupuk N dapat meningkatkan biomassa tanaman kedelai varietas Pangrango, dimana hasil biji tertinggi varietas tersebut pada sistem wanatani adalah 1,34 ton/ha pada dosis 45 kg N/ha.

Luas pemanfaatan lahan hutan jati untuk kedelai di Wilayah kerja Perum Perhutani Unit II Jawa Timur meliputi seluruh hutan negara yang berada di provinsi ini, yang tersebar di seluruh wilayah kabupaten (termasuk di Madura) dan sebagian Jawa Tengah (sebagian Kabupaten Blora). Wilayah kerja ini terbagi ke dalam 23 KPH (Kesatuan Pemangku Hutan), namun tidak semua kawasan hutan di wilayah kerja Perum Perhutani Unit II Jawa Timur memanfaatkan lahannya untuk penanaman kedelai. KPH yang banyak melakukan penanaman kedelai di antaranya adalah KPH Banyuwangi Selatan dan KPH Blitar.

KPH Banyuwangi dibagi menjadi 3 kawasan, yaitu KPH Banyuwangi Utara, KPH Banyuwangi Barat, dan KPH Banyuwangi Selatan. Pemanfaatan lahan di luar tanaman pokok (jati, pinus dan mahoni) oleh LMDH untuk KPH Banyuwangi Utara adalah dominan tanaman jagung, KPH Banyuwangi Barat tidak ada karena terletak di dataran tinggi (600 m dpl), dan KPH Banyuwangi Selatan adalah tanaman kedelai. Usahatani kedelai banyak dilakukan di kawasan Banyuwangi Selatan baik di lahan sawah, lahan kering maupun lahan hutan. Data luas tanaman pangan tahun 2009-2012 dari Perum Perhutani KPH Banyuwangi Selatan berdasarkan nota kesepakatan yaitu pengelolaan pada lahan yang ditanami tanaman pokok sampai umur 3 tahun seperti pada Tabel 4.19.

Tabel 4.19. Luas Tanaman Pangan di KPH Banyuwangi Selatan 2009-2012 (ha).

Tahun	Padi	Jagung	Kedelai	Total
2009	13,00	124,90	70,10	208,00
2010	0	214,08	148,15	362,23
2011	30,10	149,85	154,50	334,45
2012*)	0	57,25	12,50	69,75
Total	43,10	546,08	385,25	974,43

Keterangan: *) Perkiraan

Peningkatan luas tanam padi, jagung dan kedelai terjadi pada tahun 2010 dan kemudian menurun pada tahun 2011 bahkan perkiraan akan terjadi penurunan yang drastis pada tahun 2012. Hal ini disebabkan oleh adanya pembatasan penanaman tanaman sela sampai pohon jati berumur tiga tahun. Oleh karena itu, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui batas umur tanaman pokok sehingga pertanaman kedelai masih bisa tumbuh optimal.

Di KPH Banyuwangi Selatan, pada tahun 2010/2011 terdapat 47 kelompok tani dengan 4.022 jumlah anggota yang ditetapkan menerima CBN (cadangan benih nasional) kedelai dengan luas lahan hutan 1.440 ha, yang tersebar di lima kecamatan. Kecamatan yang terbanyak menerima CBN adalah Kecamatan Purwoharjo yang menerima 15.200 kg benih kedelai yang diikuti oleh Kecamatan Bangorejo dan Siliragung dengan bantuan benih 12.200 kg dan 12.000 kg benih kedelai. Kedelai yang dominan ditanam petani di KPH Banyuwangi Selatan adalah varietas Baluran karena petani bermitra dengan pihak ketiga yang menyediakan benih. Kondisi lahan hutan ini banyak dimanfaatkan untuk memproduksi benih karena musim tanamnya jatuh pada MH dan MK I sehingga dapat digunakan untuk memasok kebutuhan benih untuk pertanaman di lahan sawah pada MK II. Dengan cara demikian benih kedelai selalu tersedia dalam kondisi yang masih baik daya tumbuhnya untuk pertanaman berikutnya.

KPH Jember terdiri dari tiga BKPH yaitu: (1) Bagian Hutan Lereng Selatan meliputi BKPH Lereng Barat dan Lereng Timur, dengan potensi utama kayu rimba Mahoni; (2) Bagian Hutan Sempolan meliputi BKPH Sumberjambe dan Sempolan, dengan potensi utama kayu rimba Pinus; dan (3) Bagian Hutan Jember Selatan meliputi BKPH Mayang, Ambulu dan Wuluhan dengan potensi utama penghasil

Kayu Jati. Di kawasan ini, tanaman tumpangsari dengan kedelai diusahakan di wilayah hutan Jember Selatan seperti wilayah Ambulu dan Wuluhan. Dalam perencanaan, pertanaman kedelai adalah 73,80 ha dan penanaman pada awal bulan Juni dengan bantuan benih dari BLBU. Penunjukan calon petani calon lokasi (CPCL) sudah ditetapkan dan varietas benih kedelai yang direncanakan adalah Anjasmoro, Wilis dan Baluran seperti yang biasa ditanam petani di lahan sawah.

KPH Blitar ke masuk dalam wilayah kerja Perhutani Unit II di Jawa Timur. Wilayah kerja KPH Blitar meliputi Kabupaten Blitar, Kabupaten Tulungagung, dan Kabupaten Malang, yang tersebar dalam sembilan Bagian Kesatuan Pemangkuan Hutan (BKPH) dan membawahi 121 desa. Masing-masing desa diwadahi dalam bentuk LMDH. Luas lahan KPH ini adalah sekitar 57.000 ha dan yang bisa dimanfaatkan untuk tanaman pangan seluas 15.809,04 ha. Dari luasan ini, yang bisa dimanfaatkan untuk tanaman pangan (padi, jagung, dan kedelai) yang terbagi ke dalam tiga daerah, yaitu Blitar (8.137,64 ha), Tulungagung (7.511,50 ha), dan Malang (159,90 ha). Namun potensi lahan yang bisa dimanfaatkan untuk tanaman kedelai adalah sekitar 5.450,96 ha yaitu di Blitar (2.589,97 ha), Tulungagung (2.805,86 ha), dan Malang (55,13 ha). Varietas yang ditanam adalah Anjasmoro, Orba, Gepak Kuning dan Wilis dengan kisaran hasil 1,2 – 1,8 ton/ha.

Pada umumnya kedelai yang ditanam di bawah tegakan hutan ditanam pada musim hujan karena lahan hutan bukan merupakan lahan beririgasi yang penyediaan airnya tergantung pada curah hujan yang ada. Penanaman kedelai dapat dimulai pada bulan Desember dimana curah hujan sudah mulai stabil dan berakhir pada bulan Januari. Dengan waktu tanam demikian, diharapkan pada bulan Maret dan April sudah dapat dipanen. Budidaya kedelai di lahan hutan menggunakan teknik penanaman tanpa olah tanah (TOT), yang dilakukan sebagai upaya untuk melindungi tanaman pokok dari kerusakan akar akibat pengolahan tanah. Persiapan lahan hanya dilakukan dengan cara membersihkan lahan pertanaman dari keberadaan gulma yang dapat mengganggu pertumbuhan kedelai. Pembersihan gulma dilakukan dengan menggunakan herbisida.

Berbagai macam varietas dapat digunakan dalam budidaya kedelai di bawah tegakan hutan, tergantung pada intensitas naungannya. Pada kondisi intensitas naungan yang rendah seperti pada saat tanaman pokok masih kecil, semua varietas kedelai dapat ditanam. Namun pada umur tertentu di mana tanaman pokok sudah tinggi dan mengakibatkan terjadinya naungan, varietas kedelai yang akan ditanam memberikan pengaruh besar terhadap hasil yang akan dicapai. Beberapa varietas kedelai yang biasanya ditanam petani pada saat tanaman pokok sudah tinggi adalah Anjasmoro, Wilis, Orba, Gepak Kuning, Baluran dan benih campuran yang diduga adalah Malabar dan Grobogan. Namun

penelitian mengenai dosis pupuk untuk tanaman kedelai di bawah tegakan hutan belum banyak diteliti. Dosis pupuk dan varietas kedelai memberikan pengaruh pada hasil kedelai yang dicapai.

Kondisi wilayah dan sosial ekonomi masyarakat berdampak pada luas kawasan hutan jati Jawa Timur yang ditanami kedelai, sehingga luas tanam kedelai bervariasi antar KPH. Terdapat tiga KPH yang tergolong paling luas ditanami kedelai, yaitu KPH Banyuwangi Selatan dengan luas tanam sekitar 1.440 ha, KPH Padangan sekitar 650 ha, dan KPH Ngawi sekitar 413 ha. Varietas Baluran banyak ditanam di KPH Banyuwangi Selatan, sedangkan Anjasmoro, Orba, Gepak Kuning, Wilis atau varietas campuran Malabar dan Grobogan banyak ditanam di KPH Ngawi, Blitar dan Bojonegoro. Hasil kedelai yang ditanam juga bervariasi antar KPH dengan kisaran 0,7– 1,8 ton/ha.

Selain di lahan hutan jati, lahan hutan Kayu Putih yang tersebar luas di beberapa wilayah juga potensial untuk pengembangan tanaman kedelai dengan model tumpang sari. Sistem tumpang sari tanaman kayu putih dan kedelai mempunyai beberapa kelebihan, yaitu: (1) Pemanfaatan lahan menjadi lebih optimal, yang ditunjukkan oleh nisbah kesetaraan lahan (NKT) atau *Land Equivalent Ratio* (LER) yang meningkat dari 1,0 menjadi 1,3-1,7; (2) Produk panen lebih beragam (tidak hanya minyak kayu putih); (3) Mengurangi risiko kegagalan panen kayu putih akibat penurunan harga atau sebab lain seperti serangan hama/penyakit dan gangguan iklim; (4) Bisa memperoleh penghasilan lebih cepat (kedelai dapat dipanen pada umur 85-90 hari); (5) Memperoleh tambahan hasil dari tanaman yang ditanam pada musim kedua; (6) Memperbaiki kesuburan tanah karena tambahan N dari rhyzobium dan bahan organik dari serasah tanaman kedelai yang termasuk tanaman kacang-kacangan; (7) Mencegah erosi tanah hutan karena tanah menjadi lebih tertutup (kedelai berperan juga sebagai *cover crop*); dan (8) Menyediakan pakan ternak dari sisa-sisa tanaman kedelai (*zero waste*).

Penetapan Daerah Sentra Produksi di Luar Pulau Jawa

Untuk menjamin ketersediaan lahan untuk perluasan kedelai, Pemerintah Pusat perlu menetapkan daerah-daerah tertentu di luar Jawa menjadi sentra produksi kedelai nasional sesuai dengan potensi sumberdaya pertanian yang ada. Dengan adanya penetapan ini, maka Pemerintah Daerah yang bersangkutan (Gubernur dan Bupati) harus mempunyai komitmen yang kuat untuk melaksanakan pengembangan kedelai di daerahnya masing-masing.

Sebagai salah satu contoh, Gubernur Aceh berjanji akan menjadikan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagai lumbung kedelai nasional. Untuk mencapai

hal itu, saat ini ada empat kabupaten sebagai penghasil utama kedelai, yaitu Aceh Timur (daerah pengembangan utama), Aceh Utara, Bireuen dan Aceh Barat Daya. Janji ini dinyatakan oleh Gubernur Aceh pada acara peluncuran Gerakan Tanam Kedelai Nasional di Kecamatan Peunaroen, Kabupaten Aceh Timur, 15 Desember 2012 oleh Menteri Pertanian RI. Pemilihan daerah tersebut sebagai sentra produksi kedelai didasarkan atas ketersediaan lahan yang luas dan kesesuaian iklim. Dalam sejarahnya, Kabupaten Aceh Timur pernah dikenal sebagai daerah penghasil kedelai di Sumatera, namun karena harga yang tidak menguntungkan ketika itu, petani kemudian beralih ke tanaman lain. Saat ini tercatat ada 13 kabupaten di Aceh yang menjadi produsen kedelai.

Direncanakan bahwa pada tahun 2013 Pemerintah Daerah Aceh akan mengembangkan areal tanaman kedelai seluas 1.500 ha melalui SLPTT (10 ha per Demplot). Untuk itu, Pemerintah Pusat dan pelaku bisnis kedelai perlu memberi dukungan berupa penyediaan bibit unggul kedelai, teknologi pertanian, tenaga ahli dan anggaran. Pola kemitraan yang sehat dan adil antara petani dan pengusaha perlu dikembangkan agar agribisnis kedelai berjalan secara berkelanjutan. Jika kemitraan demikian bisa direalisasikan, maka daerah Aceh diharapkan mampu menjadi lokomotif bagi gerakan swasembada kedelai di Indonesia. Daerah-daerah lain, seperti Provinsi Jambi, pada tahun 2013 juga ditetapkan sebagai daerah swasembada kedelai di luar Pulau Jawa.

Perbenihan

Program perluasan areal tanaman kedelai, baik di lahan tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, rawa, dan lain-lain, perlu didukung oleh ketersediaan benih kedelai yang tepat jenis/varietas, jumlah, mutu, waktu, lokasi dan harga. Hal lain yang juga penting untuk dipertimbangkan adalah varietas-varietas yang disukai oleh pengguna terbesar kedelai, yaitu perajin tahu/tempe. Dari aspek ukuran biji kedelai, pilihan varietas cukup banyak, yaitu: (1) Varietas berbiji besar: Anjasmoro, Argomulyo, Grobogan, dan Rajabasa; (2) Varietas berbiji sedang: Wilis, Slamet, Tanggamus, Kaba, Sinabung, dan Burangrang; dan (3) Varietas berbiji kecil: Gepak Kuning dan Gepak Ijo.

Khusus di wilayah pengembangan baru, petani perlu mendapat bantuan benih secara cuma-cuma (40 kg/ha) yang diambil dari CBN (Cadangan Benih Nasional). Penyaluran bantuan benih dilakukan melalui Kelompok Tani (termasuk LMDH di wilayah Perhutani) di masing-masing desa pengembangan kedelai. Dalam hal ini, peranan penyuluh pertanian lapangan pertanian sangat diperlukan di dalam memperlancar proses perencanaan kebutuhan dan pelaksanaan pembagian benih kedelai.

Untuk pengadaan benih di luar bantuan cuma-cuma tersebut, benih kedelai dapat diproduksi melalui beberapa skenario pola kemitraan yang saling menguntungkan antara petani/kelompok tani dan pedagang benih yaitu:

- 1) Skenario A: Benih diproduksi oleh petani hingga mendapatkan label sertifikasi. Pada skenario ini, disarankan agar harga benih di tingkat petani adalah 45% di atas harga kedelai konsumsi.
- 2) Skenario B: Pedagang membeli calon benih dari petani. Dalam hal ini, petani memproduksi sampai dengan panen, sedangkan pascapanen ditangani oleh pedagang. Disarankan agar harga kedelai di petani adalah 10% di atas harga kedelai konsumsi.
- 3) Skenario C: Petani dipinjami benih oleh pedagang dan dikembalikan oleh petani pada saat panen. Pedagang membeli calon benih yang dihasilkan petani. Dalam hal ini, petani memproduksi calon benih kedelai sampai dengan panen, sedangkan pascapanen ditangani oleh pedagang. Disarankan agar harga kedelai di petani minimal 8% di atas harga kedelai konsumsi.

Pengembangan Inovasi Teknologi

Dalam pengembangan kedelai, perlu dilakukan introduksi varietas kedelai unggul baru yang sesuai dengan kondisi lahan, iklim, dan naungan (spesifik lokasi) yang disertai teknik budidaya kedelai spesifik lokasi juga agar mampu memberikan hasil yang lebih tinggi dibanding varietas dan teknik budidaya lama, baik produktivitas maupun laba petani. Jika produktivitas kedelai saat ini rata-rata nasional 1,5 ton/ha (kisaran 1,3 – 1,7 ton/ha), maka dengan varietas dan tehnik budidaya baru bisa mencapai minimal 2 – 2,5 ton/ha. Jika produktivitas 2 ton/ha saja dapat dicapai, maka untuk memenuhi kebutuhan kedelai sekitar 3 juta ton pada tahun 2014, cukup diperlukan luas panen 1,5 juta ha (pada tahun 2012 saat ini luas panen hanya 567.871 ha dengan produktivitas rata-rata 1,5 ton/ha).

Pendekatan SLPTT dalam upaya peningkatan produktivitas kedelai perlu dilanjutkan dengan inovasi teknik budidaya yang lebih baik yang disertai dengan bantuan benih unggul secara gratis. Namun mutu benih kedelai bantuan gratis ini perlu diawasi sehingga memenuhi 5 tepat, yaitu tepat jenis, tepat mutu, tepat jumlah, tepat waktu dan tepat lokasi. Program-program pengembangan kedelai seyogyanya tidak hanya dilaksanakan berdasarkan proyek tetapi dilaksanakan secara berkesinambungan sehingga motivasi dan minat petani menanam kedelai meningkat kembali.

Stabilisasi Harga Kedelai

Sumber utama ketidakstabilan harga kedelai di Indonesia adalah pasokan kedelai di pasar. Karena 70% kebutuhan kedelai masih diimpor, maka jika terjadi ketidakstabilan harga kedelai adalah perilaku pedagang kedelai di dalam manajemen stok. Menurut UU Pangan yang baru, pedagang bahan makanan seperti kedelai, gula dan beras, diwajibkan secara rutin melaporkan stok yang mereka miliki kepada pemerintah atau menerima sanksi hukum jika terbukti melakukan penimbunan. UU tersebut memuat antara lain jumlah stok yang secara legal diperbolehkan untuk disimpan pedagang, konsumen, agen dan distributor dengan tujuan untuk mencegah para spekulan bermain secara tidak sehat untuk mengeruk keuntungan bagi dirinya sendiri.

Di dalam kerangka stabilisasi harga kedelai, perlu dilakukan revitalisasi peran BULOG dalam upaya untuk mengimbangi atau bahkan meniadakan praktek kartel yang dilakukan oleh 2 perusahaan besar importir kedelai yang menaikkan harga untuk mendapatkan keuntungan besar bagi dirinya. Dalam hal ini, Pemerintah perlu menetapkan BULOG sebagai satu-satunya pintu masuk impor (*single window for importation*) kedelai ke Indonesia, dengan pertimbangan bahwa institusi BUMN tersebut mempunyai infrastruktur yang sangat memadai dan sangat kaya akan pengalaman di dalam menangani beras. Bersamaan dengan itu, praktek kartel yang dilakukan oleh 2-3 perusahaan importir terbesar kedelai perlu dihapuskan agar BULOG di bawah pengawasan Pemerintah dapat memainkan perannya secara baik dan benar. Harga kedelai akan ditetapkan oleh Pemerintah, dan tugas BULOG adalah memastikan jumlah pasokan dan permintaan akan kedelai. Jika pasokannya kurang, maka diperlukan jumlah impor kedelai sesuai dengan kebutuhan. Dengan demikian, maka eskalasi harga dapat dicegah karena praktek kartel tidak mungkin lagi dapat dijalankan.

Sayangnya, kebijakan Pemerintah saat ini tentang impor kedelai adalah bahwa siapa saja, termasuk GAKOPTINDO (Gabungan Koperasi Produsen Tahu Tempe Indonesia) dan BULOG, dapat mengimpor kedelai. Namun kebijakan jangka pendek ini kurang efektif karena persyaratan pengapalan yang ketat dari pihak AS (sekali pesan minimal 62.000 ton), maka yang mampu melakukan impor kedelai dari AS hanya tiga perusahaan importir raksasa dan BULOG. Dengan masuknya BULOG sebagai salah satu importir kedelai, harga kedelai di pasar mulai turu, tetapi tidak signifikan, karena volume impor tidak terlalu besar. Karena itu, Pemerintah perlu membatasi jumlah importir kedelai, yaitu hanya BULOG saja, sehingga volume pasokan dan harga kedelai dapat sepenuhnya dikontrol oleh Pemerintah sepanjang waktu.

BULOG Mart sebagai Outlet Hasil Pertanian

Rencana BULOG untuk menghadirkan BULOG Mart sebagai toko serba ada yang diharapkan bisa menstabilkan harga sembilan bahan pokok (sembako) perlu mendapat dukungan secara luas. Pada tahap, awal BULOG membangun 35 outlet di seluruh Indonesia dan diharapkan telah berfungsi pada akhir Agustus 2012. BULOG Mart tersebut sudah siap di Bandung, Semarang, Malang, Lampung dan Makassar. BULOG merencanakan membangun 100 outlet sampai akhir 2012 dan menjadi 200 outlet pada akhir 2013, yang tersebar di 33 provinsi. Untuk itu, diperlukan personil yang handal untuk mengoperasikan outlet BULOG Mart tersebut. Bangunan-bangunan milik BULOG di berbagai daerah direhabilitasi dan disesuaikan dengan kebutuhan. Diharapkan, BULOG Mart berperan sebagai grosir bagi pedagang pasar dan lain-lain.

Saat ini, sudah ada 3 unit usaha milik BULOG, yaitu unit on-farm beras, unit jasa angkutan, dan BULOG Mart sebagai outletnya yang berfungsi memotong mata rantai tengkulak sehingga distribusi beras (dengan berbagai jenis beras) bisa berjalan lancar. Saat ini, BULOG masih berkonsentrasi pada gula, beras dan minyak goreng dan jagung lokal (jagung lokal dari Sumatera Utara, NTT, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Utara) untuk keperluan BULOG Mart. Ke depan, akan dilakukan penambahan jenis barang berupa 9 bahan pokok dan lain-lain (termasuk kedelai).

Proyeksi

Ketergantungan Indonesia terhadap pasokan kedelai impor masih relatif tinggi. Selain terdapat masalah agroklimat dalam pengembangan kedelai di Indonesia, kebutuhan kedelai juga tinggi khususnya untuk produksi tahu dan tempe serta untuk keperluan industri seperti kecap.

Berdasarkan proyeksi produksi dan konsumsi, dalam periode 2015-2019 diperkirakan Indonesia masih belum sanggup untuk berswasembada kedelai dan ketergantungan terhadap kedelai impor diperkirakan masih cukup tinggi. Untuk proyeksi produksi, asumsi-asumsi yang digunakan diantaranya (a) menggunakan elastisitas harga output, komoditi pesaing dan input (Altemeier dan Bappenas 1992), dan (b) menggunakan asumsi pertumbuhan target produksi yang dipakai pada *road map* 2011-2014: 7% per tahun. Sementara proyeksi perhitungan konsumsi didasarkan pada beberapa asumsi antara lain :

1. Tingkat konsumsi menggunakan tahun dasar 2012:
 - a. Konsumsi langsung Rumah Tangga, termasuk tahu dan tempe (Susenas 2012): 7,08 kg/kap/tahun
 - b. Konsumsi industri diluar tahu dan tempe (kecap): 0,68 kg/kap/tahun
2. Proyeksi Konsumsi (2015-2019)
 - a. Konsumsi langsung menggunakan elastisitas harga dan pendapatan
 - b. Industri diluar tahu dan tempe menggunakan asumsi peningkatan 6%.

Berdasar asumsi-asumsi pada aspek produksi dan konsumsi, maka diperkirakan pada tahun 2015 produksi kedelai akan mencapai 910 ribu ton (model elastisitas) atau sekitar 0,93 ribu ton (menggunakan usulan Kementan dengan pertumbuhan sekitar 7 persen /tahun). Untuk konsumsi, diperkirakan akan mencapai sekitar 2,77 juta ton yang merupakan konsumsi total (rumah tangga dan industri) sehingga pada tahun 2015 defisit kedelai akan mencapai sekitar 1,85 juta ton (dengan menggunakan skenario BAU) atau 1,84 juta ton (usulan Kementan).

Pada tahun-tahun berikutnya, defisit kedelai -baik dengan perhitungan menggunakan asumsi BAU maupun asumsi Kementan- akan terus meningkat. Diperkirakan pada tahun 2019 defisit kedelai akan mencapai sekitar 2,22 juta ton (skenario BAU) atau 2,03 juta ton (skenario Kementan).

4.20. Tabel Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Kedelai Nasional 2015-2019

No	Komponen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Pertumbuhan 2015-2019
1.	Konsumsi Total (Juta Ton)	2,52	2,57	2,67	2,77	2,88	2,99	3,12	3,25	4,00
2.	Produksi (Ribu Ton)									
	Produksi BAU (Model Elastisitas)	0,84	0,81	0,89	0,91	0,94	0,97	0,99	1,02	2,82
	Produksi Usulan Kementan (Growth 7%)	0,84	0,81	0,87	0,93	0,99	1,06	1,14	1,22	7,00
3.	Surplus/Defisit (Ribu Ton)									
	BAU	(1,68)	(1,76)	(1,78)	(1,85)	(1,94)	(2,02)	(2,12)	(2,22)	
	Usulan Kementan	(1,68)	(1,76)	(1,80)	(1,84)	(1,89)	(1,93)	(1,98)	(2,03)	

1.3. Gula

4.4.1. Kondisi Saat Ini

4.4.1.1. Produksi, Konsumsi, dan Proyeksi

Produksi

Selama 2008-2011, produksi gula nasional terus menurun dengan rata-rata 6,36%/tahun, yaitu dari 2.668.428 ton menjadi 2.228.140 ton (Tabel 4.16). Pada tahun 2012, produksi meningkat cepat sebesar 16,75% dibanding tahun 2011, tetapi masih di bawah tahun 2008, yaitu 2.601.258 ton. Ini berarti prestasi produksi gula Indonesia mengalami kemunduran selama lima tahun terakhir (2008-2012). Perkembangan produksi tersebut dipengaruhi oleh perkembangan luas panen tebu dan produktivitas gula. Luas panen tebu pada tahun 2009 menurun 3,10% dibanding 2008, yaitu dari 436.505 ha menjadi 422.953 ha, tetapi selama 2009-2012 terus meningkat rata-rata 3,21%/tahun sehingga pada tahun 2012 mencapai 465.577 ha. Sebaliknya, produktivitas gula selama 2008-2011 terus menurun dengan rata-rata 7,31%/tahun, yaitu dari 6.113 kg/ha pada tahun 2008 menjadi 4.983 kg/ha pada tahun 2011. Pada tahun 2012, walaupun

produktivitas meningkat 12,12% dibanding tahun 2011, masih dibawah tahun 2008, yaitu 5.587 kg/ha.

Secara rata-rata selama 2008-2012, produksi gula menurun 1,73%/tahun, yang disebabkan oleh penurunan produktivitas 3,58%/tahun, sementara luas panen tebu meningkat 1,85%/tahun. Ini menunjukkan bahwa penurunan produksi disebabkan oleh penurunan produktivitas. Penurunan produktivitas tersebut disebabkan oleh belum adanya inovasi teknologi budidaya tebu, masih banyaknya areal tebu keprasan dengan frekuensi keprasan lebih dari tiga kali, dan makin tuanya umur pabrik gula milik PTPN. Peningkatan luas panen panen tebu pada tahun 2012 disebabkan oleh kenaikan harga lelang gula yang mendorong petani untuk menanam tebu. Sementara peningkatan produktivitas pada tahun yang sama disebabkan antara lain oleh adanya program bongkar ratoon tebu keprasan dan revitalisasi pabrik gula milik PTPN yang seluruhnya sudah berumur sangat tua sehingga rendemen gula meningkat.

Tabel 4.21. Produksi, Luas Panen dan Produktivitas Gula Nasional, 2008-2012.

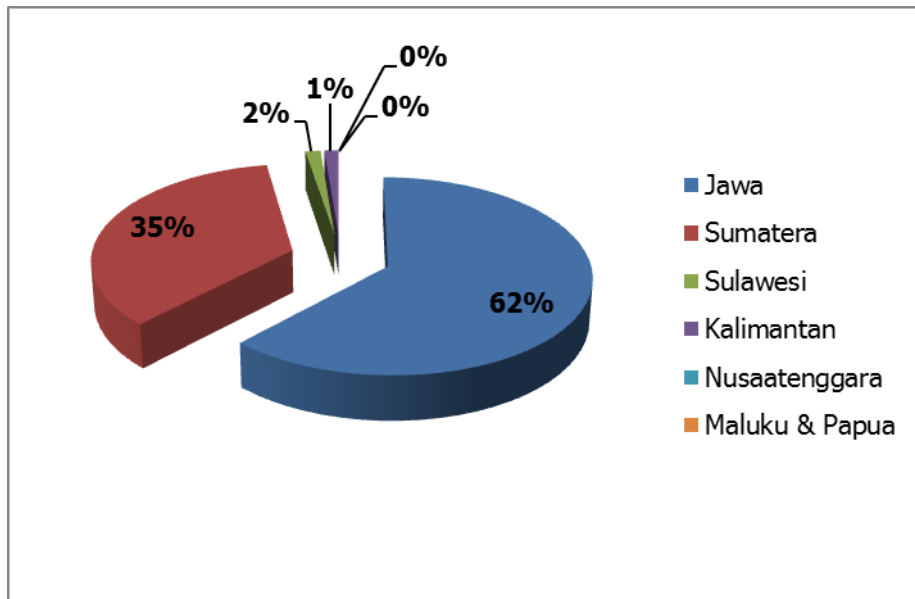
Tahun	Produksi (ton)	Luas Panen (ha)	Provitas (kg/ha)
2008	2.668.428	436.505	6.113
2009	2.517.374	422.953	5.952
2010	2.290.116	432.715	5.292
2011	2.228.140	447.131	4.983
2012	2.601.258	465.577	5.587
Laju (%/th)	-1,73	1,85	-3,58

Sumber: Ditjen Perkebunan, diolah.

Gula di Indonesia diproduksi oleh perusahaan perkebunan besar (BUMN dan swasta) dan rakyat. Pada tahun 2012, kontribusi luas areal perkebunan besar dan rakyat masing-masing adalah 43,86% dan 56,14%, tetapi kontribusi produksi masing-masing adalah 44,21% dan 55,79%. Ini berarti bahwa produktivitas perusahaan besar hanya sedikit lebih tinggi dibanding produksi perkebunan rakyat. Menurut Ikatan Ahli Gula Indonesia (IKAGI), produksi gula di Indonesia saat ini masih jauh dari ideal. Seharusnya, 62 pabrik gula (51 milik BUMN dan 11 milik swasta) yang ada saat ini bisa memproduksi 3,15 juta ton, namun kenyataannya hanya mencapai 2,60 juta ton. swasta.

Secara geografis, produksi gula tersebar di berbagai wilayah di Indonesia (Gambar 4.16). Namun produksi gula sangat terkonsentrasi di Jawa (62,12%),

disusul Sumatera (35,24%), dan selebihnya adalah Sulawesi (1,36%) dan Kalimantan (1,28%). Bahkan di wilayah Nusatenggara (Bali, NTB dan NTT) dan wilayah timur Indonesia (Maluku, Maluku Utara, Papua dan Papua Barat), gula tidak diproduksi. Konsentrasi produksi gula di Jawa tidak terlepas dari sejarah zaman penjajahan Belanda yang mengembangkan produksi gula lebi banyak di Jawa.

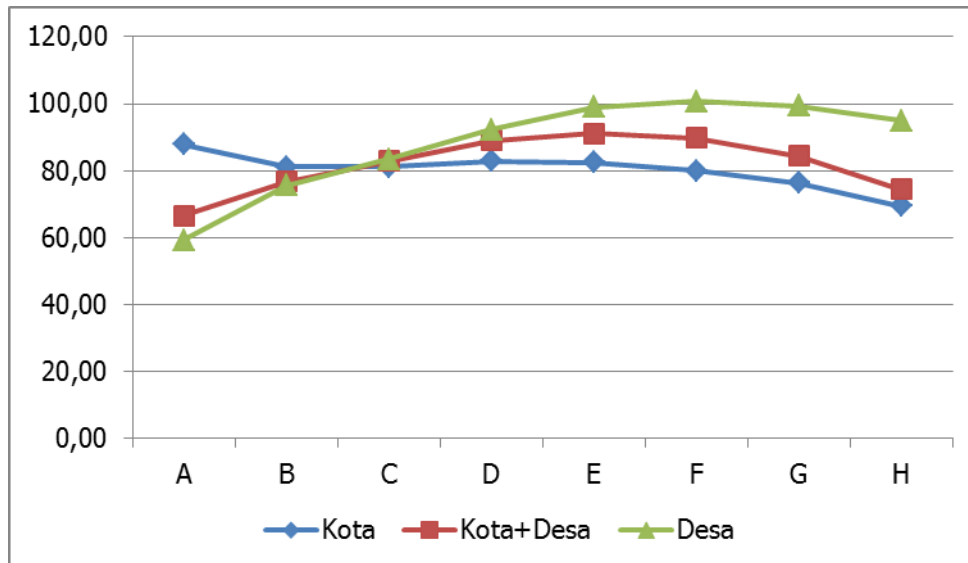


Gambar 4.17. Sebaran Geografis Produksi Gula di Indonesia, 2012.

Konsumsi

Dari tanaman tebu dapat dihasilkan pucuk/daun tebu, nira, dan ampas. Pucuk/daun tebu dapat dimanfaatkan untuk hijauan pakan ternak (sapi). Ampas dapat digunakan sebagai: (1) Bahan bakar; (2) Particle board untuk industri furniture; (3) Pakan ternak; (4) Pulp selulosa untuk pembuatan kertas (kertas koran, kertas tulis-cetak dan security paper); dan (5) Furfural untuk pembuatan furfural alkohol yang dapat menghasilkan polimer, pelarut, bahan penolong, industri logam, falvor, dll. Sementara dari nira tebu dapat dihasilkan: (1) Gula sebagai bahan makanan; (2) Molase untuk pembuatan gula pasir dan gula padat (untuk industri makanan dan minuman), asam glutamat (untuk pembuatan etanol dan MSG), asam organik, bahan kimia lain, pakan ternak, dan protein sel tunggal (untuk pembuatan pakan ternak dan ragi roti); dan (3) Blotong untuk pembuatan semen, masonry semen, bahan cat dan pupuk.

Pengguna gula pasir adalah konsumen rumah tangga untuk jenis Gula Kristal Putih (GKP), dan industri makanan dan minuman untuk Gula Kristal Rafinasi (GKR). Menurut teori ekonomi, salah satu faktor yang mempengaruhi konsumsi gula per kapita adalah pendapatan rumah tangga konsumen. Gambar 4.17 memperlihatkan hubungan antara konsumsi gula pasir per kapita per tahun dan kelompok pengeluaran (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) per kapita per bulan pada tahun 2011.



Gambar 4.18. Konsumsi Gula Pasir oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun)⁶

Sumber: Susenas 2011 (BPS), diolah.

Dari gambar tersebut dapat diketahui bahwa konsumsi per kapita per tahun di daerah perdesaan lebih tinggi dibanding di daerah perkotaan, yaitu 7,50 kg versus 6,48 kg atau rata-rata 7,00 kg. Konsumsi gula di daerah perdesaan terus meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran H, sementara di daerah perkotaan terus meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran H, dan selanjutnya mendatar pada kelompok pengeluaran H. Secara rata-rata, konsumsi gula terus meningkat sampai dengan kelompok pengeluaran H, namun peningkatan konsumsi dari kelompok G ke H menurun.

⁶ Kelompok pengeluaran per kapita per bulan: A = < Rp 100.000; B = Rp 100.000-149.999; C = Rp 150.000-199.999; D = Rp 200.000-299.999; E = Rp 300.000-499.999; F = Rp 500.000-749.999; G = Rp 750.000-999.999; dan H = Rp 1,000,000+

Hal ini menunjukkan bahwa makin tinggi pendapatan (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) rumah tangga, makin tinggi tingkat konsumsi per kapitanya (ada hubungan positif antara konsumsi dengan pendapatan rumah tangga), dan sekaligus membuktikan bahwa produk gula merupakan jenis makanan yang dibutuhkan oleh semua lapisan konsumen sebagai bahan pemanis. Lebih rendahnya dan lebih mendatarnya konsumsi per kapita di daerah perkotaan dibanding di daerah perdesaan menunjukkan bahwa masyarakat perkotaan mempunyai kesadaran akan bahaya penyakit diabetes sebagai akibat konsumsi gula yang berlebihan.

Hasil analisis dengan menggunakan model LA-AIDS (*Linear Approximation – Almost Ideal Demand System*) memperoleh elastisitas pendapatan (diproksi dengan pengeluaran) yang bernilai positif, yaitu 0,923. Artinya, setiap kenaikan pendapatan rumah tangga 10%, konsumsi langsung gula pasir naik 9,23%. Hal ini menunjukkan bahwa gula pasir merupakan produk normal bagi rumah tangga konsumen. Karena itu, ke depan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, maka diperkirakan bahwa konsumsi langsung gula pasir akan meningkat. Konsumsi tidak langsung (untuk bahan baku industri makanan dan minuman) juga akan terus meningkat dengan meningkatnya pendapatan masyarakat dan jumlah penduduk.

Perkembangan konsumsi total gula pasir di dalam negeri selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 4.17. Yang dimaksudkan dengan "konsumsi total" terdiri dari : (1) Konsumsi langsung oleh rumah tangga; (2) Penggunaan untuk industri pengolahan makanan dan minuman; dan (3) Tercecer. Konsumsi total gula selama kurun waktu tersebut terus meningkat dengan rata-rata 8,77%/tahun. Pada tahun 2012, konsumsi total gula pasir mencapai sekitar 5,3 juta ton, jauh lebih besar daripada konsumsi total pada tahun 2008 yang hanya sekitar 3,5 juta ton.

Sementara itu, produksi gula nasional selama 2008-2011 terus menurun, dan baru meningkat pada tahun 2012, sehingga secara rata-rata produksi gula menurun 1,73%/tahun. Akibatnya terjadi defisit terus meningkat sangat cepat dengan rata-rata 25,73%/tahun selama 2008-2012. Defisit pada tahun 2012 mencapai 2,73 juta ton (105,1% dari produksi), jauh diatas defisit pada tahun 2008 yang hanya 0,85 juta ton (32% dari produksi). Pada tahun 2012, produksi dalam negeri hanya mampu menyediakan 48,76% dari konsumsi total.

Tabel 4.22. Konsumsi dan Defisit Gula, 2008-2012.

Tahun	Konsumsi (000 ton)*	Produksi (000 ton)	Defisit	
			(000 ton)	%
2008	3.521	2.668	853	31,96
2009	4.302	2.517	1.785	70,93
2010	4.091	2.290	1.801	78,66
2011	4.503	2.228	2.275	102,11
2012	5.335	2.601	2.734	105,11
Laju (%/thn)	8,77	-1,73	25,73	17,75

Keterangan: *) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk industri pengolahan (makanan dan minuman) dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).

Menurut hasil survey SUCOFINDO dan SUSENAS, kebutuhan gula di Indonesia untuk konsumsi rumah tangga, warung, dan industri rumah tangga adalah 2.613.271 ton. Ini berarti bahwa produksi gula nasional tahun 2012 sudah hampir mampu mencukupi kebutuhan konsumsi rumah tangga, warung, rumah makan, dan industri rumah tangga. Namun di sisi lain, Indonesia masih membutuhkan gula kristal rafinasi untuk kepentingan industri kecil, industri menengah, dan besar. Menurut SUCOFINDO, kebutuhan gula pada tahun 2014 diproyeksikan sebesar 5,7 juta ton, yang terdiri dari 2,96 juta ton gula konsumsi langsung (Gula Kristal Putih/GKP) dan 2,71 juta ton Gula Kristal Rafinasi (GKR) untuk keperluan industri.

Swasembada gula untuk konsumsi masyarakat (GKP) sebenarnya sudah pernah dicapai pada tahun 2008 dari produksi 2,7 juta ton. Namun swasembada gula yang ditargetkan dicapai pada tahun 2014 adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (GKP) dan industri (GKR) dengan target total 5,7 juta ton. Untuk memenuhi target 2014 ini harus ada peningkatan produksi secara signifikan. Karena itu, diharapkan akan ada pembangunan 10-25 Pabrik Gula baru guna menambah produksi sekitar 3,1 juta ton gula, baik oleh pabrik milik BUMN maupun swasta.

4.1.1.2. Perdagangan Luar Negeri

Indonesia melakukan ekspor dan impor jagung (Tabel 4.18). Selama 2008-2011, volume ekspor gula Indonesia sangat kecil dan sangat berfluktuasi, yang mungkin hanya terjadi di daerah-daerah perbatasan dengan negara lain terdekat (Malaysia). Sebaliknya, volume impor terus meningkat selama 2008-

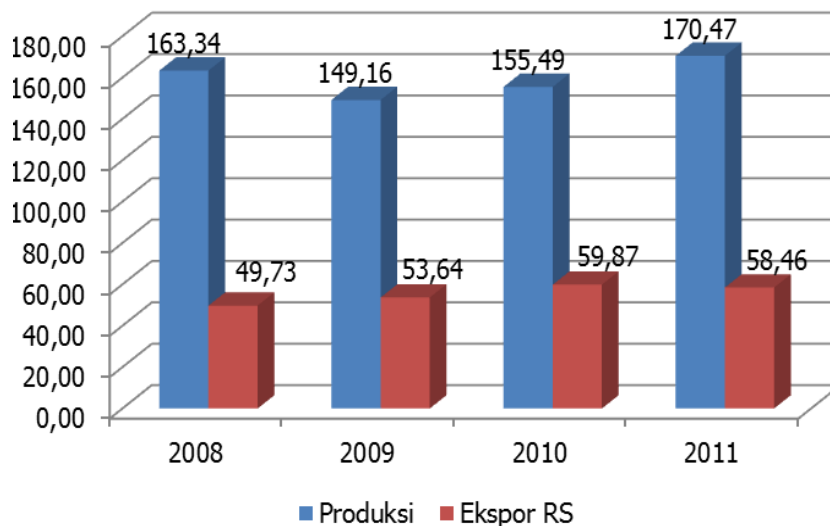
2012 sebesar 46,29%/tahun, yaitu yaitu dari 380.225 ton pada tahun 2008, lalu melonjak menjadi 1.190.971 ton pada tahun 2009 dan kemudian menjadi 2.811.110 ton pada tahun 2012. Karena itu, defisit perdagangan gula Indonesia selalu terjadi selama 2008-2012. Defisit perdagangan terus meningkat sangat cepat dengan rata-rata 43,33%/tahun, yaitu dari 379.939 ton, melonjak pada tahun 2008 menjadi 1.190.944 ton pada tahun 2009 dan kemudian menjadi 2.422.235 ton pada tahun 2012.

Tabel 4.23. Volume Ekspor dan Impor Kedelai, 2008-2012.

Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Defisit Perdagangan	
			ton	%
2008	286	380.225	379.939	132.846
2009	27	1.190.971	1.190.944	4.410.903
2010	398	1.169.235	1.168.837	293.678
2011	403	2.231.932	2.231.529	553.157
2012	388.875	2.811.110	2.422.235	623
Laju (%/th)	-	46,29	43,33	-

Sumber: Statistik Ekspor dan Statistik Impor 2008-2012 (BPS), diolah.

Berikut ini ditunjukkan pasokan gula di pasar dunia, baik dari segi produksi maupun ekspor sebagai sumber impor gula Indonesia (Gambar 4.19). Produksi gula dunia menurun 8,69% pada tahun 2009 dibanding 2008, tetapi selama 2009-2011 terus meningkat dengan rata-rata 6,79%/tahun. Selama 2008-2011, produksi meningkat rata-rata 1,76%/tahun. Sementara itu, volume eksportnya cenderung meningkat lebih cepat yaitu 5,95%/tahun. Persentase volume ekspor terhadap produksi cenderung meningkat 1,39%/tahun, dimana volume ekspor hanya sekitar 50-60 juta ton atau 30-38% dari total produksi. Ini mengindikasikan bahwa sebagian besar produksi gula dunia (sekitar 62-70%) dikonsumsi oleh negara produsennya sendiri, dan sebagian kecil untuk negara-negara lain. Melihat bahwa negara produsen utama gula dunia adalah Brazil, India, China, Thailand dan AS masing-masing 21,42%, 15,55%, 7,36%, 5,64% dan 4,52% atau 55,06% secara keseluruhan, maka kemungkinan besar kelima negara tersebut menggunakan sebagian produksi gulanya untuk bahan baku pembuatan bio-ethanol sebagai bahan bakar minyak nabati yang ramah lingkungan, utamanya Brazil yang makin gencar memproduksi bio-ethanol dari gula.



Gambar 4.19. Produksi dan Ekspor Gula Dunia, 2008-2011 (juta ton).

Sumber: FAO-Stat (2013), diolah.

Selama 2008-2011, sebagian besar ekspor adalah gula mentah (*raw centrifugal*) yaitu rata-rata 56,56%, dan sisanya adalah gula putih (*refined sugar*) rata-rata sebesar 43,44%. Negara eksportir utama gula mentah adalah Brazil yang mencapai rata-rata 60,21% dari total ekspor dunia komoditas tersebut selama 2009-2011, sementara 4 negara eksportir utama lainnya adalah Thailand (8,72%), Australia (7,10%), Guatemala (4,72%) dan Kuba (1,98%). Negara eksportir lain untuk gula mentah adalah 118 negara dengan pangsa ekspor dibawah 1,5%. Sementara negara eksportir utama gula putih adalah juga Brazil (25,19%) dan 4 negara eksportir utama lainnya adalah juga Thailand (10,18%) ditambah Uni Eropa (7,89%) dan Jerman (4,12%). Negara eksportir lain gula putih adalah 137 negara dengan pangsa ekspor dibawah 4%.

Negara pengimpor gula dunia sangat banyak, yaitu 196 negara untuk gula putih dan 173 negara untuk gula mentah. Tidak ada negara yang sangat menonjol sebagai importir, dimana pangsa impor paling besar adalah 6% untuk gula putih yaitu Italy dan 9% untuk gula mentah yaitu Uni Eropa. Indonesia menempati urutan ke-7 untuk impor gula putih dengan pangsa 2,69% dan urutan ke-8 untuk impor gula mentah dengan pangsa 3,86%. Melihat kondisi diatas, dapat dikatakan bahwa pasokan gula yang ada di pasar dunia cukup tipis, yang diperebutkan oleh banyak negara. Jika penggunaan gula untuk bio-ethanol terus meningkat di negara-negara produsen utama seperti Brazil, maka dikhawatirkan pasokan gula untuk konsumsi (makanan

dan minuman) akan menurun. Karena itu Indonesia perlu berupaya meningkatkan produksi gulanya untuk memenuhi kebutuhannya yang terus meningkat, baik untuk konsumsi rumah tangga maupun industri.

Sebenarnya dulu ketika masih berada di dalam masa penjajahan Belanda (1930-1940), Indonesia merupakan negara produsen gula terbesar di dunia, bahkan menjadi pengeksport kedua terbesar setelah Kuba. Setelah merdeka, Indonesia pada tahun 1950-an juga masih sebagai pengeksport gula kedua terbesar setelah Brazil. Namun selama enam dekade selanjutnya kondisi berbalik, dimana Indonesia termasuk kedalam 10 negara pengimpor gula terbesar dunia selama.

4.1.1.3. Harga

Harga gula (gula putih) dapat dilihat di tiga tingkatan, yaitu harga dunia, harga konsumen dan harga produsen (Tabel 4.21). Harga gula di pasar dunia dalam US\$ selama 2008-2012 meningkat cepat dengan rata-rata 14,49%/tahun (dari US\$ 0,275/kg pada tahun 2008 menjadi US\$ 0,578/kg pada tahun 2011, kemudian turun menjadi US\$ 0,471/kg pada tahun 2012. Jika dikonversi ke dalam mata uang Rupiah, laju peningkatan harga gula dunia lebih lambat tetapi masih tergolong cepat yaitu 11,78%/tahun, karena terjadi penguatan (apresiasi) nilai tukar Rupiah terhadap US\$ rata-rata 2,71%/tahun.

Tabel 4.24. Harga Gula di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Marjin1 a)		Marjin2 b)		Marjin3 c)	
	US\$/kg	Rp/kg	Konsumen (Rp/kg)	Produsen (Rp/kg)	Rp/kg	%	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	0,275	2.679	6.491	5.255	3.812	58,73	1.236	19,04	2.576	49,03
2009	0,400	4.159	9.575	7.056	5.416	56,56	2.519	26,31	2.897	41,05
2010	0,461	4.183	10.740	8.723	6.557	61,05	2.017	18,78	4.540	52,04
2011	0,578	5.078	11.624	8.142	6.546	56,31	3.482	29,96	3.064	37,63
2012	0,471	4.369	12.353	10.982	7.984	64,63	1.371	11,10	6.613	60,22
Laju (%/th)	14,49	11,78	14,81	16,17	16,68	1,15	5,31	-1,22	19,41	1,90

Keterangan:

- a) Selisih antara harga konsumen dan harga dunia.
- b) Selisih antara harga konsumen dan harga produsen.
- c) Selisih antara harga produsen dan harga dunia.

Sementara itu, harga gula di tingkat konsumen di Indonesia meningkat rata-rata 14,81%/tahun. Laju peningkatan harga konsumen ini lebih cepat

dibanding kenaikan harga dunia, baik dalam US\$ maupun Rupiah. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga konsumen dan harga dunia dalam Rupiah masing-masing hanya 1,002 dan 0,88. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup erat, dimana 88% kenaikan harga dunia ditransmisikan ke harga konsumen di dalam negeri, dan setiap kenaikan harga dunia 10%, harga konsumen naik 10,02%. Namun selisih antara harga konsumen dan harga dunia sangat tinggi dan cenderung meningkat pesat dengan rata-rata 16,68%/tahun (dari Rp 3.812/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 7.984/kg pada tahun 2012). Persentase marjin harga tersebut juga sangat tinggi, dan cenderung naik dengan rata-rata 1,15%/tahun (dari 58,73% pada tahun 2008 menjadi 64,63% pada tahun 2012).

Harga gula di tingkat produsen (petani) meningkat rata-rata 16,17%/tahun. Laju peningkatan harga produsen ini lebih cepat dibanding laju kenaikan harga dunia dalam Rupiah dan harga konsumen. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga produsen dan harga konsumen masing-masing adalah 1,004 dan 0,88. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup erat, dimana 88% kenaikan harga konsumen ditransmisikan ke harga produsen, dan setiap kenaikan harga konsumen 10%, harga produsen naik 10,04%. Namun selisih antara harga konsumen dan harga produsen juga sangat tinggi dan cenderung meningkat dengan rata-rata 5,31%/tahun (dari Rp 1.236/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 3.482/kg pada tahun 2011 tetapi kemudian turun menjadi Rp 1,371/kg pada tahun 2012). Persentase marjin harga tersebut juga cukup tinggi namun cenderung menurun dengan rata-rata 1,22%/tahun (dari 19,04% pada tahun 2008 menjadi 29,96% pada tahun 2011, namun kemudian turun menjadi 11,10% pada tahun 2012).

Harga produsen selama 2008-2012 bahkan selalu lebih tinggi dibanding harga dunia dalam Rupiah, dan selisih harga tersebut cenderung meningkat cepat dengan rata-rata 19,41%/tahun (dari Rp 2.576/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 6.613/kg pada tahun 2012). Karena itu, persentase selisih kedua tingkatan harga itu juga meningkat rata-rata 1,90%/tahun (dari 49,03% pada tahun 2008 menjadi 60,22% pada tahun 2012). Faktor ini lebih mendorong importir gula untuk melakukan impor dibanding melakukan pembelian dari produksi di dalam negeri, disamping faktor-faktor lain seperti biaya pengadaan yang mahal karena lokasi produksi gula yang terpencar-pencar, yang sangat

terkonsentrasi di Jawa. Di Luar Jawa, terlebih-lebih yang tidak ada pabrik gulanya, pasokan gula sering kurang dan terlambat datang.

Marjin harga yang sangat tinggi tersebut, baik antara harga konsumen dan harga dunia, dan antara harga konsumen dan harga produsen, menunjukkan bahwa pasar gula di dalam negeri bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan pembelian dan bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan penjualan. Pihak KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) mencurigai adanya praktek kartel oleh beberapa perusahaan besar yang mengendalikan harga gula di Indonesia, yang disebut "Samurai". Faktor utama penyebab terjadinya kartel adalah UU tentang Persaingan Usaha yang pelaksanaannya tidak efektif sebagai akibat dari pengawasan oleh KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) tidak berjalan karena ada kekuatan struktural yang melindungi praktek kartel.

4.1.1.4. Rantai Pasok

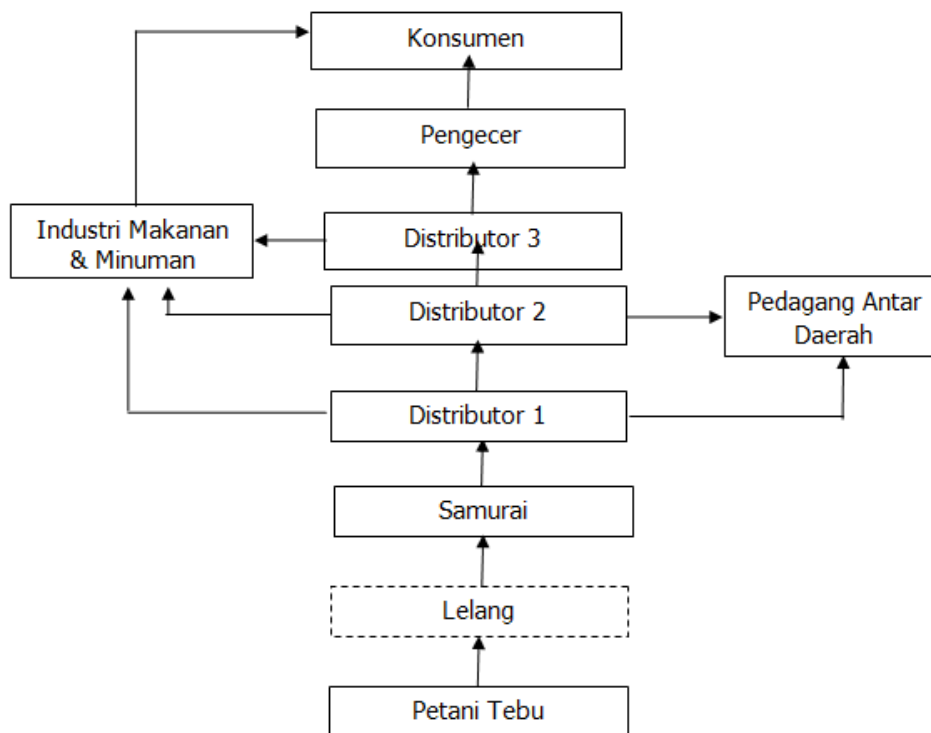
Sebagian besar (sekitar 52%) kebutuhan gula di Indonesia masih dipenuhi dari impor. Karena itu, rantai pasok gula dapat dibedakan menjadi gula produksi di dalam negeri dan gula impor. Gula produksi dalam negeri dapat dibedakan menjadi gula yang berasal dari tebu petani dan tebu perusahaan besar (BUMN dan swasta) dan gula yang berasal dari impor gula mentah. Produksi gula dengan menggunakan gula mentah impor semula hanya bertujuan untuk mengisi kapasitas pabrik gula yang tidak terpakai (*idle capacity*). Namun akhir-akhir ini ada tujuan lain, yaitu mencari keuntungan besar karena: (1) Harga gula mentah sebagai bahan baku murah, sementara harga di dalam negeri tinggi; (2) Pasokan gula mentah sebagai bahan baku lebih mudah diperoleh dalam waktu cepat; dan (3) Biaya produksi lebih rendah karena tidak membangun kebun tebu sendiri.

Dengan demikian, maka rantai pasok gula produksi dalam negeri dapat dibedakan menjadi dua, yaitu gula dari kebun tebu di dalam negeri dan gula dari gula mentah impor. Menurut regulasi yang berlaku, gula yang diproduksi dari gula mentah impor (disebut Gula Kristal Rafinasi/GKR) hanya boleh dijual kepada industri makanan dan minuman, dan tidak boleh masuk ke pasar Gula Kristal Putih (GKP) untuk konsumsi langsung rumah tangga, warung dan industri rumah tangga. Karena itu, rantai pasoknya sangat sederhana. Dengan demikian, maka yang perlu dibahas selanjutnya adalah rantai pasok gula produksi dari tebu di dalam negeri petani, sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 4.20, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Tebu yang diproduksi oleh petani di daerah sentra produksi (Jawa, Lampung, Sulsel, dll) digiling oleh pabrik gula milik negara (PTPN) dengan sistem bagi hasil. Setelah penggilingan selesai, petani memperoleh gula bagiannya, yang disimpan di gudang pabrik gula penggilingnya. Setelah akumulasi jumlahnya cukup, gula tersebut kemudian dilelang. Peserta lelang adalah pedagang besar dan kuat yang jumlahnya tidak banyak (sekitar 5 orang) yang disebut sebagai "Samurai". Harga lelang tidak boleh lebih rendah dari HP (harga patokan) yang ditetapkan pemerintah setiap tahunnya berdasarkan BPP (biaya pokok produksi per kg GKP) dan pertimbangan aspek-aspek lainnya.

2) Pedagang yang menang lelang, tetap menyimpan gulanya di gudang milik PTPN dan baru dikeluarkan setelah ada pembelinya. Para pembeli gula milik Samurai adalah Distributor Tingkat 1 (D1). D1 kemudian menjual gulanya kepada Distributor Tingkat 2 (D2) dan industri makanan/minuman berskala besar. Selanjutnya, D2 menjual gulanya kepada Distributor Tingkat 3 (D3) dan Pengecer Besar (pasar swalayan). D3 kemudian menjual gulanya ke Pengecer Kecil (kios) dan industri makanan/minuman kecil (industri rumah tangga), baru kemudian ke konsumen.

Untuk gula impor, jenis gula ini terdiri dari GKP, GKR dan Gula Mentah. GKP impor biasanya masuk ke pasar konsumen (swalayan, pasar tradisional), sedangkan GKR masuk ke industri makanan dan minuman berskala besar, dan Raw Sugar masuk ke Pabrik Gula yang mengalami *idle capacity* untuk diolah menjadi GKR. GKR selanjutnya masuk ke industri makanan dan minuman berskala besar. Menurut aturan, GKR dan Gula Mentah (Raw Sugar) tidak boleh masuk ke pasar GKP karena harganya lebih murah sehingga akan merusak harga GKP yang diproduksi petani.



Gambar 4.20. Rantai Pasok Gula Petani

4.1.1.5. Pembibitan Tebu

Bibit tebu diperlukan untuk menanam areal tebu baru (*Plant Crop/PC*) atau areal tebu keprasan (*Ratoon Crop/RC*) untuk dibongkar dan diganti dengan tanaman baru. Setiap tahun diperlukan jumlah bibit tebu yang sangat banyak dengan kualitas yang bagus (unggul). Selama ini, penyediaan bibit tebu dilaksanakan melalui pembangunan kebun bibit tebu berjenjang (KBP, KBN, KBI, KBD) yang memerlukan waktu lama yaitu sekitar 2 tahun. Pengadaan bibit pada suatu tanaman yang akan dieksploitasi secara besar-besaran dalam waktu yang cepat akan sulit dicapai dengan perbanyakannya melalui teknik konvensional. Salah satu teknologi harapan yang banyak dibicarakan dan telah terbukti memberikan keberhasilan adalah melalui teknik kultur invitro (kultur jaringan), yang dapat memproduksi bibit dalam waktu cepat dan berkualitas. Bibit tebu asal kultur jaringan, sebelum digunakan di Kebun Tebu Giling (KTG) ditanam dulu di Kebun Benih Dasar (KBD) yang hanya membutuhkan waktu sekitar 7 bulan. Hasil dari pembibitan ini kemudian digunakan sebagai bibit petani di lahan teburnya.

Institusi yang paling bertanggungjawab untuk perbanyakkan (propagasi) bibit tebu adalah Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia (PG3GI) yang berkedudukan di Pasuruan, Jawa Timur. Institusi ini harus mendukung program bongkar ratoon kebun tebu petani. Namun kebutuhan bibit tebu petani masih belum dapat tercukupi seluruhnya.

Beberapa varietas tebu yang banyak dibudidayakan di Indonesia antara lain adalah: (1) Varietas masak awal: PS 851, PS 862, PS 891, PS 881, PSBM 901; (2) Varietas masak tengah: PS 882, Kentung, Kidang Kencana, VMC 76-16; dan (3) Varietas masak akhir: Bululawang dan PS 864, termasuk juga varietas yang baru dirilis oleh PT. Perkebunan Nusantara X (Persero) di tahun 2011 yaitu varietas PSJK 922. Varietas-varietas tersebut cukup mampu diandalkan kontribusinya untuk meningkatkan produktivitas gula tahun 2014.

4.4.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Perluasan Areal Tebu

Kemampuan produksi gula nasional untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri masih sangat jauh. Untuk mencukupi kebutuhan gula tersebut, pemerintah menetapkan memperluas areal tanaman tebu. Saat ini pengembangan areal tebu difokuskan di luar Jawa, yaitu Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Sulawesi Selatan dan Gorontalo, dan ke depan akan mencakup juga Sumatera Barat, Riau, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara dan Merauke. Wilayah-wilayah tersebut dinilai cocok untuk tanaman tebu karena curah hujannya tidak terlalu banyak. Meningkatnya harga gula diharapkan akan mendorong minat petani untuk menanam tebu di wilayah-wilayah tersebut.

Secara keseluruhan, pemerintah menyiapkan 500.000 ha untuk perluasan tanaman tebu rakyat. Lahan yang digunakan termasuk yang berada di kawasan hutan produksi, lahan HGU terlantar, dan lahan milik Perhutani dengan penanaman pola tumpang sari. Kementerian Kehutanan bertanggungjawab untuk penyediaan lahan tersebut. Untuk membiayai pengembangan perkebunan tebu rakyat itu diperlukan investasi sekitar Rp 5 triliun. Penyaluran dana ke petani dilakukan melalui perbankan dengan skim kredit program KKP-E.

Pengadaan lahan tebu membutuhkan investasi sekitar Rp 28 juta per ha. Anggaran ini belum termasuk pendirian pabrik gula dan sarana/prasarana pengangkutan tebu dan gula. Pembukaan lahan bisa dilakukan di areal budidaya dan hutan konversi. Kebutuhan investasi akan dipenuhi dari dana pemerintah, namun tidak menutup kemungkinan adanya investasi dari pihak

swasta. Saat ini banyak investor yang tertarik menginvestasikan dana untuk perluasan lahan itu. Namun, banyak investasi yang terhambat masalah pembebasan lahan.

Bongkar Ratoon

Program bongkar ratoon bertujuan untuk meningkatkan produktivitas tebu/gula. Hasil analisis data empiris di lapangan yang dilakukan berdasarkan sistem dinamik oleh Tim Peneliti Badan Litbang Pertanian menunjukkan bahwa komponen pengungkit peningkatan produksi tebu terdiri dari bongkar ratoon sebesar 10-20% dari total luas perkebunan tebu rakyat, penataan varietas, pemberian pupuk organik dan perbaikan sistem pengairan. Namun komponen pengungkit paling besar adalah bongkar ratoon yang diperkirakan mampu meningkatkan produksi gula sebesar 20% dari produktivitas keprasan (*Ratoon Crop/RC*) akhir. Pada skenario bongkar ratoon 10%, kebutuhan bibit selama tahun 2012 dan 2013 mencapai 512 miliar. Namun kebutuhan bibit tersebut belum dapat dipenuhi oleh produsen bibit unggul tebu di dalam negeri.

Untuk menutupi kekurangan produksi gula karena pengurangan luas tebu sebagai akibat bongkar ratoon, dilakukan pemeliharaan dan intensifikasi sistem ratoon ke-4 sampai ratoon le-6 pada lahan perkebunan tebu rakyat seluas 136.152 ha. Teknologi bongkar ratoon yang perlu dilakukan adalah memotong akar yang sudah tidak produktif ("*Pedot Oyot*"), diikuti dengan pemberian 3 ton/ha pupuk kandang, 1.250 kg/ha pupuk sintetis, penyulaman dan pemeliharaan tanaman.

Percepatan Penyediaan Bibit Tebu Unggul

Untuk mempercepat penyediaan bibit tebu dilakukan propagasi dengan kultur jaringan. Dengan cara ini, produksi bibit secara besar-besaran yang bermutu dapat dilakukan secara cepat. Kegiatan ini merupakan tanggungjawab P3GI, namun BPTP di masing-masing provinsi juga dapat melakukan propagasi dengan kultur jaringan untuk memenuhi kebutuhan di daerah masing-masing.

Revitalisasi Pabrik Gula Lama dan Pembangunan Pabrik Gula Baru

Tujuan program revitalisasi pabrik gula lama adalah untuk meningkatkan efisiensi pengolahan dan rendemen gula. Kegiatannya meliputi rehabilitasi pabrik gula, peningkatan kapasitas giling amalgamasi, peningkatan efisiensi pabrik, dan peningkatan kualitas gula. Moto yang diperkenalkan oleh

Kementerian BUMN dalam pengembangan industri gula nasional sejak 2013 adalah "ProAKSI" yaitu Produktif, Amanah, berKualitas, Simpati, dan Inovatif". Beberapa contoh keberhasilan program revitalisasi pabrik gula di Jawa Timur dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a) PG Rejo Agung milik PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI). Pada tahun 2011, kapasitas produksinya masih di bawah 500 ton/tahun, tetapi sekarang sudah mencapai di atas 550 ton dengan tingkat rendemen dari semula 6,30% menjadi 6,88%. Sementara kerugian yang dialami pada tahun 2011 sebesar Rp 4 miliar, sekarang memperoleh laba Rp 66 miliar.
- b) PG Pagotan milik PTPN XI, pada tahun 2011 hanya memproduksi 19 ribu ton/tahun dengan rendemen gula 6,8%, pada akhir tahun 2012 sudah memproduksi gula sebanyak 29 ribu ton dengan rendemen 7,62%. Sementara kerugian yang dialami pada tahun 2011 sebesar Rp 15 miliar, sekarang mampu memperoleh laba bersih Rp 15 miliar.
- c) PG Kanigoro milik PTPN XI, produksi gulanya pada tahun 2011 hanya 7 ribu ton/tahun dengan rendemen 6,6%, tetapi sekarang telah mampu memproduksi 10 ribu ton dengan rendemen 7% dengan laba Rp 25 juta.
- d) PG Wonolangan sudah memperoleh laba Rp 26 miliar, PG Gending dengan laba Rp 134 juta, yang pada tahun 2011 rugi Rp 9 miliar, dan PG Pajajaran dari rugi Rp 9,2 miliar pada tahun 2011 menjadi laba Rp 4 miliar pada tahun 2012.

Untuk pembangunan pabrik gula baru, Kementerian BUMN merencanakan akan membangun lima pabrik gula baru di beberapa daerah untuk memproduksi GKP dari tebu sendiri, antara lain Banyuwangi (Jawa Timur), Blora (Jawa Tengah), dan beberapa daerah lain yang dinilai layak dibangun pabrik gula baru. Namun sampai sekarang belum ada pabrik gula baru yang sudah dibangun. Investor lebih tertarik membangun pabrik gula GKR dengan menggunakan gula mentah impor karena lebih menguntungkan dibanding membangun pabrik gula GKP dengan membangun kebun tebu.

Revitalisasi SDM Pabrik Gula

Tujuan utama program ini adalah untuk memperbaiki kualitas SDM, sebagai saah satu langkah penting untuk memperbaiki produktivitas pabrik gula. Peningkatan produktivitas dapat terjadi jika ada perbaikan kualitas SDM yang terkait dengan pengoperasian dan manajemen pabrik gula. Upaya yang dilakukan pada pabrik gula tua sampai dengan 2011 lebih banyak untuk

menekan jumlah kerugian, meskipun sudah ada pabrik gula yang bisa meraih laba. Untuk mencapai keberhasilan usaha diperlukan perubahan pola pikir SDM. Sejak tahun 2012 hingga saat ini, kinerja pabrik gula cenderung membaik, walaupun pabrik gulanya masih pabrik lama.

4.4.3. Titik Kritis/Isu Strategis

Ketersediaan Lahan untuk Perluasan Tebu Terbatas

Pemerintah menargetkan swasembada gula sampai tahun 2014 dengan produksi 5,7 juta ton, dengan rincian 2,96 juta ton untuk kebutuhan rumah tangga dan 2,74 juta ton untuk industri. Namun tahun pencapaian target itu diundur karena ada masalah struktural dalam sistem produksi, yaitu: (a) Ketersediaan lahan terbatas; (b) Pasokan bibit tebu unggul kurang; dan (c) Manajemen usahatani tebu belum dapat diselesaikan dalam waktu dekat. Untuk mencapai produksi gula 5,7 juta ton itu diperlukan tambahan lahan perkebunan tebu paling sedikit 350.000 ha, yang kemungkinan besar sulit diperoleh. Terkait dengan hal itu,

Namun setelah dihitung ulang, pemerintah menurunkan targetnya untuk tahun 2014, yaitu hanya 3,1 juta ton, yang terdiri dari GKP dan GKR. Angka revisi target swasembada gula yang cukup jauh dibandingkan target awal tersebut disebabkan pada saat membuat *roadmap* target swasembada gula 2009-2014, Kementan memperhitungkan ada tambahan lahan dan revitalisasi pabrik. Kementerian Kehutanan pernah menjanjikan akan memberikan lahan bekas HPH (Hak Pengusahaan Hutan) yang telah dicabut izin pengelolaannya karena aktivitasnya tidak jelas dan bisa dikonversi menjadi lahan perkebunan tebu. Akan tetapi persoalan lahan ternyata tidak sesederhana yang diperkirakan, sehingga realisasi pengadaan lahan baru untuk perkebunan tebu cukup sulit direalisasikan. Karena itu, hingga akhir 2012, belum ada tambahan lahan dan revitalisasi pabrik gula juga belum berjalan.

Masalah dalam pengadaan lahan adalah sulit menemukan areal yang cocok karena tebu membutuhkan persyaratan tumbuh tertentu. Walaupun ada tambahan lahan, hanya 5.000-6.000 ha, sehingga tidak cukup. Perluasan areal tebu di luar Jawa cukup sulit karena: (1) Adanya gugatan para pemilik HGU yang tidak ingin lahannya dijadikan areal tanaman tebu; (2) Syarat untuk izin pelepasan lahan kehutanan harus mendapatkan persetujuan dari Pemerintah Daerah; dan (3) infrastruktur terbatas untuk areal baru. Masalah ini menyebabkan calon investor menghadapi kesulitan untuk menanamkan investasi.

Sementara areal tebu di Jawa, yang merupakan sentra produksi gula, ketersediaan lahannya sangat terbatas. Konversi lahan ke nonperetanian terus terjadi, dan persaingan dengan tanaman pertanian, seperti padi, jagung, dan lain-lain, juga sangat tinggi sehingga lahan tebu yang ada juga sulit dipertahankan untuk tidak berkurang. Karena itu, lahan di Jawa dinilai sudah tidak sesuai lagi untuk pengembangan areal tebu, tetapi lebih cocok untuk pengembangan properti.

Kemunduran Sejumlah Pabrik Gula Lama

PTPN yang memproduksi gula seperti PTPN II, VII, IX, dan X pesimis dengan target swasembada gula pada 2014 sebesar 5,7 juta ton karena produksi PTPN mulai menyusut, bahkan ada yang menutup lahan tebunya. PTPN VII yang memiliki pabrik gula Cinta Manis dan Gulamayang hanya mampu memproduksi gula 56 ribu ton dari target 71 ribu ton. Sementara PTPN II sudah angkat tangan untuk produksi gula, dan bahkan PTPN II lebih memilih menutup lahan tebunya dan akan di garap untuk industri lain yang potensial. Masih ada pabrik gula milik PTPN yang hari Sabtu dan Minggu libur. Akibatnya, mesin tak beroperasi dan produksi kurang optimal.

Pembangunan Pabrik Gula Rafinasi

Kebutuhan gula untuk industri dihasilkan oleh 8 perusahaan gula rafinasi yang tergabung dalam Asosiasi Gula Rafinasi Indonesia (AGRI). Ke delapan anggota AGRI tersebut adalah: PT. Angels Product, PT. Jawa Manis, PT. Usahatama Jaya, Permata Dunia Sukses Utama, Dharmapala Usaha Sukses, PT. Sugar Labinta, PT. Duta Sugar Internasional, dan PT Makasar Tene. Di Kawasan Timur Indonesia (KTI), PT Makasar Tene adalah satu-satunya produsen tunggal gula rafinasi, yang pabriknya didirikan pada 7 Desember 2003 dengan luas lahan 15 ha, dengan nilai investasi sebesar Rp 1 triliun.

Industri gula rafinasi merupakan industri yang bahan baku utamanya adalah gula mentah impor. Gula mentah adalah produk setengah-jadi dari proses gula tebu, sebagai bentuk gula yang paling stabil untuk disimpan sehingga produk ini dijadikan sebagai komoditas yang diperdagangkan secara global. Industri ini, awalnya dibentuk pemerintah pada tahun 2000-an sebagai langkah strategis untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri yang terus meningkat. Menurut data FAO, jumlah yang diperdagangkan di seluruh dunia mencapai 33-37 juta ton/tahun selama 2009-2011.

Pada tahun 2010-2011 banyak ditemui kasus beredarnya gula mentah (raw sugar) di pasaran gula putih, yang menyebabkan harga gula petani

turun. Pada awal tahun 2012 terjadi demo besar-besaran para petani tebu untuk menolak impor gula mentah. Demo ini telah membuahkan hasil berupa pengurangan kuota impor gula mentah (*raw sugar*) untuk industri gula rafinasi, sehingga harga gula petani kembali naik.

Penurunan Produktivitas dan Rendemen Gula

Rendemen gula cenderung menurun, yaitu dari semula 10-11%, sekarang menjadi 6-9%, sehingga berkontribusi negatif terhadap produktivitas gula. Faktor-faktor yang menyebabkan penurunan rendemen gula tersebut ada di kebun dan ada di pabrik. Faktor-faktor yang ada di kebun tebu, antara lain adalah sebagai berikut: (1) Jaringan irigasi banyak yang hancur, debit air turun drastis dan belum ada perbaikan secara signifikan, ditambah persaingan air dengan komoditas lain (utamanya padi sawah); (2) Unsur hara yang terkandung pada lahan tebu menurun; (3) Perawatan tanaman tebu sejak dari ditanam hingga menjelang dipanen masih kurang optimal antara lain karena kurangnya tenaga kerja (migrasi ke kota dan luar negeri/TKI) dan upah buruh makin mahal, sementara modal petani terbatas; (4) Terbatasnya alat pengolahan lahan terutama di lahan kering; (5) Waktu panen kurang tepat, seharusnya dilakukan pada saat kadar gula dalam nira tebu paling tinggi; dan (6) Jenis tanaman tebu yang ditanam tidak selalu sesuai dengan kondisi yang ada, sementara setiap jenis tebu memerlukan persyaratan tumbuh yang harus dipenuhi (jenis lahan, curah hujan, suhu udara, dan lain-lain).

Sementara faktor-faktor di pabrik gula yang menyebabkan rendemen gula turun adalah umur teknis pabrik gula yang ada di pulau Jawa sudah tua, sehingga kurang produktif, dimana tingkat efisiensi pabrik masih di bawah kapasitas terpasangnya, biaya produksi yang masih relatif tinggi dan kualitas gula masih relatif rendah (ICUMSA>150). Disamping itu, hampir semua pabrik gula sangat tergantung pada petani tebu dan dengan lahan yang terbatas di Pulau Jawa. Sementara pabrik gula Rafinasi yang ada (8 pabrik) belum memproduksi secara optimal, dimana tingkat utilisasi kapasitas hanya sekitar 40-60% (tahun 2008).

Anomali Kebijakan Industri Gula Nasional

Hasil penelitian Komite Ekonomi Nasional (KEN) dan kajian bersama pengusaha di bidang industri gula menyimpulkan adanya kekeliruan pada kebijakan industri gula nasional. Dalam hal ini, pemerintah membedakan jenis gula, yaitu gula konsumsi (GKP) dan gula produksi (GKR). Selama ini

pemerintah hanya melihat dari sisi pabrik gula yang memproduksi gula dalam negeri, dan cenderung lebih memilih gula berwarna putih (GKP) sebagai gula konsumsi. Padahal gula berwarna putih bukan komoditas yang baik karena proses memutihkan gula seharusnya menggunakan kimia tertentu, misalnya karbonasi dengan kalsium karbonat atau sulfurisasi dengan sulfur. Gula yang berwarna putih melalui proses kimia dapat menurunkan kualitas gula itu sendiri.

Akibat dari kesalahan aplikasi kebijakan pemerintah, muncul pengusaha-pengusaha yang memanfaatkan keadaan dengan memilih untuk membeli/mengimpor gula mentah (*raw sugar*), yang tanpa diproses terlebih dahulu sesuai dengan prosedur, langsung diperjualbelikan secara bebas ke masyarakat konsumen, tanpa memperhatikan apakah kualitas gula mentah itu sudah layak dikonsumsi (*food grade*) atau belum. Gula tersebut dikenal secara luas sebagai gula rafinasi. Tindakan pelanggaran lainnya adalah mengoplos gula yang belum layak dikonsumsi dengan gula yang sudah proses pengolahannya sudah selesai/lengkap. Produk-produk gula tersebut sangat berbahaya dan merugikan masyarakat. Sementara itu, pengawasan oleh pemerintah terhadap kualitas gula yang dikonsumsi masyarakat masih sangat kurang.

Anomali Iklim

Perubahan iklim yang menyebabkan hujan terus-menerus turun, yang menyebabkan lahan tebu kebanjiran, dan disertai dengan kenaikan harga BBM, membuat petani tebu menderita kerugian besar. Lahan yang becek menyebabkan biaya tebang meningkat hingga dua kali lipat karena truk sulit atau bahkan tidak bisa masuk ke dalam kebun, sehingga perlu ada biaya tambahan untuk membawa tebu dari kebun ke truk. Disamping itu, hujan yang terjadi secara terus-menerus menyebabkan kandungan gula di dalam tebu juga turun karena kadar airnya menjadi tinggi, yaitu rendemen gula yang semula 9-10% menjadi hanya 7%. Akibatnya, gula yang diperoleh petani jauh lebih rendah dari yang seharusnya.

Kelembagaan

Kendala pada aspek kelembagaan yang terkait dengan pengembangan industri gula nasional, antara lain adalah: (1) Belum optimalnya peran lembaga riset dalam peningkatan kinerja pergulaan nasional; (2) Belum optimalnya dukungan lembaga keuangan/perbankan terhadap program revitalisasi industri gula nasional; (3) Masih lemahnya peran dan fungsi lembaga usaha/koperasi dan kelembagaan organisasi petani tebu dalam

mendukung upaya peningkatan produksi dan pendapatan petani; (2) Kebijakan fiskal (tarif bea masuk, pajak, retribusi serta berbagai pungutan) belum sepenuhnya mendukung pengembangan industri gula; dan (3) Belum diberlakukannya SNI wajib untuk standar Gula Kristal Putih (GKP).

Struktur Pasar Gula Kurang Kompetitif

Meskipun Dewan Gula Indonesia (DGI) menyebutkan stok gula kristal putih (GKP) nasional masih cukup untuk beberapa bulan kedepan, tidak ada jaminan bahwa pasokan gula di pasaran benar-benar akan cukup. Menurut APEGTI (Asosiasi Pedagang Gula dan Terigu Indonesia), masalahnya adalah tidak ada orang yang tahu dimana stok itu berada, kecuali para pemegang stok gula itu sendiri. Pemerintah masih menemui kesulitan mendapat akses untuk memastikan jumlah stok yang dimiliki pabrik gula dan pedagang, serta belum ada instrumen yang bisa memaksa mereka melepas stok yang ada. Kondisi demikian menyebabkan harga gula tidak akan bergerak turun karena pabrik gula dan pedagang akan tetap menahan stok yang dimiliki. Setiap tahun terjadi hal seperti ini karena pemerintah tidak memberikan sanksi kepada pedagang yang menjual gula rafinasi ke pasar gula putih, dan importir juga tidak bisa merealisasikan kuota impornya, yang menyebabkan harga di dalam negeri terus bergejolak.

Sumber Media Indonesia menyatakan bahwa dominasi para pedagang perantara masih sangat tinggi dalam setiap tender pengadaan gula nasional. Setiap perusahaan milik pemerintah (BUMN) yang telah ditunjuk menjadi importir GKP malahan bekerja sama dengan pemain-pemain gula skala besar yang selama ini menguasai perdagangan gula di dalam negeri. Para pemain gula berskala besar yang dikenal sebagai "Samurai" masih memiliki posisi rebut-tawar yang kuat dalam bisnis gula di Indonesia, yaitu: (1) Pieko Nyoio Serijadi pemilik PT Citra Gemini Mulia; (2) Sunhan pimpinan PT Anhaguna Sentosa; (3) Tjokro pimpinan PT Kencana Gula Manis; (4) Grup Haryanto; dan (5) Grup Berlian Penta. Kelima samurai tersebut ditambah PTPN berbasis gula dicurigai membentuk sebuah kartel perdagangan gula nasional. Selama mereka masih mempunyai kontrol yang sangat dominan, kelangkaan dan kenaikan harga gula akan selalu terjadi. Industri gula nasional melibatkan PTPN yang diduga menguntungkan para samurai tersebut. Ada permainan pada saat proses lelang yang dilakukan PTPN dengan para samurai ketika tebu sudah diproduksi menjadi gula. Permainan tersebut memberikan bagi hasil antara PTPN dengan para samurai sekitar 66:34.

Hasil kajian KEN menunjukkan bahwa para samurai tersebut mendapat dukungan dana yang sangat besar melalui perbankan. Pihak bank mungkin

mendapat untung lebih besar dengan memberikan kredit kepada para samurai dibanding kepada PTPN, apalagi kepada petani tebu. Bank enggan memberikan dana kepada PTPN karena dinilai tidak praktis dalam aspek bisnis dan banyak permainan yang dilakukan di dalamnya, sehingga membentuk sebuah sistem yang ruwet.

Selain itu, ada tengkulak yang juga terlibat. Pasokan gula memang disalurkan ke PTPN, namun sebelum petani tebu menjual gulanya ke PTPN, para tengkulak sudah melakukan sistem ijon, yaitu membeli sebelum tebu dipanen. Situasi ini menyebabkan petani tebu menderita kerugian karena hasil yang diperolehnya tidak sebesar yang diperoleh tengkulak. Tengkulak berkuasa karena memiliki dana besar dan akses yang lebih leluasa. Sementara petani sudah kehabisan modal pada saat masa tanam tebu. Untuk mengatasi persoalan ini diperlukan penguatan kelompok tani dan memaksimalkan koperasi.

Praktek kartel tersebut menyebabkan swasembada gula sulit dicapai. Dalam kondisi demikian, petani tebu adalah pihak yang paling dirugikan. Para samurai bermain di pasar dengan mempermainkan harga dan merugikan berbagai pihak, utamanya konsumen.

Stabilisasi Harga Gula

Harga gula yang tinggi akhir-akhir ini sebenarnya menguntungkan petani tebu, namun harga konsumen terlalu tinggi sehingga merugikan konsumen. Untuk menurunkan harga konsumen, BULOG mendapat tugas ikut lelang gula di PTPN. Namun upaya BULOG untuk menstabilkan harga gula terkendala oleh pengadaan gula kristal putih (GKP) dalam negeri, yang bersumber dari produsen gula PTPN yang tergabung dalam PT Perkebunan Nusantara (Holding). PTPN mendukung upaya pengadaan gula BULOG dalam rangka stabilisasi harga. Dalam kaitan itu, BULOG bisa menjadi penyedia dana talangan sebagaimana yang selama ini dilakukan swasta karena dana talangan itu menjadi kendala bagi PTPN. Dengan masuknya BULOG, lembaga stabilisasi harga pangan itu akan mendapat prioritas menguasai gula PTPN sebanyak 66% dari total bagi hasil dalam penggilingan tebu, dan bisa menjadi offtaker gula PTPN atau menjadi agen pemasaran melalui BULOGmart. Kerjasama pengadaan gula antara BULOG dengan PTPN sangat penting untuk mengelola stok sebagai instrumen untuk stabilisasi harga. Disamping itu, adanya kerjasama pemasaran dan distribusi gula tersebut akan memudahkan PTPN untuk lebih fokus pada produksi gula, termasuk pembinaan petani, sehingga akan ada margin yang cukup karena produksi gula makin efisien.

Namun belum ada kesepakatan antara PTPN dan BULOG dalam hal model kerjasama dan harga beli gula PTPN. Pihak manajemen BULOG menginginkan kerjasama dengan model bagi hasil (*profit sharing*), dimana setelah biaya produksi dihitung, selisih biaya produksi dan harga jual dibagi antara BULOG dan PTPN. BULOG sudah menyiapkan dana Rp 250 miliar untuk membeli gula PTPN XI, tetapi belum ada realisasi pembelian. Sementara itu, PTPN (*Holding*) menginginkan harga beli BULOG sesuai dengan harga lelang sebagai patokan. Sementara mengenai harga gula, PTPN ingin harga jual gula PTPN ke BULOG sesuai dengan harga lelang sebagai patokan dan tinggal mengambil margin pada saat menjual ke pasar.

Sebelumnya, pemerintah menginginkan adanya revitalisasi peran BULOG dalam stabilisasi harga komoditas pangan strategis. Pemerintah minta agar komoditas pangan yang dikelola BULOG bukan hanya beras, melainkan juga kedelai, jagung, gula, dan minyak goreng.

Potensi Menurunnya Pasokan Gula di Pasar Dunia

Sektor pertanian kini menghadapi tantangan baru dari persoalan krisis energi global. Melonjaknya harga minyak mentah global mendorong pencarian sumber-sumber energi alternatif pengganti minyak bumi tersebut. Kenyataannya, minyak bumi sebagai sumber energi yang berasal dari fosil dan banyak digunakan oleh manusia ini, suatu saat akan habis. Hal ini menimbulkan kecenderungan penggunaan *biofuel* sebagai sumber energi alternatif yang berasal dari tumbuhan. Meningkatnya harga BBM fosil merupakan kecenderungan jangka panjang yang tidak dapat diabaikan karena BBM fosil adalah sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui. Ketika harga BBM mencapai di atas \$ 100/barel, negara-negara maju sebagai negara produsen penting komoditas pangan dunia mengubah kebijakannya. Brazil sebagai negara produsen dan eksportir terbesar dunia telah meningkatkan produksi bio-ethanolnya dari gula. Kebijakan ini menyebabkan terjadinya peralihan penggunaan gula dari untuk konsumsi ke gula untuk bio-ethanol, sehingga ada potensi menipisnya pasokan gula dunia yang dapat diimpor oleh Indonesia. Karena itu, upaya peningkatan gula nasional perlu tetap dilanjutkan.

4.4.4. Langkah Kebijakan Ke Depan

Perluasan Areal versus Peningkatan Produktivitas/Rendemen

Selama ini, ada perbedaan orientasi antara pemerintah dengan petani tebu soal strategi pencapaian swasembada gula. Pemerintah lebih memacu perlasan areal, sementara petani lebih memacu perbaikan produktivitas.

Seharusnya pemerintah lebih memacu produktivitas gula dan meningkatkan rendemen, bukan perluasan areal agar swasembada tercapai. Melihat sulitnya melakukan perluasan areal, maka perbaikan produktivitas dan rendemen merupakan alternatif yang lebih tepat untuk meningkatkan produksi gula nasional. Swasembada gula tidak akan tercapai jika hanya mengandalkan perluasan areal dan tidak ada perbaikan produktivitas dan rendemen. Jika hanya menambah areal lahan kebun tebu saja, dikhawatirkan pada saat pasar ekonomi Asean dimulai, gula nasional akan kalah bersaing karena harga gula nasional akan kalah bersaing dengan gula rafinasi milik negara tetangga yang harganya lebih murah. Rendemen harus naik dari 6-7% saat ini menjadi 11-12%. Dengan naiknya rendemen tersebut, maka produksi gula akan meningkat hampir dua kali lipat sehingga biaya produksi per kg gula akan menjadi lebih murah dan daya saing meningkat.

Penyediaan Bibit Tebu

Untuk mengatasi kekurangan bibit tebu bermutu tinggi, Kementerian Pertanian pada tahun 2012 mewacanakan membuka impor bibit tebu untuk pembangunan Kebun Bibit Dasar (KBD). Bahan tanaman unggul tersebut bisa didatangkan dari Kolombia atau Australia, yang rendemen gulanya bisa mencapai 12%. Ini menjadi salah satu strategi yang bisa dilakukan Kementan untuk meningkatkan produksi gula nasional.

Namun upaya memenuhi kebutuhan bibit melalui impor dinilai tidak akan mampu memecahkan permasalahan ketersediaan bibit tebu unggul dalam waktu singkat. Hal ini disebabkan proses impor bibit harus memenuhi beberapa persyaratan, antara lain bibit itu bebas hama dan penyakit. Sebelum digunakan di lahan petani, bibit impor juga harus melalui beberapa uji, antara lain: (1) Isolasi bibit selama 6 bulan; dan (2) Uji kesesuaian agroekosistem dan uji adaptasi di 4 tipe lokasi, yaitu lahan kering dan sawah pada kondisi iklim kering dan iklim basah. Apabila persyaratan-persyaratan uji tersebut sudah terpenuhi, maka bibit tebu baru bisa disebarluaskan di lahan petani. Namun kebijakan impor bibit sangat bermanfaat jika ditujukan untuk penelitian jangka panjang dan memperbanyak keragaman genetik sehingga dapat dihasilkan bibit tebu dengan produktivitas dan rendemen tinggi serta sesuai dengan kondisi agroekologi Indonesia.

Skenario lain yang dapat dilakukan untuk mengurangi kebutuhan bibit dalam jumlah besar dengan waktu singkat adalah mengurangi luas lahan bongkar ratoon, misalnya menjadi 5% dari total luas perkebunan tebu rakyat yaitu sekitar 12.600 ha. Dengan skenario ini jumlah bibit yang dibutuhkan sebesar 756 juta. Pada tahun 2013 Pusat Penelitian dan Pengembangan

Perkebunan dinilai mampu menyediakan 15 juta bibit tebu yang diproduksi melalui kultur jaringan.

Revitalisasi Pabrik Gula Lama dan Pendirian Pabrik Gula Baru

Pabrik gula yang sudah tua perlu dipercepat revitalisasinya melalui perbaikan peralatan dan mesinnya. Sementara pendirian pabrik gula baru perlu dipercepat dan dipermudah prosedur ijin usahanya. Jika pabrik sudah didirikan, tetapi perizinannya belum selesai, maka akan menghambat proses produksi gula karena kegiatan produksi gula belum diperbolehkan.

Revitalisasi P3GI

Institusi riset perkebunan tebu ini perlu direvitalisasi sehingga bisa berfungsi secara optimal sehingga mampu menghasilkan bibit tebu unggul dengan produktivitas tinggi dan tahan hama/penyakit. PTPN dan pemerintah perlu sharing anggaran yang diperlukan untuk mendukung kegiatan riset.

Perbaikan Rantai Pasok Tebu Petani

Untuk memproduksi GKP kualitas tinggi, kelancaran rantai pasok tebu dari petani ke pabrik gula harus terjamin. Rantai pasok tebu memerlukan monitoring penuh sejak aktivitas di kebun sampai dengan pabrik gula. Banyak pihak yang terlibat di kebun untuk menghasilkan tebu bermutu tinggi, seperti produsen pupuk, petani tebu, penebang tebu, pengangkut tebu, penyuluh pertanian, dan pusat-pusat penelitian. Untuk membawa tebu dari kebun ke pabrik gula dibutuhkan jasa pengepul tebu dan sopir truk.

Setelah tebu diturunkan di emplasemen pabrik gula, dilakukan proses pengolahan tebu menjadi gula. Pada tahap ini, dibutuhkan keahlian teknis dan operator di pabrik serta peneliti dari laboratorium pabrik dan lembaga-lembaga penelitian. Keberadaan mereka diperlukan tidak hanya untuk memastikan bahwa tebu petani yang digiling mempunyai kualitas MBS sehingga bisa menjadi GKP sesuai dengan standar. Disamping itu, mereka juga melakukan analisis rendemen tebu yang masuk ke pabrik untuk menentukan pendapatan yang akan diterima oleh petani sebagai pemasok tebu ke PG. Pusat penelitian yang dimaksud di sini adalah P3GI (Pusat Penelitian Perkebunan Gula Indonesia) dan Balittas (Balai Penelitian Tanaman Pemanis dan Serat) di bawah Kementerian Pertanian.

Perbankan berada di antara kebun dan pabrik gula, dimana pabrik gula berperan sebagai penjamin (*avalist*) untuk memfasilitasi pinjaman petani tebu ke bank. Sementara itu, pemerintah bertugas membuat kebijakan agar

pasokan tebu berjalan lancar. Beberapa asosiasi yang terdiri dari IKAGI (Ikatan Ahli Gula Indonesia), AGI (Asosiasi Gula Indonesia), DGI (Dewan Gula Indonesia), dan APTRI (Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia) melakukan fungsi kontrol terhadap mekanisme rantai pasok tebu di lapangan dan memberikan saran untuk mekanisme rantai pasok tebu yang lebih baik di masa mendatang. Dalam konteks ini, pengawasan produk dari kebun ke pabrik, dan dari pabrik hingga pasar merupakan faktor kritis yang mempengaruhi efisiensi.

Stabilisasi Harga Gula

Kementerian BUMN perlu mengawasi PTPN yang menjadi binaannya agar tidak menjalankan praktek kartel bersama para samurai. Selain itu, peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) perlu ditingkatkan untuk memberikan sanksi hukum kepada para pelaku praktik kartel ini. Pengawasan terhadap PTPN dilakukan untuk membela kepentingan petani tebu dan konsumen karena praktek kartel sangat merugikan mereka.

Bersamaan dengan itu, kerjasama yang dilakukan oleh BULOG dan beberapa PTPN (Holding) dalam mengembangkan jaringan distribusi gula pasir alternatif perlu dimantapkan. Dengan kerjasama ini memungkinkan BULOG dapat menjual gula kepada konsumen dengan harga yang relatif lebih murah dibandingkan dengan distributor lain, namun tidak menurunkan harga petani.

BULOG Mart sebagai Outlet Hasil Pertanian

Rencana BULOG untuk menghadirkan BULOG Mart sebagai toko serba ada yang diharapkan bisa menstabilkan harga sembilan bahan pokok (sembako) perlu mendapat dukungan secara luas. Pada tahap, awal BULOG membangun 35 outlet di seluruh Indonesia dan diharapkan telah berfungsi pada akhir Agustus 2012. BULOG Mart tersebut sudah siap di Bandung, Semarang, Malang, Lampung dan Makassar. BULOG merencanakan membangun 100 outlet sampai akhir 2012 dan menjadi 200 outlet pada akhir 2013, yang tersebar di 33 provinsi. Untuk itu, diperlukan personil yang handal untuk mengoperasikan outlet BULOG Mart tersebut. Bangunan-bangunan milik BULOG di berbagai daerah direhabilitasi dan disesuaikan dengan kebutuhan. Diharapkan, BULOG Mart berperan sebagai grosir bagi pedagang pasar dan lain-lain.

Saat ini, sudah ada 3 unit usaha milik BULOG, yaitu unit *on-farm* beras, unit jasa angkutan, dan BULOG Mart sebagai outletnya yang berfungsi memotong mata rantai tengkulak sehingga distribusi beras (dengan berbagai jenis beras) bisa berjalan lancar. Saat ini, BULOG masih berkonsentrasi pada

gula, beras dan minyak goreng dan jagung lokal (jagung lokal dari Sumatera Utara, NTT, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Utara) untuk keperluan BULOG Mart. Ke depan, akan dilakukan penambahan jenis barang berupa 9 bahan pokok dan lain-lain (termasuk kedelai).

Proyeksi

Kebutuhan gula nasional akan semakin meningkat seiring dengan semakin berkembangnya industri makanan dan minuman dalam negeri. Pengalaman empiris selama ini menunjukkan bahwa meskipun untuk kebutuhan gula konsumsi rumah tangga Indonesia telah relatif mampu memenuhi kebutuhannya, namun untuk gula rafinasi Indonesia masih tergantung pada pasokan gula impor.

Untuk penghitungan proyeksi konsumsi gula nasional periode 2015-2019, digunakan beberapa asumsi yaitu :

1. Tingkat konsumsi menggunakan tahun dasar 2013:
 - a. Konsumsi langsung sebesar 6,56 kg/kapita/tahun (Susenas 2013).
 - b. Konsumsi Industri Rumah Tangga (IRT) sebesar 1,56 kg/kapita/tahun
 - c. Konsumsi khusus (rapat, warung, rumah makan) sebesar 3,06 kg/kapita/tahun
 - d. Industri Makanan dan Minuman (Mamin) sebesar 2,8 juta ton
2. Proyeksi Kebutuhan Kedepan (2015-2019)
 - a. Konsumsi langsung menggunakan model elastisitas harga dan pendapatan
 - b. Konsumsi industri rumah makan: meningkat 5% per tahun
 - c. Konsumsi khusus: meningkat 0,153 kg/kap/tahun
 - d. Kebutuhan industri mamin meningkat 5% per tahun

Tabel 4.25. Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Gula Nasional 2015-2019

	Komponen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Pertumbuhan 2015-2019
1.	Kebutuhan Total (Juta Ton)	5,59	5,88	6,19	6,51	6,85	7,20	7,57	5,16
2.	Produksi (Juta Ton)								
	Trend 2008-2012 (0,49%)	2,56	2,57	2,58	2,59	2,61	2,62	2,63	0,49
	Usulan Kementan	2,53	2,79	2,88	2,98	3,01	3,12	3,13	2,35
	Roadmap Swasembada Gula (17,63%)	2,53	2,98	3,51	4,13	4,85	5,71	6,71	17,63
3.	Surplus/Defisit (Ton)								
	Trend 2008-2012 (0,49%)	(3,03)	(3,31)	(3,61)	(3,92)	(4,24)	(4,58)	(4,93)	
	Usulan Kementan	(3,06)	(3,10)	(3,31)	(3,53)	(3,84)	(4,08)	(4,44)	
	Roadmap Swasembada Gula (17,63%)	(3,06)	(2,90)	(2,68)	(2,39)	(2,00)	(1,49)	(0,85)	

Sementara itu, untuk produksi gula dalam lima tahun ke depan asumsi yang digunakan adalah :

1. Tingkat produksi menggunakan tahun dasar 2013:
 - a. Luas areal giling: 460.495 ha
 - b. Produktivitas tebu: 76,8 ton/ha
 - c. Produksi tebu: 35.378,8 ribu ton
 - d. Produksi gula: 2.545,8 ribu ton; serta
2. Proyeksi Produksi Kedepan (2015-2019), menggunakan peningkatan produksi dari trend peningkatan produktivitas dan luas areal (2008-2012): 0,49% per tahun.

Berdasarkan asumsi-asumsi produksi dan konsumsi tersebut, maka diperkirakan produksi gula nasional pada tahun 2015 akan mencapai 2,58 juta ton (asumsi tren produksi naik 0,49 persen); 2,88 juta ton (usulan Kementan) atau 4,13 juta ton (roadmap swasembada gula dengan pertumbuhan produksi 17,63 persen). Sementara kebutuhan gula secara keseluruhan (kebutuhan

rumah tangga dan industri) akan mencapai 6,19 juta ton. Dengan demikian pada tahun 2015 defisit gula nasional akan berkisar antara 2-3 juta ton.

Defisit gula nasional pada tahun 2016-2019 akan kembali naik seiring dengan tingginya pertumbuhan kebutuhan gula nasional yang berkisar sekitar 5,16 persen. Sekalipun dengan menggunakan asumsi *roadmap* swasembada gula, maka pada tahun 2019 masih tetap terdapat defisit gula yaitu sekitar 850 ribu ton. Jika menggunakan asumsi usulan Kementan dan tren kenaikan produksi 0,49 persen, maka diperkirakan defisit gula akan semakin tinggi yaitu berada pada kisaran 4-5 juta ton.

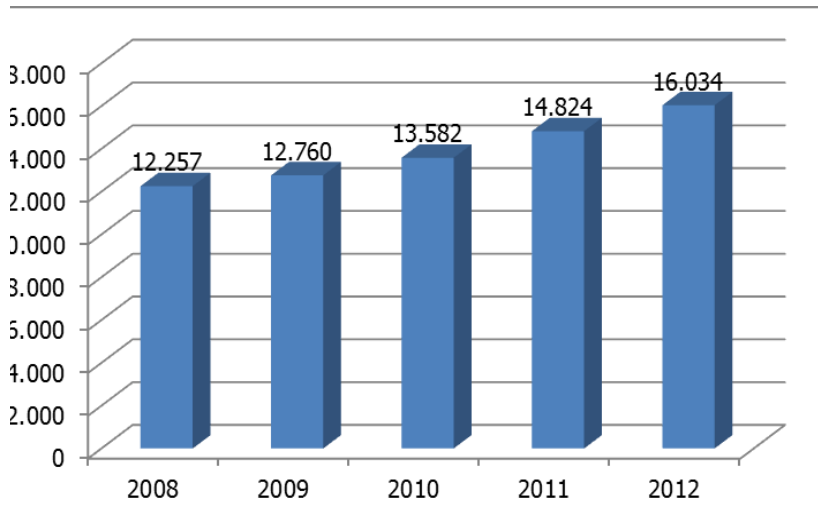
4.5. Daging Sapi

4.5.1. Kondisi Saat Ini

4.5.1.1. Produksi, Konsumsi, dan Proyeksi

Produksi

Sumber produksi daging sapi nasional adalah: (1) Sapi lokal, yaitu sapi potong, sapi perah jantan, dan sapi perah betina afkir, yang sebagian besar adalah sapi potong; dan (2) Sapi bakalan (*feeder steer*) yang diimpor dari Australia dan digemukkan di Indonesia selama sekitar 100 hari. Populasi sapi potong selama 2008-2012 terus meningkat dengan rata-rata 6,87%/ekor, yaitu dari 12,26 juta ekor pada tahun 2008 menjadi 16,03 juta ekor pada tahun 2012 (Gambar 4.21). Peningkatan populasi pada tahun 2011 dan 2012 lebih cepat dibanding selama 2008-2010. Daerah sentra sapi potong yang menjadi sumber ternak potong bagi daerah lain adalah Jawa Timur, Jawa Tengah, NTB dan NTT.



Gambar 4.21. Perkembangan Populasi Sapi Potong di Indonesia, 2008-2012 (ribu ekor).

Sumber: Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, 2013.

Struktur usaha pemeliharaan sapi potong di Indonesia ditunjukkan pada Tabel 4.20. Ada 2 jenis usaha, yaitu pembiakan (*breeding*) dan penggemukan (*fattening/finishing*). Usaha pembiakan bersifat semi-intensif dan ekstensif. Usaha pembiakan semi-intensif ada yang menggunakan kawin alam dan kawin suntik (IB). Kawin alam menggunakan bangsa sapi yang sama (sapi bali, madura, peranakan ongole/PO, sumba ongol/SO, sapi-sapi lokal lainnya), yang banyak terjadi di luar Jawa. Usaha pembiakan dengan kawin suntik (IB) dengan menggunakan semen bangsa sapi unggul dari luar negeri (Limousin, Simmental, Carolais, Brahman) yang anaknya nanti bisa mencapai bobot hidup lebih besar, banyak terjadi di Jawa. Usaha pembiakan semi-intensif dilakukan oleh petani kecil dengan tujuan untuk tabungan (subsisiten). Sementara pembiakan ekstensif dilakukan dengan melepas ternak sapi di padang rumput tanpa diawasi dan terjadi kawin alam (banyak terjadi di NTT dan NTB). Usaha ini dilakukan oleh petani besar dengan tujuan sebagai tabungan atau komersial. Usaha pembiaka, baik semi-intensif maupun ekstensif kurang responsif terhadap perubahan harga ternak karena adanya "time lag" cukup panjang untuk memproduksi anak sapi (*caving interval* 1,5-2 tahun) dan memerlukan modal cukup besar untuk membeli induk (sapi betina).

Tabel 4.26. Struktur Usaha Pemeliharaan Sapi Potong di Indonesia

Jenis Usaha	Sifat Usaha	Skala Usaha	Pelaku Utama	Tujuan Usaha	Respon thd pasar
Pembiakan	Semi Intensif Jangka Panjang – Kawin Alam	Kecil	Petani	Tabungan/ Subsisten	Lambat
	Semi Intensif Jangka Panjang – Kawin Suntik	Kecil	Petani	Tabungan/ Subsisten	Lambat
	Ekstensif Jangka Panjang	Besar	Petani	Tabungan/ Komersial	Lambat
Penggemukan	Semi Intensif Jangka Pendek	Kecil	Petani	Komersial	Agak cepat
	Ekstensif Jangka Panjang	Besar	Petani	Tabungan/ Komersial	Lambat
	Intensif Jangka Sangat Pendek	Besar	Feedlotter	Komersial	Cepat

Usaha penggemukan ada 3 macam, yaitu semi-intensif jangka pendek, ekstensif jangka panjang dan intensif jangka pendek. Penggemukan semi-intensif jangka pendek dilakukan oleh petani kecil dengan tujuan komersial, banyak terjadi di berbagai daerah. Sementara penggemukan ekstensif jangka panjang dilakukan oleh petani besar dengan cara melepas ternak sapi di padang rumput tanpa diawasi, sehingga terjadi penggemukan sendiri secara alamiah (banyak terjadi di NTT dan NTB), bertujuan untuk tabungan atau komersial. Usaha penggemukan intensif jangka sangat pendek (3 bulan/siklus) dilakukan oleh perusahaan besar (*feedlotter*) dengan tujuan komersial, banyak terjadi di Lampung. Sapi bakalan untuk penggemukan didatangkan dari Australia dalam waktu yang sangat cepat (1-2 minggu) dan dengan jumlah yang besar (2.000-3.000 ekor) sekali angkut ke Indonesia. Respon terhadap perubahan harga daging sapi agak cepat pada usaha semi-intensif jangka pendek, lambat pada usaha ekstensif jangka panjang, dan sangat cepat pada usaha intensif jangka sangat pendek.

Respon yang cepat pada usaha penggemukan oleh petani dan bahkan sangat cepat oleh feedlotter karena siklus usaha ini sangat pendek yaitu sekitar 150 hari untuk petani dan 90-100 hari atau bahkan kurang untuk feedlot. Karena itu, kebutuhan daging sapi dapat cepat dipenuhi, utamanya oleh feedlotter, dimana sapi bakalan untuk penggemukan didatangkan dari

Australia dalam waktu yang sangat cepat (1-2 minggu) dan dengan jumlah yang sangat besar (2.000-3.000 ribu ekor) sekali angkut ke Indonesia.

Perkembangan produksi daging sapi nasional selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 4.23. Produksi daging nasional meningkat terus selama kurun waktu tersebut dengan rata-rata 6,76%/tahun (dari 392.500 ton pada tahun 2008 menjadi 505.477 ton pada tahun 2012). Perkembangan produksi nasional tersebut dipengaruhi oleh perkembangan produksi daging sapi ex sapi lokal dan ex sapi impor. Selama 2008-2012 produksi daging sapi lokal cenderung naik sangat cepat dengan rata-rata 19,50%/tahun. Pada tahun 2009 produksi daging ex sapi lokal sempat turun menjadi 213.477 ton atau turun 4,12% dibanding tahun 2008. Penurunan produksi ini disebabkan oleh peningkatan produksi daging ex sapi impor sebesar 15,30%, yaitu dari 169.844 ton pada tahun 2008 menjadi 195.823 ton pada tahun 2009. Peningkatan produksi daging ex sapi impor tahun 2009 ini disebabkan oleh impor sapi bakalan dari Australia dalam jumlah besar.

Tabel 4.27. Produksi Daging Sapi Nasional, 2008-2012.

Tahun	Ex Sapi Lokal		Ex Sapi Impor		Total (ton)
	Ton	%	Ton	%	
2008	222.656	56,73	169.844	43,27	392.500
2009	213.477	52,16	195.823	47,84	409.300
2010	349.967	80,18	86.485	19,82	436.452
2011	410.698	84,62	74.635	15,38	485.333
2012	425.495	84,18	79.982	15,82	505.477
Laju (%/th)	19,50		-24,71		6,76

Sumber: Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, diolah.

Pemerintah kemudian menetapkan kebijakan pembatasan impor sapi bakalan sehingga pada tahun 2010 produksi daging ex sapi impor menurun drastis menjadi hanya 86.485 ton atau turun 55,84% dibanding tahun 2009, dan penurunan itu terus berlanjut hingga 2011. Penurunan produksi daging ex sapi impor yang sangat drastis pada tahun 2010 tersebut memberikan peluang bagi peningkatan produksi daging ex sapi lokal sebesar 63,84%. Karena itu, pada tahun 2010 pangsa produksi daging ex sapi lokal melonjak dari 52,16% pada tahun 2009 menjadi 80,18% pada tahun 2010. Sebaliknya, pangsa produksi daging ex sapi impor menurun drastis dari 47,84% pada tahun 2009 menjadi hanya 19,92% pada tahun 2010. Pada tahun 2011 produksi daging ex sapi lokal meningkat lagi sehingga pangsa menjadi 84,62%, sementara produksi daging ex sapi impor turun lagi menjadi hanya 15,38%. Pada tahun

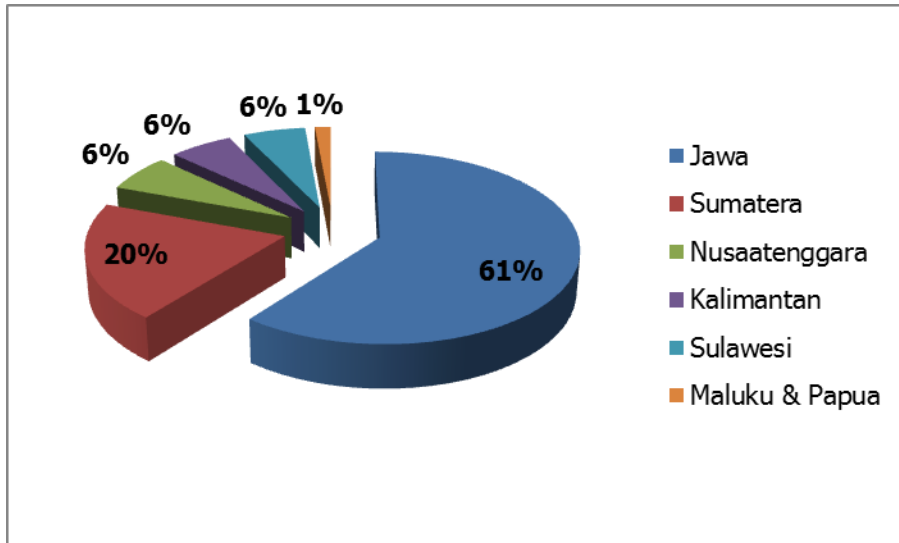
2012, produksi daging ex sapi lokal dan ex sapi impor sama-sama meningkat lagi, namun pangsa produksi daging ex sapi impor sedikit meningkat, sementara pangsa produksi daging ex sapi lokal sedikit menurun.

Perlu dicatat bahwa peningkatan produksi daging ex sapi lokal yang sangat cepat bukan berarti suatu prestasi yang bagus. Peningkatan produksi daging ex sapi lokal yang sangat cepat sebagai akibat dari pembatasan impor sapi bakalan (dan juga pembatasan impor daging sapi) dapat mengancam populasi ternak sapi potong di Indonesia, jika peningkatan jumlah kelahiran hidup tidak sebanding dengan peningkatan jumlah pemotongannya. Indikasi terjadinya pengurangan populasi ternak sapi potong antara lain adalah:

- 1) Di daerah sentra sapi potong seperti NTT dan NTB makin sulit mendapatkan ternak sapi potong jantan dengan bobot hidup 300 kg atau lebih per ekor. Ternak sapi yang ada tinggal yang berukuran kecil dengan bobot sekitar 250 kg/ekor. Dengan menurunnya pasokan ternak sapi dengan bobot 300 kg atau lebih, maka untuk mendapatkan 1 ton daging diperlukan jumlah sapi lebih banyak.
- 2) Meningkatnya pemotongan ternak sapi potong betina produktif, yang berarti pemusnahan (*extinction*) sumberdaya ternak sapi potong. Pemotongan sapi betina produktif berarti mengurangi jumlah ternak sapi yang lahir. Pemerintah tidak berdaya menghadapi masalah pemotongan ternak betina produktif ini.

Dengan demikian, maka kebijakan pembatasan impor sapi bakalan dan impor daging sapi harus benar-benar memperhitungkan dua hal, yaitu: (1) Kebutuhan riil daging sapi untuk konsumsi rumah tangga, rumah makan, hotel, catering, industri pengolahan, dan lain-lain; dan (2) Jumlah kelahiran sapi dan jumlah sapi yang tersedia untuk dipotong. Kesalahan dalam menentukan kuota impor akan berdampak fatal, yaitu pengurangan ternak sapi potong lokal.

Sebaran geografis produksi daging sapi di Indonesia ditunjukkan pada Gambar 4.22. Jawa merupakan sentra produksi daging sapi (61%) karena wilayah ini merupakan pusat konsumen daging sapi. Urutan kedua adalah wilayah Sumatera (20%), sementara Kalimantan, Sulawesi dan Nusatenggara mempunyai pangsa produksi yang sama yaitu 6%. Wilayah timur Indonesia hanya menghasilkan 1% dari produksi daging sapi nasional. Sebaran wilayah produksi tersebut juga mencerminkan sebaran wilayah konsumsi daging sapi.



Gambar 4.22. Sebaran Geografis Produksi Daging Sapi di Indonesia, 2012

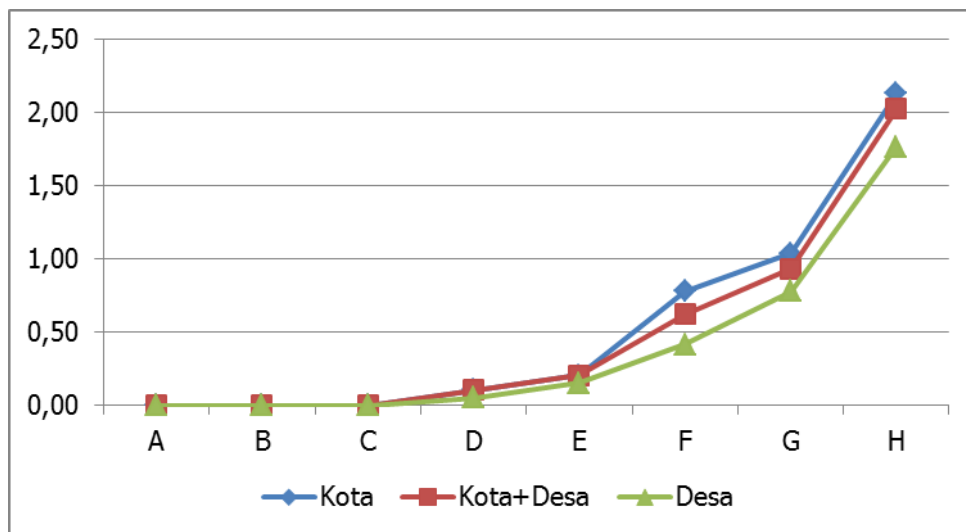
Konsumsi

Dari ternak sapi dapat dihasilkan daging, lemak, jeroan, tulang, kulit dan kotoran. Dari daging, yang merupakan produk utama, dapat diperoleh daging segar, daging beku dan daging olahan (dendeng, daging giling/ mince, corned, sosis, bakso, dan daging dalam kaleng). Dari lemak dapat dibuat mentega, sedangkan dari tulang dapat dihasilkan gelatin dan tepung tulang. Dari kulit dapat dihasilkan kulit samak dan kerupuk kulit, sementara dari kotoran dapat dihasilkan pupuk organik dan biogas. Jeroan (usus, jantung, paru-paru, limpa, babat) lebih banyak dikonsumsi untuk pembuatan soto, dan lauk pendamping nasi. Pengguna daging adalah rumah tangga, restoran, tukang bakso dan industri pengolahan.

Menurut teori ekonomi, salah satu faktor yang mempengaruhi konsumsi daging sapi per kapita adalah pendapatan rumah tangga konsumen. Gambar 4.23 memperlihatkan hubungan antara konsumsi daging sapi segar per kapita per tahun dan kelompok pengeluaran (pengeluaran sebagai proksi pendapatan) per kapita per bulan pada tahun 2011. Dari gambar tersebut dapat diketahui bahwa konsumsi daging sapi per kapita per tahun di daerah perkotaan lebih tinggi dibanding di daerah perdesaan, yaitu 0,78 kg versus 0,31 kg atau rata-rata 0,52 kg. Dapat dikatakan bahwa rata-rata konsumsi daging sapi segar per kapita per tahun masih sangat rendah.

Hasil analisis dengan menggunakan model LA-AIDS (*Linear Approximation – Almost Ideal Demand System*) memperoleh elastisitas pendapatan (diproksi dengan pengeluaran) yang bernilai positif, yaitu 1,478. Artinya, setiap

kenaikan pendapatan rumah tangga 10%, konsumsi langsung daging segar naik 14,78%. Hal ini menunjukkan bahwa daging sapi merupakan produk pangan mewah bagi rumah tangga konsumen. Karena itu, ke depan dengan meningkatnya pendapatan masyarakat, maka diperkirakan bahwa konsumsi langsung daging segar akan meningkat. Konsumsi tidak langsung (untuk bahan baku industri pengolahan, bakso, dan lain-lain) juga akan terus meningkat dengan meningkatnya pendapatan masyarakat dan jumlah penduduk.



Gambar 4.23. Konsumsi Daging Sapi oleh Rumah Tangga Menurut Kelompok Pengeluaran, 2011 (kg/kapita/tahun)⁷

Sumber: Susenas 2011 (BPS), diolah.

Perkembangan konsumsi total daging sapi di dalam negeri selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 4.21. Yang dimaksudkan dengan "konsumsi total" terdiri dari : (1) Konsumsi langsung oleh rumah tangga; (2) Penggunaan untuk industri pengolahan makanan; dan (3) Tercecer. Konsumsi total daging sapi selama kurun waktu tersebut terus meningkat cukup cepat dengan rata-rata 8,11%/tahun. Pada tahun 2012, konsumsi total daging sapi mencapai sekitar 544,9 ribu ton, jauh lebih besar daripada konsumsi total pada tahun

⁷ Kelompok pengeluaran per kapita per bulan: A = < Rp 100.000; B = Rp 100.000-149.999; C = Rp 150.000-199.999; D = Rp 200.000-299.999; E = Rp 300.000-499.999; F = Rp 500.000-749.999; G = Rp 750.000-999.999; dan H = Rp 1,000,000+

2008 yang hanya sekitar 395,2 ribu ton. Produksi daging sapi ex sapi lokal belum dapat memenuhi konsumsi, dengan kekurangan sekitar 119,4 ribu ton (28%) pada tahun 2012. Kekurangan ini lebih besar dibanding tahun 2011 dan 2010 tetapi lebih kecil dibanding tahun 2008 dan 2009, terutama pada tahun 2009 dimana defisit mencapai 93,50%.

Tabel 4.28. Konsumsi dan Defisit Daging Sapi, 2008-2012.

Tahun	Konsumsi (ton) ^{a)}	Produksi (ton) ^{b)}	Defisit	
			Ton	%
2008	395.244	222.656	172.588	77,51
2009	413.087	213.477	199.610	93,50
2010	440.774	349.967	90.807	25,95
2011	488.931	410.698	78.233	19,05
2012	544.896	425.495	119.401	28,06
Laju (%/thn)	8,11	19,50	-	-

Keterangan:

- a) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk industri pengolahan, dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).
 b) Produksi daging sapi ex sapi lokal

4.5.1.2. Perdagangan Luar Negeri

Indonesia melakukan impor sapi dalam bentuk daging dan ternak bakalan untuk digemukkan. Mayoritas negara asal daging sapi adalah Australia dan New Zealand, sementara asal ternak sapi bakalan hanya Australia. Ekspor daging sapi dari Indonesia sangat kecil dan dapat diabaikan, dan ekspor ternak sapi bahkan tidak ada. Perkembangan volume impor dan ekspor daging sapi oleh Indonesia selama 2008-2012 diperlihatkan pada Tabel 4.25. Volume impor terus meningkat selama 2008-2010, yaitu dari 2.744 ton pada tahun 2008 menjadi 4.332 ton pada tahun 2010, tetapi kemudian turun pada tahun 2011 menjadi 3.598 ton, karena pasokan daging sapi di dalam negeri sudah berlebihan sebagai akibat impor sapi bakalan yang terlalu banyak. Pada tahun 2012, volume impor daging sapi melonjak tajam mencapai 39.419 ton karena terjadi kekurangan pasokan daging sapi di dalam negeri sebagai akibat penurunan drastis volume impor sapi bakalan (akan dibahas kemudian).

Tabel 4.29. Volume Ekspor dan Impor Daging Sapi Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Defisit (ton)
2008	6	2.744	2.738
2009	4	3.787	3.783
2010	0	4.322	4.322
2011	0	3.598	3.597
2012	2	39.419	39.417

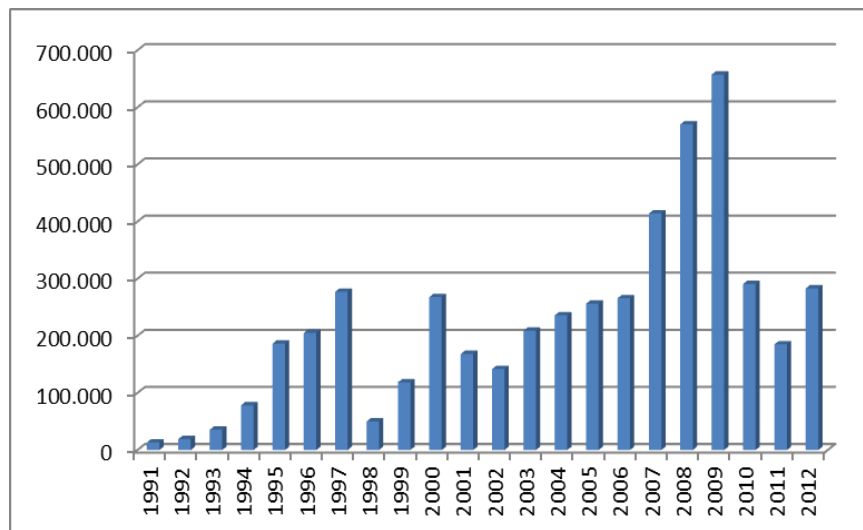
Sumber: Statistik Ekspor dan Statistik Impor 2008-2012 (BPS), diolah.

Disamping impor daging sapi yang sudah dilakukan sejak awal zaman Orde Baru, Indonesia juga mengimpor sapi bakalan asal Australia sejak 1991, yaitu setelah mendapatkan izin dari pemerintah. Impor sapi bakalan dilakukan oleh perusahaan besar feedlot yang tergabung ke dalam Asosiasi Produsen Daging dan Feedlot Indonesia (APFINDO). Dasar pertimbangan impor sapi bakalan pada awalnya adalah bahwa pemeliharaan/penggemukan sapi bakalan yang diimpor memberikan manfaat sosial-ekonomi lebih besar dibanding jika mengimpor dalam bentuk daging, yaitu: (1) Menciptakan nilai tambah di dalam negeri; (2) Memanfaatkan limbah pertanian, khususnya ampas nenas dari industri pengolahan nenas PT Great Giant Pineapple di Lampung, sebagai pakan ternak bergizi tinggi sehingga ampas nenas tidak terbuang percuma; (3) Menciptakan lapangan kerja di kandang feedlot dan kantor perusahaan penggemukan sapi; (4) Menciptakan lapangan usaha panangkutan ternak dari pelabuhan ke kandang feedlot dan dari kandang feedlot ke pedagang ternak/RPH; dan (5) Untuk memenuhi kebutuhan daging oleh hotel, restoran dan pasar swalayan.

Perkembangan volume impor sapi bakalan selama 1991-2012 diperlihatkan pada Gambar 4.24. Pada awalnya (1991), jumlah impor masih kecil yaitu 13.200 ekor. Volume impor tersebut terus meningkat sampai dengan 1997, dengan laju peningkatan sangat cepat sejak 1995, sehingga pada tahun volume impor mencapai 277.000 ekor. Pada tahun 2008, saat krisis ekonomi terjadi, dimana rupiah mengalami depresiasi berat sehingga harga impor menjadi sangat mahal, volume impor turun drastis menjadi hanya 49.900 ekor. Setelah kondisi ekonomi nasional mengalami pemulihan dan rupiah mengalami apresiasi, volume impor naik lagi hingga 2000, tetapi kemudian turun lagi hingga tahun 2002. Selama 2003-2006 volume impor meningkat

secara gradual, tetapi pada tahun 2007 meningkat cepat dan terus meningkat makin cepat hingga 2009 yang mencapai 657.300 ekor.

Volume impor tahun 2008 yang mencapai 570.100 ekor tampaknya sudah berlebihan yang menyebabkan terjadinya *over supply* ternak sapi potong di daerah konsumen utama, yaitu Jabodetabek, sehingga harga ternak sapi hidup turun. Dampak selanjutnya adalah ternak sapi di daerah sentra seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, NTT dan NTB tidak bisa masuk ke daerah Jabodetabek, sehingga terjadi penumpukan ternak di kandang pedagang ternak antar daerah. Dampak berikutnya adalah pedagang tidak membeli sapi dari petani sehingga harga ternak di tingkat petani menurun. Pada tahun 2009, kondisi makin parah karena jumlah impor sapi naik lagi menjadi 657.300 ekor, yang menyebabkan harga ternak sapi hidup turun lagi. Hal ini menimbulkan frustrasi bagi pedagang ternak dan peternak sapi. Sejumlah pedagang ternak bangkrut dan petani mulai enggan untuk memelihara sapi. Melihat fenomena yang tidak sehat tersebut, pemerintah pada tahun 2010 mengenakan kuota impor sapi bakalan, sehingga volume impor sapi menurun drastis menjadi 290.457 ekor, dan pada tahun 2011 turun lagi menjadi 184.955 ekor. Akibat dari penurunan yang tajam impor sapi bakalan tersebut adalah terjadinya kelangkaan sapi bakalan, sehingga harga ternak dan daging sapi meningkat tajam. Untuk menstabilkan harga daging sapi, kuota impor sapi tahun 2012 dinaikkan lagi menjadi 283.000 ekor (bersamaan dengan peningkatan kuota impor daging sapi pada tahun yang sama).



Gambar 4.24. Perkembangan Jumlah Impor Sapi Bakalan 1991-2012 (ekor)

Sumber: Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, diolah.

Pada tahun 2013 terjadi gejolak pasokan daging sapi yang menyebabkan harga daging sapi di tingkat konsumen di daerah Jabodetabek melebihi Rp 100.000/kg. Harga ini dinilai sangat tidak wajar, sehingga pemerintah ingin menurunkan harganya melalui penetapan kuota impor yang lebih besar. Dalam kondisi demikian, dimana selisih antara harga dalam negeri dan harga impor sangat besar yang bisa mendatangkan keuntungan sangat besar, maka timbul "permainan gelap" oleh pihak-pihak tertentu untuk memperoleh jatah/kuota impor lebih besar.

4.5.1.3. Harga

Harga daging sapi dapat dilihat di tiga tingkatan, yaitu harga dunia, harga konsumen dan harga produsen (Tabel 4.26). Harga daging sapi di pasar dunia dalam US\$ selama 2008-2012 meningkat cepat dengan rata-rata 13,05%/tahun (dari US\$ 2,670/kg pada tahun 2008 menjadi US\$ 4,143/kg pada tahun 2012). Jika dikonversi ke dalam mata uang Rupiah, laju peningkatan harga daging sapi dunia lebih lambat tetapi masih tergolong cepat yaitu 10,34%/tahun, karena terjadi penguatan (apresiasi) nilai tukar Rupiah terhadap US\$ rata-rata 2,71%/tahun.

Tabel 4.30. Harga Daging Sapi di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Marjin1 a)		Marjin2 b)		Marjin3 c)	
	US\$/kg	Rp/kg	Kons (Rp/kg)	Prod (Rp/kg)	Rp/kg	%	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	2,670	26.049	50.730	46.243	24.681	48,65	4.487	8,85	20.193	43,67
2009	2,637	27.413	58.146	55.982	30.733	52,86	2.164	3,72	28.569	51,03
2010	3,362	30.532	66.329	60.007	35.797	53,97	6.322	9,53	29.475	49,12
2011	4,038	35.455	69.641	61.390	34.186	49,09	8.251	11,85	25.935	42,25
2012	4,143	38.412	73.954	65.809	35.542	48,06	8.145	11,01	27.397	41,63
Laju (%/th)	13,05	10,34	9,34	7,98	8,36	-0,49	25,31	1,25	5,13	-1,29

Keterangan:

- a) Selisih antara harga konsumen dan harga dunia.
- b) Selisih antara harga konsumen dan harga produsen.
- c) Selisih antara harga produsen dan harga dunia.

Sementara itu, harga daging sapi di tingkat konsumen di Indonesia meningkat rata-rata 9,34%/tahun. Laju peningkatan harga konsumen ini lebih lambat dibanding kenaikan harga dunia, baik dalam US\$ maupun Rupiah. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga konsumen dan harga dunia dalam Rupiah masing-masing hanya

0,864 dan 0,89. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup erat, dimana 89% kenaikan harga dunia ditransmisikan ke harga konsumen di dalam negeri, dan setiap kenaikan harga dunia 10%, harga konsumen naik 8,642%. Namun selisih antara harga konsumen dan harga dunia sangat tinggi dan cenderung meningkat pesat dengan rata-rata 8,36%/tahun (dari Rp 24.681/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 35.542/kg pada tahun 2012). Persentase marjin harga tersebut juga sangat tinggi, walaupun cenderung turun dengan rata-rata 0,49%/tahun (dari 48,65% pada tahun 2008 menjadi 48,06% pada tahun 2012, dan pernah mencapai 53-54% pada tahun 2009 dan 2010). Perbedaan harga yang sangat besar ini mendorong pengusaha untuk melakukan impor, baik ternak sapi bakalan maupun daging sapi beku.

Harga daging di tingkat produsen (Jagal) meningkat rata-rata 7,98%/tahun. Laju peningkatan harga produsen ini lebih lambat dibanding laju kenaikan harga dunia dalam Rupiah dan harga konsumen. Hasil analisis menunjukkan bahwa nilai koefisien regresi dan koefisien korelasi antara harga produsen dan harga konsumen masing-masing adalah 0,87 dan 0,96. Kedua parameter ini membuktikan bahwa selama 2008-2012 hubungan kedua tingkat harga tersebut cukup erat, dimana 96% kenaikan harga konsumen ditransmisikan ke harga produsen, dan setiap kenaikan harga konsumen 10%, harga produsen naik 8,70%. Namun selisih antara harga konsumen dan harga produsen tidak terlalu tinggi namun cenderung meningkat sangat cepat dengan rata-rata 25,31%/tahun (dari Rp 4.487/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 8.145/kg pada tahun 2012). Persentase marjin harga tersebut juga cukup wajar walaupun cenderung naik dengan rata-rata 1,25%/tahun (dari 8,85% pada tahun 2008 menjadi 11,85% pada tahun 2012, namun kemudian turun menjadi 11,01% pada tahun 2012).

Harga produsen selama 2008-2012 bahkan selalu jauh lebih tinggi dibanding harga dunia dalam Rupiah, dan selisih harga tersebut cenderung meningkat cepat dengan rata-rata 5,13%/tahun (dari Rp 20.193/kg pada tahun 2008 menjadi Rp 27.397/kg pada tahun 2012). Karena itu, persentase selisih kedua tingkatan harga itu juga sangat besar walaupun menurun rata-rata 1,29%/tahun (dari 43,67% pada tahun 2008 menjadi 41,63% pada tahun 2012). Faktor ini lebih mendorong pengusaha daging sapi untuk melakukan impor dibanding melakukan pembelian dari produksi di dalam negeri, disamping faktor-faktor lain seperti biaya pengadaan yang mahal karena lokasi produksi sapi yang terpencar-pencar dengan fasilitas transportasi laut yang kurang memadai. Pengangkutan ternak dari NTB dan NTT ke Jabodetabek memerlukan waktu lama dan mahal karena menggunakan kapal laut yang

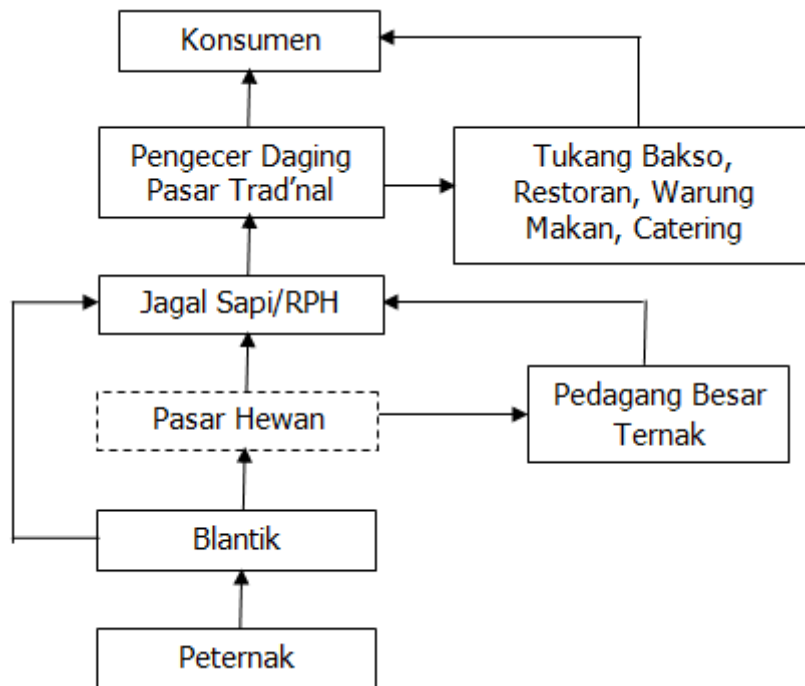
tidak dirancang untuk angkutan ternak dan transit di pelabuhan Tanjung Perak Suabaya untuk selanjutnya diangkut dengan truk menuju Jabodetabek. Disamping itu, risiko ternak sakit dan mati juga cukup tinggi yang dapat menimbulkan kerugian bagi pengusaha.

Marjin harga yang sangat tinggi tersebut, baik antara harga konsumen dan harga dunia, dan antara harga konsumen dan harga produsen, menunjukkan bahwa pasar daging sapi di dalam negeri bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan pembelian dan bersifat oligopsonistik pada saat importir atau pedagang besar melakukan penjualan. Pihak KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) mencurigai adanya praktek kartel oleh beberapa perusahaan besar yang mengendalikan harga daging sapi di Indonesia. Faktor utama penyebab terjadinya kartel adalah UU tentang Persaingan Usaha yang pelaksanaannya tidak efektif sebagai akibat dari pengawasan oleh KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) tidak berjalan karena ada kekuatan struktural yang melindungi praktek kartel.

4.5.1.4. Rantai Pasok

Rantai pasok daging sapi dapat dibedakan antara daging sapi asal ternak sapi lokal, daging sapi asal ternak sapi impor (dari Australia) dan daging sapi asal daging beku impor (dari Australia, New Zealand, dll). Daging sapi lokal berasal dari berbagai bangsa ternak sapi yang dikembang-biakkan di daerah-daerah perdesaan di Indonesia, antara lain sapi bali (warna kulit merah belang), sapi peranakan ongole/PO (warna kulit putih), sapi sumba ongole/SO (warna kulit putih), sapi madura (warna kulit merah), dan hasil persilangan bangsa sapi lokal dengan bangsa sapi unggul dari luar negeri (utamanya Limousin, Simmental, Carolais, dan Brahman).

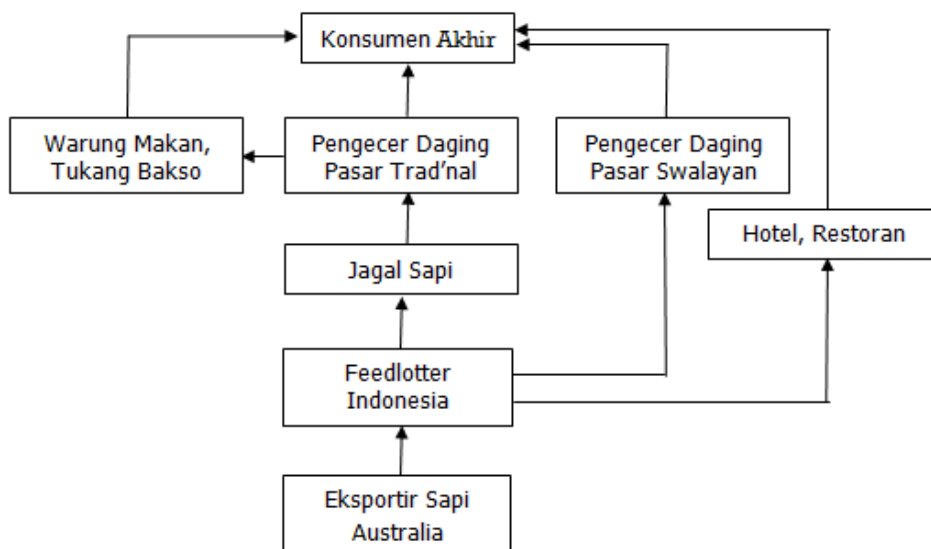
Rantai pasok daging sapi lokal sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 4.25 dapat dijelaskan sebagai berikut:



Gambar 4.25. Rantai Pasok Ternak dan Daging Sapi Lokal

- 1) Ternak sapi milik petani dijual kepada Pedagang Sapi di tingkat desa (disebut Blantik) atau di Pasar Hewan terdekat. Selanjutnya, sapi tersebut dijual ke Pedagang Besar Sapi atau ke Jagal (pedagang yang membeli sapi hidup dan memotong sapi tersebut untuk dijual dagingnya). Pedagang Besar menjual sapi ke daerah-daerah lain termasuk Jabodetabek, dan bahkan sapi dari sentra produksi sapi di Indonesia Timur (NTT, NTB, Bali) dijual ke Kalimantan.
- 2) Sapi yang sudah di tangan Jagal kemudian dipotong di Rumah Potong Hewan (RPH) milik pemerintah atau milik swasta, atau Tempat Pemotongan Hewan (TPH) milik perseorangan. Hasil pemotongan sapi terdiri dari daging, jeroan (usus, hati, paru, jantung, dll), kepala, buntut, kulit dan kaki.
- 3) Di RPH atau TPH sudah ada Pengecer daging yang membeli daging dari Jagal untuk dijual di pasar tradisional kepada berbagai jenis pembeli yaitu konsumen rumah tangga, restoran/warung makan, dan tukang bakso.

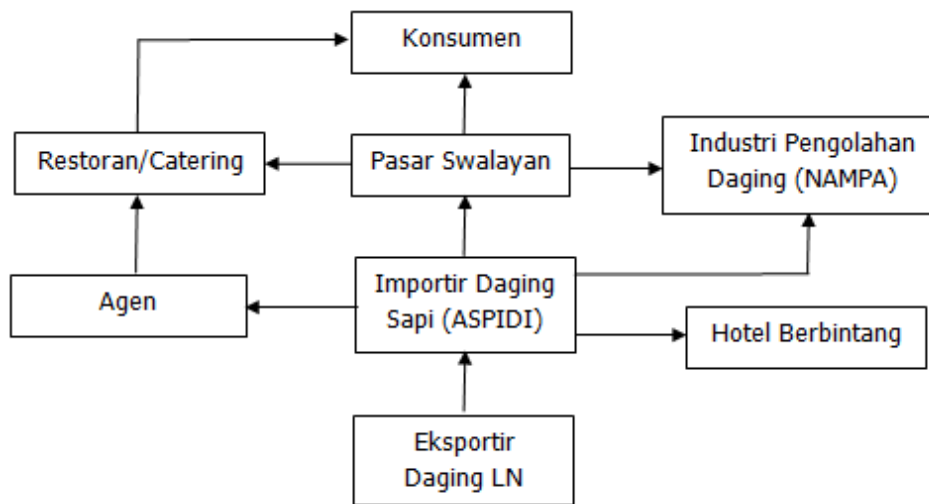
Sementara rantai pasok daging sapi asal ternak sapi impor diperlihatkan pada Gambar 4.26, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:



Gambar 4.26. Rantai Pasok Ternak dan Daging Sapi Asal Sapi Impor

- 1) Ternak sapi dipesan dari Australia oleh perusahaan penggemukan sapi potong (*feedlotter*) yang tergabung ke dalam organisasi APFINDO (Asosiasi Produsen Daging dan Feedlot Indonesia) dan importir di Indonesia. Dalam waktu yang relatif singkat, ribuan ekor sapi dapat didatangkan di pelabuhan Panjang (Lampung), Tanjung Priok (Jakarta), Cilacap (Jawa Tengah) dan Tanjung Perak (Surabaya). Jumlah sapi yang diimpor harus mendapat persetujuan dari Kementan. Menurut ketentuan pemerintah, bobot ternak yang diimpor tidak boleh lebih dari 350 kg/ekor supaya dapat digemukkan selama 90-100 hari di Indonesia, sehingga dari segi ekonomi timbul *multiplier effect* berupa terciptanya nilai tambah berupa peningkatan bobot daging, penyerapan tenaga kerja, pemanfaatan jasa angkutan, pemanfaatan limbah industri untuk pakan, dan lain-lain. Namun dalam keadaan mendesak untuk memenuhi kebutuhan pasar dalam negeri, bobot ternak yang diimpor bisa melebihi ketentuan dan dapat langsung dipotong setelah tiba di Indonesia.
- 2) Ternak sapi milik perusahaan penggemukan dan importir ada yang dipotong sendiri oleh perusahaan tersebut dan ada pula yang dijual kepada Jagal di RPH milik pemerintah atau swasta. Daging yang diperoleh dari hasil pemotongan oleh perusahaan penggemukan dijual di pasar swalayan, hotel dan pasar tradisional. Sementara daging dari Jagal dijual di pasar tradisional.

Rantai pasok daging sapi asal daging beku impor diperlihatkan pada Gambar 4.27 yang dapat dijelaskan sebagai berikut:



Gambar 4.27. Rantai Pasok Daging Sapi Impor

- 1) Daging beku sapi (termasuk jeroan, hati, jantung, buntut, dll) dipesan dari Australia, New Zealand, dan lain-lain oleh perusahaan importir daging yang tergabung ke dalam organisasi ASPIDI (Asosiasi Perusahaan Importir Daging Indonesia).
- 2) Daging beku impor tersebut kemudian langsung dijual ke industri pengolahan daging yang tergabung ke dalam organisasi NAMPA (*National Meat Processor Association*), pasar swalayan, hotel berbintang, dan agen (tidak boleh masuk ke pasar tradisional). Mutu daging yang dijual ke industri pengolahan pada umumnya adalah *second class*, sementara yang dijual ke hotel berbintang dan pasar swalayan adalah *first class (prime cut)*. Produk-produk olahan yang dihasilkan oleh industri pengolahan adalah sosis, daging asap, burger, dan lain-lain. Produk olahan kemudian dijual ke pasar swalayan. Pasar swalayan menjual daging segar kepada restoran/catering, dan menjual produk olahan kepada konsumen. Agen daging impor menjual daging sapi (termasuk jeroan, hati, jantung, buntut, dll) kepada restoran/catering.

Akhir-akhir ini, penjualan sapi dari daerah sentra produksi sapi potong yang selama ini menjadi andalan sumber sapi potong nasional yaitu NTT dan NTB ke wilayah sentra konsumsi yaitu Jabodetabek sangat menurun dan beralih ke wilayah Kalimantan. Beberapa alasannya adalah: (1) Pasar di

wilayah Jabodetabek sudah cukup jenuh dengan masuknya sapi impor dari Australia; (2) Biaya angkutan dan risiko perjalanan dari NTT dan NTB ke Jabodetabek lebih tinggi dibanding ke Kalimantan karena untuk ke Jakarta menggunakan kapal turun di pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, lalu pindah ke truk untuk angkutan ke Jakarta dengan waktu tempuh yang lama, sementara angkutan ke Kalimantan cukup menggunakan kapal saja dan lebih cepat sampai; (3) Harga jual di Kalimantan lebih tinggi dibanding di Jakarta; (4) Pasokan sapi jantan di NTT dan NTB sudah menipis; dan (5) Pedagang ternak antar pulau NTT dan NTB sering ditipu oleh pedagang ternak/Jagal di Jabodetabek (pembayaran tidak lancar).

Kebijakan pembatasan impor sapi bakalan dari Australia dan impor daging telah menyebabkan pasokan daging di dalam negeri menjadi makin langka sehingga harga daging terangkat naik. Kenaikan harga BBM, ramadhan dan idulfitri menambah energi untuk mengangkat harga sehingga harga daging yang semua sekitar Rp 65 ribu sampai Rp 70 ribu terus merambat naik sehingga menjadi Rp 110 ribu atau lebih dan sulit turun.

Impor daging sapi oleh BULOG sekitar 3.000 ton tampaknya telah menimbulkan efek psikologis sehingga dapat sedikit menurunkan harga daging sapi di pasar dalam negeri. Diharapkan para pedagang sapi yang semula berspekulasi untuk mendapatkan keuntungan besar dengan menimbun ternak sapi di kandangnya dapat melepas sapi untuk dijual ke pasar sehingga harga daging diharapkan akan kembali ke titik keseimbangan ekonominya.

Pemerintah perlu sangat hati-hati dalam menetapkan kebijakan impornya, baik ternak sapi bakalan maupun daging sapi. Jangan sampai pasar dalam negeri kekurangan pasokan karena salah perhitungan yang justru akan menguras populasi ternak lokal di Indonesia. Perlu disadari bahwa populasi ternak sapi lokal mulai terancam karena: (1) Terjadi pemotongan ternak sapi betina produktif dan Jagal pandai mencari celah untuk tidak melanggar peraturan sementara upaya pemerintah mengatasi pemotongan ternak betina sampai saat ini belum berhasil; (2) Pemotongan ternak sapi jantan di bawah bobot minimal sehingga diperlukan lebih banyak ternak untuk mencapai kuantitas daging tertentu; dan (3) Pedagang ternak dan daging sapi lokal ingin usahanya tetap berkesinambungan (*sustainable*) sehingga akan selalu berupaya untuk mendapatkan ternak sapi untuk dipotong tanpa mempedulikan apakah betina produktif atau ternak jantan dibawah standar bobot hidup.

4.5.1.5. Perbibitan Sapi Potong

Pemerintah telah membangun *Village Breeding Center* (VBC) untuk menghasilkan induk dan pejantan unggul melalui IB atau INKA. Kegiatan ini didukung pemerintah dan dilakukan oleh pusat-pusat pembibitan milik pemerintah, swasta atau masyarakat. Penyediaan semen sapi jantan unggul dilakukan oleh Balai Benih Induk (BBI) di Singosari (Jawa Timur) dan Pangalengan (Jawa Barat).

Penyebaran bibit sapi potong kepada petani dilakukan oleh pemerintah. Daerah sasaran bantuan adalah daerah-daerah potensial dari aspek ketersediaan pakan dan sosial-ekonomi, utamanya di daerah-daerah transmigrasi, dimana limbah pertanian pangan (padi) cukup banyak dan petaninya sudah terbiasa atau senang memelihara sapi.

4.5.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Pemerintah telah menetapkan daerah-daerah yang berpotensi sebagai penghasil daging, yang potensi pengembangannya terus digali. Dari 18 provinsi yang dipilih sebagai sentra pengembangan sapi potong telah dibagi menjadi 3 kelompok daerah prioritas, yaitu: (1) Daerah Prioritas Inseminasi Buatan: Jawa Barat, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur dan Bali; (2) Daerah Campuran Inseminasi Buatan dan Kawin Alam: Nangroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, dan Gorontalo; dan (3) Daerah Prioritas Kawin Alam: Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Tenggara.

Pengembangan sapi potong menuju swasembada daging sapi telah dilakukan secara bertahap melalui perbaikan aspek usaha tani, pasca produksi dan penciptaan nilai tambah, kebijakan pemerintah, dan perbaikan/pengembangan pemasaran dan perdagangan dengan sistem kelembagaan yang sinergis. Langkah strategis ini dijabarkan dalam peta jalan (*Road Map*) menuju "revolusi merah" pengembangan sapi potong.

Pada aspek usaha tani, untuk memacu produksi telah dilakukan: (1) Perluasan kawasan usaha pada lokasi spesifik; (2) Perbaikan mutu bibit dan reproduksi; (3) Perbaikan budi daya; dan (4) Perbaikan pascapanen, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi usaha tani dan pengolahan hasil.

Pada aspek teknologi, dilakukan penelitian secara terus-menerus untuk memperoleh inovasi teknologi dalam perbibitan, pakan, reproduksi, kesehatan,

dan manajemen budidaya yang dapat meningkatkan kinerja sapi potong menjadi komoditas unggulan, antara lain:

- 2.3.1.1.1. Pembibitan sapi untuk menghasilkan induk dan pejantan unggul untuk IB atau INKA. Kegiatan ini didukung pemerintah dan dilakukan oleh pusat-pusat pembibitan milik pemerintah, swasta atau masyarakat dalam suatu *Village Breeding Center* (VBC).
- 2.3.1.1.2. Kegiatan perkembangbiakan atau *Cow-Calf Operation* (CCO) untuk menghasilkan sapi bakalan (*feeder cattle*) yang dilakukan secara ekstensif (*grazing*) atau secara intensif yang terintegrasi dengan agribisnis lainnya (*Crop-Livestock System*, CLS). Kegiatan ini menerapkan prinsip *Low External Input Sustainable Agriculture* (LEISA) seperti yang direkomendasikan Badan Litbang Pertanian, atau dengan pendekatan *Zero Waste* dan bila memungkinkan mendekati *Zero Cost* sehingga menghasilkan produk 4-F (*Food, Feed, Fertilizer & Fuel*).
- 2.3.1.1.3. Kegiatan penggemukan dilakukan dengan prinsip-prinsip agribisnis, efisiensi, dengan *High Or Medium External Input*, serta berbasis pakan lokal dengan imbang serat, energi dan protein yang ideal. Kegiatan ini diharapkan dapat meningkatkan bobot potong ternak sapi sesuai potensi genetiknya.
- 2.3.1.1.4. Tataniaga ternak hidup dan daging yang terkait erat dengan kegiatan budidaya (*On Farm*), sehingga nilai tambah untuk peternak kecil yang mengusahakan usaha perkembangbiakan, pengusaha penggemukan serta pedagang, jagal dan pengecer daging relatif lebih adil, seimbang atau proporsional.
- 2.3.1.1.5. Kegiatan untuk mewujudkan swasembada daging sapi, yang didukung dengan kelembagaan yang tepat, yang terdiri dari: (a) Ilmuwan, pakar dan penyuluh; (b) Pelaku usaha, baik yang berskala menengah dan kecil maupun skala besar; dan (c) Pemerintah di tingkat pusat maupun daerah yang bertindak sebagai regulator, fasilitator, motivator dan dinamisator. Keberadaan kelompok peternak atau koperasi menjadi suatu keharusan, dan kerjasama kemitraan antara pihak-pihak terkait perlu diperluas.

Kegiatan pokok penyediaan bakalan/daging sapi lokal berkualitas diimplementasikan dalam beberapa kegiatan operasional yaitu: (a) Pengembangan usaha pembiakan dan penggemukan sapi lokal; (b) Pengembangan pupuk organik dan biogas; (c) Pengembangan integrasi ternak sapi dan tanaman; (d) Pemberdayaan dan peningkatan kualitas Rumah Potong

Hewan (RPH); (e) Optimalisasi Inseminasi Buatan (IB) dan Intensifikasi Kawin Alam (INKA); (f) Penyediaan dan pengembangan pakan dan air; (g) Penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan pelayanan kesehatan hewan. (h) Penyelamatan sapi betina produktif; (i) Penguatan wilayah sumber bibit dan kelembagaan usaha pembibitan; (j) Pengembangan usaha pembibitan sapi potong melalui Village Breeding Centre; (k) Penyediaan sapi bibit melalui subsidi bunga (program Kredit Usaha Pembibitan Sapi/KUPS); (l) Pengaturan stock sapi bakalan dan daging sapi; dan (m) Pengaturan distribusi dan pemasaran sapi dan daging.

Selain program percepatan swasembada daging sapi tersebut, pemerintah juga mencanangkan program pendukung lainnya, antara lain: (1) Program pembibitan ternak rakyat; (2) Program BATAMAS (Biogas Asal Ternak Bersama Masyarakat); (3) Program LM3 (Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat); (4) Program SMD (Sarjana Membangun Desa); (5) Sistem integrasi Tanaman–Ternak; (6) Program PUAP (Pengembangan Usaha Agribisnis Pertanian); dan (7) Pelarangan pemotongan sapi betina produktif.

Pada pengembangan program Integrasi Sapi-Tanaman, misalnya Kelapa Sawit-Sapi, mempunyai peluang yang sangat prospektif. Di dalam pola integrasi tersebut, tanaman kelapa sawit sebagai komponen utama, sedangkan ternak sebagai komponen pelengkap. Limbah kelapa sawit yang dapat dimanfaatkan oleh ternak sebagai pakan adalah pelepah sawit, lumpur sawit, dan bungkil inti sawit.

4.5.3. Titik Kritis/Isu Strategis

Usaha Pembiakan/Pembibitan

Usaha pembiakan/pembibitan secara komersial dengan pendekatan semi-intensif atau intensif tidak layak dari segi ekonomi karena: (1) Penyediaan pakan sangat tergantung pada kemampuan tenaga kerja keluarga untuk mencari rumput ("ngarit") di alam bebas; (2) Pakan hijauan langka dan harganya mahal, terutama pada musim kemarau; (3) Upah tenaga kerja mahal; dan (4) Masa interval beranak (calving interval) terlalu panjang (2 tahun) dan risiko kematian anak sapi yang lahir (pedet) masih cukup tinggi. Karena itu, usaha pembiakan yang ada hanya dilakukan secara sambilan oleh petani kecil (skala 1-2 ekor induk) dengan tujuan sebagai tabungan. Tidak ada investor yang mau menanamkan modalnya pada usaha pembiakan, padahal usaha ini sangat menentukan perkembangan populasi sapi potong.

Sementara itu, usaha pembiakan secara ekstensif di Indonesia, yang masih banyak di NTT dan NTB, menggunakan padang penggembalaan komunal atau milik negara, perkawinan secara alamiah dan tidak diawasi, sehingga risiko kematian pedet juga tinggi, terutama pada musim kemarau dimana rumput menjadi kering. Selain itu, luas padang penggembalaan makin sempit karena sebagian sudah dikapling untuk tujuan lain. Di Australia, usaha pembiakan bisa berkembang sangat baik karena menggunakan sistem ekstensif yaitu ternak dilepas di padang rumput yang sangat luas milik pribadi petani sendiri. Ketersediaan pakan rumput hijauan atau silage sangat terjamin, perkawinan alam dan kesehatan ternak dikontrol secara baik. Biaya produksi sangat minim atau bahkan "zero cost". Karena itu, sistem "mini ranch" di luar Jawa perlu dikembangkan agar usaha pembiakan dapat memberikan keuntungan yang layak bagi pemiliknya.

Pemotongan Ternak:

Pemotongan ternak sapi betina produktif di sentra sapi potong, yaitu NTT dan NTB, makin tidak terkendali karena: (1) Pasokan ternak sapi jantan sudah berkurang, sementara pedagang ternak dan daging sapi ingin usahanya tetap berjalan untuk menghidupi keluarganya, dan kebutuhan daging sapi terus meningkat; dan (2) Pemerintah belum mempunyai sistem pengawasan yang efektif, dimana pemotongan sapi betina produktif terjadi juga di RPH milik pemerintah. Pemotongan ternak betina produktif secara terus-menerus berarti pengurusan sumberdaya ternak, yang bisa mengancam populasi sapi potong di Indonesia. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) tahun 2010 hingga 2012 selama Agustus sampai dengan Oktober 2011 menemukan adanya pemotongan ternak sapi betina produktif sekitar 200.000 ekor.

Bobot ternak jantan yang dipotong juga menurun, utamanya di NTT dan NTB, karena ternak sapi dengan bobot 300 kg atau lebih di kirim keluar daerah. Saat ini bobot ternak yang dipotong sekitar 250 kg. Ini berarti bahwa untuk mendapatkan 1 ton daging sapi diperlukan pemotongan jumlah ternak lebih banyak.

Anomali Kebijakan Pengembangan Sapi Potong

Pemerintah selalu menekankan perlunya swasembada daging sapi berbasis sumberdaya lokal. Dengan latar belakang pemikiran ini, maka ditetapkan kebijakan bahwa impor harus dibatasi, baik impor sapi bakalan maupun daging sapi. Masalahnya adalah bahwa untuk menetapkan kuota impor, pemerintah kurang akurat di dalam menghitung jumlah kebutuhan daging untuk konsumsi

rumah tangga, industri pengolahan, dan lain-lain, dan kemampuan sapi lokal dalam menyediakan daging sapi. Karena itu, pemberian kuota yang terlalu besar menyebabkan harga ternak sapi lokal jatuh seperi yang terjadi pada tahun 2008-2009, sementara pemberian kuota yang terlalu kecil menyebabkan harga daging sapi melonjak tajam seperti yang terjadi pada tahun 2010-2012. Masuknya BULOG untuk melakukan impor daging sebanyak 3.000 ton dengan tujuan menurunkan harga daging sapi ternyata belum mampu menurunkan harga daging sapi secara signifikan. Di Indonesia, penurunan harga jarang terjadi.

Harga yang tinggi seharusnya membuat petani makin sejahtera dan memberikan respon positif untuk melakukan pengembangan usaha peternakan. Namun petani yang responsif adalah petani usaha penggemukan, bukan petani usaha pembiakan. Petani penggemukan lebih responsif terhadap sinyal pasar karena siklus usahanya pendek (3-5 bulan), sementara petani penggemukan kurang responsif karena siklus usahanya lama/panjang. Disamping itu, harga sapi yang tinggi malahan mendorong petani menjual sapi untuk mendapatkan kenaikan keuntungan sesaat (mumpung harga tinggi).

4.5.4. Langkah Kebijakan Ke Depan

- 1) Untuk mempercepat peningkatan produksi ternak sapi potong perlu dibangun "Mini Ranch" dengan sistem *Grazing* untuk usaha pembiakan ternak sapi bakalan (*Cow-Calf Operation/CCO*). Agar usaha tersebut memperoleh keuntungan ekonomi yang lebih layak, maka kegiatan CCO perlu dilanjutkan dengan penggemukan (*fattening/finishing*) terhadap sebagian sapi jantan yang telah diproduksi, sedangkan sebagian lain dijual kepada petani sebagai bibit untuk usaha penggemukan petani atau dijual kepada pemerintah untuk program bantuan bibit kepada petani. Untuk itu, pemerintah perlu membantu membebaskan lahan yang akan digunakan untuk membangun Mini Ranch.
- 2) Melanjutkan berbagai kegiatan yang telah dilakukan dan lebih mengintensifkan fasilitasi pengembangan di daerah-daerah yang telah ditetapkan sebagai sentra pengembangan ternak sapi potong
- 3) Dalam kondisi sekarang, impor sapi bakalan dan impor daging masih tetap diperlukan. Namun kebijakan penetapan kuota impor harus dilakukan secara cermat dengan memperhitungkan kebutuhan daging sapi dan kemampuan sapi lokal dalam menyediakan daging sapi. Dengan demikian,

maka kebutuhan daging sapi dapat terpenuhi tanpa berdampak menguras populasi ternak sapi potong di Indonesia dan lelabungnya harga daging sapi di pasar domestik.

- 4) BULOG tetap perlu diperankan sebagai lembaga stabilisasi harga sekaligus sebagai kekuatan penyeimbang permainan kartel oleh beberapa pengusaha besar yang memperlakukan stok dan harga daging sapi di dalam negeri.

Proyeksi

Untuk proyeksi kebutuhan daging sapi dan kerbau sampai dengan periode 2015-2019 digunakan beberapa asumsi baik untuk produksi maupun untuk konsumsi. Untuk produksi, asumsi yang digunakan diantaranya (a) untuk tingkat konsumsi per kapita menggunakan tahun dasar 2012 (Susenas 2012: 2,15 kg/kapita/tahun) dan (b) proyeksi untuk lima tahun kedepan (2015-2019) menggunakan asumsi elastisitas harga dan pendapatan yang meliputi elastisitas harga sendiri; elastisitas harga komoditas substitusi yaitu ayam dan ikan; serta elastisitas pendapatan.

Sementara itu, perhitungan produksi menggunakan asumsi-asumsinya antara lain :

- A. Asumsi Perhitungan Produksi Daging
 1. *Ready Stock* (siap potong): 90% dari potensial stok untuk dipotong.
 2. Potensial stok:
 - a. 90% dari jantan dewasa
 - b. Betina afkir 12,71% dari populasi betina
 - c. Jantan dewasa 31,34% dari populasi jantan
 - d. Populasi jantan 40% dari populasi
 - e. Populasi betina 60% dari populasi
 - f. Tingkat pemotongan diperkirakan 17,02%
 3. Produksi daging sapi lokal dengan asumsi 170,14 kg/ekor.
- B. Asumsi Perhitungan Populasi Ternak: tingkat populasi menggunakan tahun dasar 2013 (ST 2013)
- C. Hasil perhitungan BAU menggunakan asumsi seperti tersaji dalam Tabel 4.31)

Tabel 4.31. Asumsi hasil Perhitungan BAU

No.	Komponen	Sapi Potong	Sapi Perah	Kerbau
1	Tingkat kelahiran (%)	20,83	20,89	18,02
2	Tingkat kematian (%)	1,63	2,31	2,62
3	Tingkat pemotongan (%)	17,02	17,02	15,13

Dengan asumsi-asumsi tersebut, maka diperkirakan pada tahun 2015 produksi daging sapi dan kerbau nasional akan mencapai sekitar 407,3 ribu ton, sementara hasil proyeksi Kementan produksi daging sapi dan kerbau akan mencapai 498,9 ribu ton. Pada sisi konsumsi, tahun 2015 konsumsi daging akan mencapai sekitar 632,9 ribu ton, sehingga terjadi defisit sekitar 225,6 ribu ton (skenario BAU) atau 133,9 ribu ton (skenario yang diusulkan oleh Kementan). Pada tahun-tahun berikutnya bahkan sampai akhir 2019, Indonesia masih akan mengalami defisit daging, dan defisit tersebut akan semakin meningkat pada tahun 2019. Pada tahun 2019 defisit daging akan mencapai sekitar 362,6 ribu ton (skenario BAU) atau sekitar 143,6 ribu ton (skenario Kementan).

Tabel 4.32. Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Daging Nasional 2015-2019

No	Komponen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Pertumbuhan 2015-2019
1	Kebutuhan Konsumsi Daging (ribu ton)	559,55	594,36	632,88	674,96	720,38	769,44	822,46	879,06	6,71
2	Total Produksi Daging sapi & Kerbau Lokal (Ribu Ton): BAU	383,32	395,14	407,29	419,82	432,75	446,09	459,86	474,06	3,08
	Total Produksi (Usulan Kementan - Bukittinggi)			498,96	538,88	581,98	623,55	678,83	733,14	6,40*)
3	Surplus/Defisit (Ribu Ton) BAU	(176,23)	(199,22)	(225,59)	(255,14)	(287,63)	(323,35)	(362,60)	(405,00)	
	Surplus/Defisit (Ribu Ton) Usulan Kementan			(133,92)	(136,08)	(138,40)	(145,89)	(143,63)	(145,92)	
4	Populasi awal (Juta Ekor)	14,24	14,68	15,13	15,59	16,07	16,56	17,07	17,60	3,07

*) Pertumbuhan rata-rata per tahun 2016-2019

4.6. Cabai

4.6.1. Kondisi Saat Ini

4.6.1.1. Produksi, Konsumsi, dan Proyeksi

Produksi

Produksi cabai merah selama periode 2008-2012 cenderung terus meningkat dengan laju pertumbuhan rata-rata 9,79%/tahun. Pada 2012 produksi cabai merah mencapai sekitar 1,66 juta ton. Sumber pertumbuhan produksi cabai adalah pertumbuhan luas panen yang juga menderung meningkat dengan laju rata-rata 2,97%/tahun dan peningkatan produktivitas rata-rata 6,83%/tahun. Dengan demikian, selama periode tersebut pertumbuhan produksi cabai hampir 70% disokong oleh pertumbuhan produktivitas dan 30% dari pertumbuhan luas panen. Meskipun produksi cabai rata-rata per tahun meningkat sangat cepat, harga cabai seringkali berfluktuasi karena produksi

bersifat musiman, dimana harga turun pada musim panen dan harga naik di luar musim panen. Untuk stabilisasi pasokan dan harga cabai, perlu dilakukan perbaikan manajemen serta teknologi produksi.

Tabel 4.33. Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Cabai Merah, 2008-2012

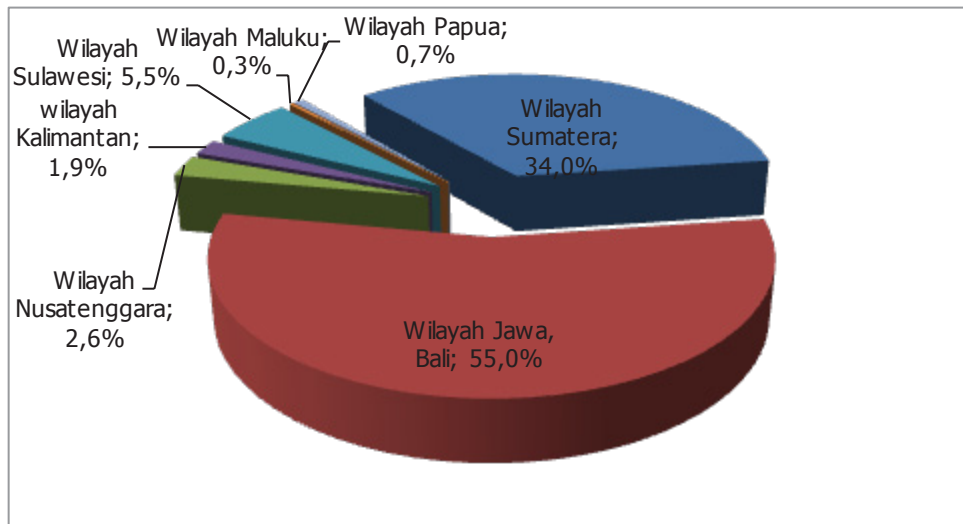
Tahun	Produksi (ton)	Luas Panen (ha)	Provititas (ton/ha)
2008	1.053.060	211.566	4,98
2009	1.378.727	233.904	5,89
2010	1.328.864	237.105	5,60
2011	1.483.079	239.770	6,19
2012	1.656.615	242.366	6,84
Laju (%/th)	9,79	2,97	6,83

Sumber: BPS, diolah

Produktivitas cabai, walaupun meningkat cukup cepat, pada saat ini dapat dikatakan masih relatif rendah (0,20-0,33 kg/pohon) atau 6,84 ton/ha cabai basah sehingga perlu ditingkatkan dengan inovasi teknologi baru dan perencanaan tanam yang tepat. Terobosan inovasi teknologi baru dapat difokuskan pada penggunaan benih unggul lokal dan hibrida tersertifikasi, teknologi pemupukan secara lengkap dan berimbang, penggunaan pupuk organik terstandarisasi dan penggunaan kapur sebagai unsur pembenah tanah, teknologi pengendalian hama dan penyakit secara terpadu serta penanganan pasca panen. Peningkatan produktivitas dapat dilakukan melalui perbaikan teknis budidaya, yaitu: (a) Melaksanakan *protected culture*, yaitu pemberian naungan (dengan mulsa, *shading net* dan *screen house*); (b) Pengaturan guludan dan drainase; (c) Penggunaan benih berkualitas (unggul bermutu/bersertifikat); (d) Pengendalian OPT; (e) Peningkatan populasi tanaman per hektar (dari 20.000 pohon ke 30.000 pohon/ha); (f) Penerapan GAP/SOP untuk meningkatkan produktivitas dari 0,32kg/pohon (6,4 ton/ha) menjadi minimal rata-rata 1 kg/pohon atau 20 ton/ha.

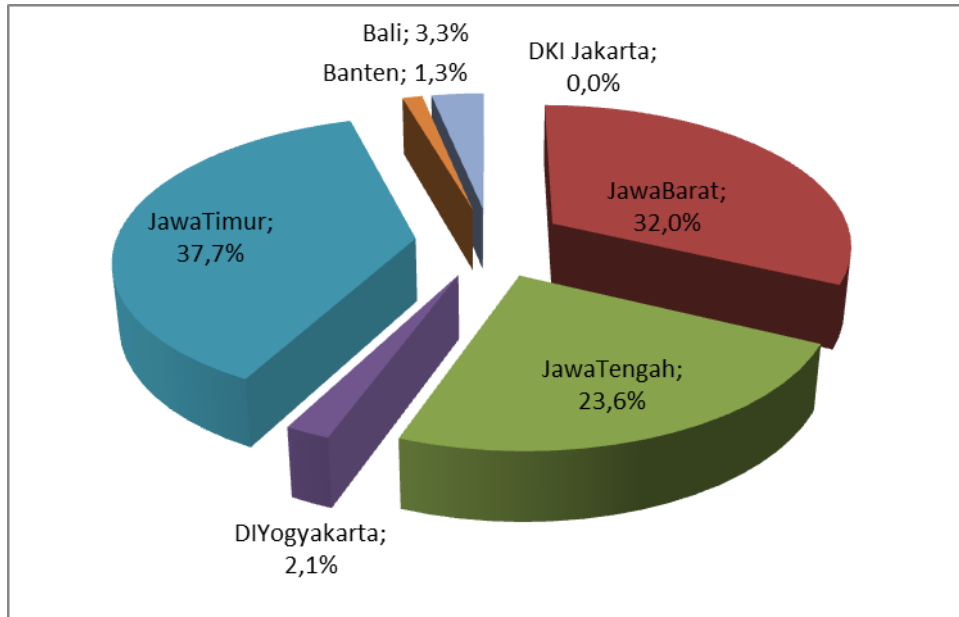
Fluktuasi harga cabai yang terjadi selain karena fluktuasi pasokan oleh perubahan musim, juga oleh karena distribusi produksi antar wilayah yang terpusat hanya sebagian besar berada di wilayah Jawa, Bali (55%) dan Wilayah Sumatera (34%). Hanya sekitar 11% dari total produksi cabai terdistribusi di wilayah Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua (Gambar 4.28). Dengan demikian wilayah Jawa merupakan sentra produksi cabai sehingga pasokan cabai di wilayah Kalimantan, Sulawesi, Nusatenggara dan

Papua sebagian besar dipasok dari Jawa. Kendala transportasi, dan kondisi iklim seringkali menjadi penghambat lancarnya distribusi ke wilayah konsumen sehingga seringkali mengakibatkan peningkatan harga cabai di wilayah-wilayah tersebut.



Gambar 4.28. Sebaran Geografis Produksi Cabe Merah di Indonesia, 2012
Sumber: BPS, diolah

Apabila dirinci lebih lanjut daerah-daerah produsen di wilayah Jawa sebagai pusat produksi cabai terutama adalah Jawa Timur (37,7%), disusul oleh Jawa Barat (32,0%) dan Jawa Tengah (23,6%) (Gambar 4.29).



Gambar 4.29. Sebaran Geografis Produksi Cabai Merah di Jawa, 2012

Untuk data tingkat dunia, data produksi cabai dibedakan menjadi *chillies and peppers, dry* (cabai kering) *chillies and peppers, green* (Cabe segar). Untuk produsen cabai kering, sepuluh terbesar (top ten) Negara produsen cabai dunia disajikan pada Tabel 4.28. Negara India merupakan produsen terbesar diikuti oleh China, Pakistan dan Bangladesh. Indonesia tidak termasuk dalam top ten Negara utama penghasil cabai kering, karena sampai saat ini industri pengolahan pasca panen cabe masih sangat terbatas. Konsumsi cabai di Indonesia sebagian besar masih dalam bentuk cabai segar. Hal ini juga menjadi salah satu alasan tingginya fluktuasi harga cabai karena cabai segar tidak dapat disimpan untuk stok. Sementara untuk cabai segar (*chillies and peppers, green*), produsen utama adalah Cina diikuti oleh Meksiko, Turki dan Indonesia berada pada urutan keempat.

Tabel 4.34. Produksi Cabai Kering (*chillies and peppers, dry*) Sepuluh Negara Produsen Utama, Tahun 2011.

Ranking	Negara	Nilai Produksi (Int \$1000)	Kuantitas (MT)
1	India	1.583.930	1.445.947
2	China, mainland	309.285	282.342
3	Pakistan	222.299	202.934
4	Bangladesh	192.942	176.134
5	Peru	188.335	171.929
6	Thailand	152.617	139.322
7	Myanmar	136.184	124.321
8	Ethiopia	104.065	95.000
9	Viet Nam	98.589	90.001
10	Ghana	96.397	88.000

Sumber : FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>)

Tabel 4.35. Produksi Cabe segar (*chillies and peppers, green*) Sepuluh Negara Produsen Utama, Tahun 2011

Ranking	Negara	Nilai Produksi (Int \$1000)	Kuantitas (MT)
1	China, mainland	7.306.164	15.520.000
2	Mexico	1.003.533	2.131.740
3	Turkey	929.873	1.975.269
4	Indonesia	698.171	1.483.079
5	United States of America	466.695	991.370
6	Spain	433.610	921.089
7	Egypt	315.612	670.434
8	Nigeria	211.649	449.594
9	Algeria	180.896	384.267
10	Netherlands	171.826	365.000

Sumber : FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>)

Konsumsi

Konsumsi cabai selama periode 5 tahun terakhir (2008-2012) relatif berfluktuasi namun cenderung meningkat dari tahun ke tahun (Tabel 4.27). Dari ketiga jenis cabai yang dikonsumsi rumah tangga di Indonesia, yang dominan adalah cabai merah, disusul cabai rawit dan yang paling kecil adalah cabai hijau. Rata-rata konsumsi per kapita per tahun selama periode tersebut adalah sekitar 1,550 kg untuk cabai merah, 1,329 kg untuk cabai rawit, dan 0,246 kg untuk cabai hijau.

Konsumsi per kapita per tahun cabai merah pada tahun 2008 adalah 1,549 kg/kapita, kemudian meningkat menjadi 1,653 kg pada tahun 2012 atau meningkat rata-rata sebesar 1,13%/tahun. Selama periode tahun 2008-2012, konsumsi cabai merah terbesar terjadi pada tahun 2012 yang mencapai 1,653 kg/kapita, sedangkan konsumsi terendah terjadi pada tahun 2011 yaitu hanya 1,497 kg/kapita. Sementara konsumsi cabai rawit yang menempati urutan kedua, pada tahun 2008 mencapai 1,444 kg/kapita kemudian berfluktuasi dan menjadi 1,403 kg/kapita pada tahun 2012, namun secara statistik selama 2008-2012 cenderung menurun 1,20%/tahun. Konsumsi cabai hijau adalah yang paling di antara tiga jenis capai, yaitu pada tahun 2008 hanya sebesar 0,266 kg/kapita/tahun, namun kemudian berfluktuasi, dan menjadi 0,246 kg/kapita/tahun, dan secara statistik cenderung menurun cukup cepat dengan rata-rata 3,30%/tahun. Di antara tiga jenis cabai yang dikonsumsi rumah tangga, hanya cabai merah yang konsumsinya cenderung meningkat, sementara dua jenis cabai lainnya menurun selama 5 tahun terakhir (2008-2012). Total konsumsi per kapita per tahun semua jenis cabai pada tahun 2008 adalah 3,259 kg, dan pada tahun 2012 turun menjadi 3,125 kg atau secara statistik menurun rata-rata 0,19%/tahun.

Tabel 4.36. Konsumsi Cabai per Kapita per Tahun di Indonesia Menurut Jenisnya, 2008-2012 (kg).

Tahun	Cabai Merah	Cabai Hijau	Cabai Rawit	Total
2008	1,549	0,266	1,444	3,259
2009	1,523	0,235	1,288	3,046
2010	1,528	0,256	1,298	3,082
2011	1,497	0,261	1,210	2,968
2012	1,653	0,214	1,403	3,270
Rataan	1,550	0,246	1,329	3,125
Laju (%/th)	1,13	-3,30	-1,20	-0,19

Sumber : Pusdatin (diolah dari Susenas BPS)

Total konsumsi cabai per kapita secara agregat nasional dalam kurun waktu 2008-2012 menunjukkan peningkatan yang bervariasi. Hal ini didorong oleh peningkatan kebutuhan industri berbahan baku cabai. Konsumsi cabai merah per kapita dalam bentuk konsumsi langsung oleh rumah tangga dan untuk keperluan industri makanan yang menggunakan cabai merah sebagai bahan baku, diantaranya sambal instant. Industri olahan cabai untuk sambal instant semakin meningkat, diantaranya diproduksi oleh Indofood. Konsumsi cabai merah untuk rumah tangga pada umumnya meningkat cukup tajam pada hari besar keagamaan, seperti pada bulan-bulan puasa, natal dan tahun baru.

Total konsumsi cabai (cabai merah dan cabai rawit) dihubungkan dengan total produksi cabai (cabai merah dan cabai rawit) menunjukkan posisi surplus (Tabel 4.31). Surplus cabai per tahun sebetulnya cukup besar bahkan mencapai rata-rata 50% dari total produksi. Namun fluktuasi harga cabai dan tingginya harga cabai pada saat-saat tertentu masih tetap menjadi permasalahan. Hal ini disebabkan distribusi pasokan yang belum bisa stabil menurut waktu dan gangguan transportasi dari pusat produsen ke lokasi konsumen misalnya karena banjir dsb. Surplus cabai selama periode 2008-2013 meningkat dengan laju 19,21%/tahun seiring dengan laju peningkatan produksi cabai yang lebih tinggi dari laju peningkatan konsumsinya, yaitu masing-masing 9,79%/tahun dan 2,13%/tahun.

Tabel 4.37. Konsumsi dan Surplus/Defisit Cabai^{a)}, 2008-2012.

Tahun	Konsumsi (000 ton) ^{b)}	Produksi (000 ton)	Surplus/Defisit	
			Ton	%
2008	688,45	1.053,06	364,61	34,62
2009	658,78	1.378,73	719,95	52,22
2010	672,35	1.328,86	656,51	49,40
2011	652,30	1.483,08	830,78	56,02
2012	769,55	1.656,62	887,06	53,55
Rata-rata	688,29	1.380,07	691,78	49,16
Laju (%/thn)	2,13	9,79	19,21	9,42

Keterangan: a) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk pakan, bibit, industri pengolahan (makanan dan non makanan) dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).

b) Gabungan cabai merah dan cabai rawi

4.6.1.2. Perdagangan Luar Negeri

Indonesia melakukan perdagangan cabai dengan beberapa negara lain, namun volume impor lebih besar daripada volume ekspor sehingga secara umum neraca perdagangan berada dalam kondisi defisit. Tahun 2008 neraca perdagangan pada posisi surplus namun tahun-tahun selanjutnya pada posisi defisit. Selama periode 2008-2012, besaran defisit perdagangan cabai berfluktuasi namun cenderung membesar bahkan pada tahun 2012 defisit perdagangan cabai bahkan mencapai 169% terhadap total ekspor pada tahun yang sama. Selama periode yang sama, volume ekspor cabai tumbuh dengan laju 55%/tahun sementara volume impor tumbuh dengan laju 111%/tahun. Impor cabai dari Indonesia sebagian besar berasal dari Jepang, Hong Kong, Korea, China, Thailand, Singapura, Malaysia, Vietnam, dan India.

Tabel 4.38. Volume Ekspor dan Impor Cabai, 2008-2012.

Tahun	Ekspor (ton)	Impor (ton)	Surplus/Defisit	
			ton	%
2008	729,3	280,0	449,3	61,60
2009	612,4	846,5	-234,1	-38,23
2010	1.229,1	1.798,1	-568,9	-46,29
2011	826,4	6207,4	-5.381,0	-651,16
2012	9.986,2	26.838,7	-16.852,5	-168,76
Laju (%/th)	55,33	111,18	-	-

Sumber: Statistik Ekspor dan Statistik Impor 2008-2012 (BPS), diolah.

Keterangan : Data gabungan cabai segar dan cabai diawetkan.

4.6.1.3. Harga

Secara umum harga cabai ditentukan oleh jumlah pasokan/suplai dan jumlah permintaan/kebutuhan. Pada saat pasokan kurang dari permintaan maka harga meningkat cepat, sebaliknya pada saat pasokan lebih besar dari permintaan maka harga anjlok (harga cabai sangat elastis terhadap pasokan). Permintaan/kebutuhan cenderung konstan setiap waktu, hanya pada waktu-waktu tertentu, yaitu pada hari raya atau hari besar keagamaan permintaan cabai meningkat sekitar 10-20%, sementara pasokan bersifat musiman, dimana penanaman cabai bersamaan setelah padi menyebabkan panen raya cabai cenderung bersamaan. Oleh karenanya untuk menghindari fluktuasi harga yang terjadi terus menerus, diperlukan kebijakan perencanaan produksi dan manajemen pola produksi cabai nasional.

Kondisi pada pasar luar negeri menunjukkan rata-rata harga cabai merah di tingkat produsen pada tahun 2009 di negara Australia, Cina, Indonesia dan Malaysia dengan harga tertinggi dijumpai di Australia, yakni Rp. 19.860/kg dan terendah di Cina dengan harga Rp. 1.978/Kg. Sedangkan harga cabai merah di Indonesia mencapai Rp. 18.123/kg atau sedikit lebih rendah dibandingkan dengan Australia. Namun, rata-rata harga di Indonesia masih jauh lebih tinggi dibanding rata-rata harga cabai di Malaysia, yaitu Rp.10.329/kg (FAOSTAT|©FAO Statistics Division 2012|01 June 2012).

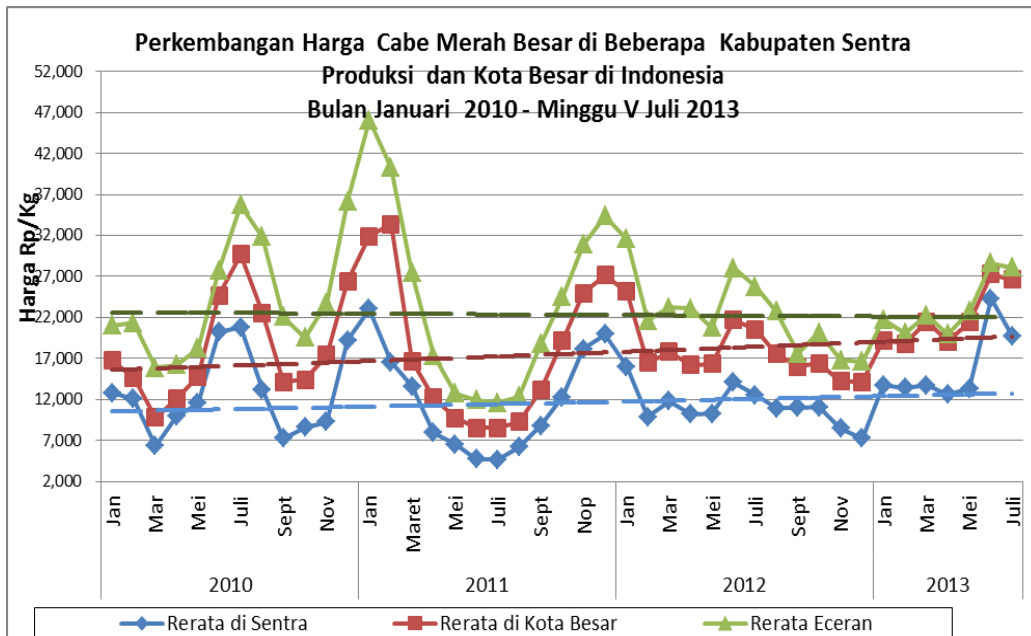
Secara umum, dinamika harga berbagai jenis cabai, baik cabai keriting, cabai besar maupun cabai rawit menunjukkan fluktuasi harga yang cukup tinggi (Tabel 4.33) yang ditunjukkan melalui besaran koefisien variasi masing-masing jenis cabai yang lebih besar 20%. Rata-rata harga cabai rawit merah pada tahun

2010 dan 2011 cukup tinggi, yakni masing-masing Rp 30.526/kg dan Rp 30.311/kg. Sedangkan pada periode yang sama, rata-rata harga cabai keriting hanya Rp 16.870/kg (2010) dan Rp 16.870/kg (2011) serta untuk cabai besar Rp 18.252/kg (2010) dan Rp 14.926/kg. Namun demikian, dari sisi stabilitas harga, cabai rawit merah merupakan komoditas yang mempunyai stabilitas harga paling rendah dibandingkan dengan cabai keriting dan cabai besar. Koefisien variasi cabai rawit merah dalam kurun waktu lima tahun terakhir sebesar 43,01%, dibandingkan dengan koefisien variasi cabai merah besar dan cabai keriting yang mempunyai tingkat fluktuasi harga yang lebih rendah, yakni masing-masing 22,04% dan 26,28%, sementara nilai koefisien variasi cabai rawit hijau sebesar 27,28%.

Tabel 4.39. Rataan dan Koefisien Variasi Harga Cabai di Tingkat Perdagangan Besar menurut Jenis Cabai, 2008-2012 (Rp/kg).

Tahun	Cabe Merah Kriting	Cabe Merah Besar	Cabe Rawit Merah	Cabe Rawit Hijau
2008	11.862	10.697	13.154	9.352
2009	11.719	11.363	12.470	8.303
2010	21.302	18.252	30.526	15.839
2011	16.870	14.926	30.311	12.923
2012	14.357	13.502	17.818	9.598
Rataan	15.222	13.748	20.856	11.203
STDEV	4.000	3.030	8.969	3.117
CV(%)	26,28	22,04	43,01	27,82

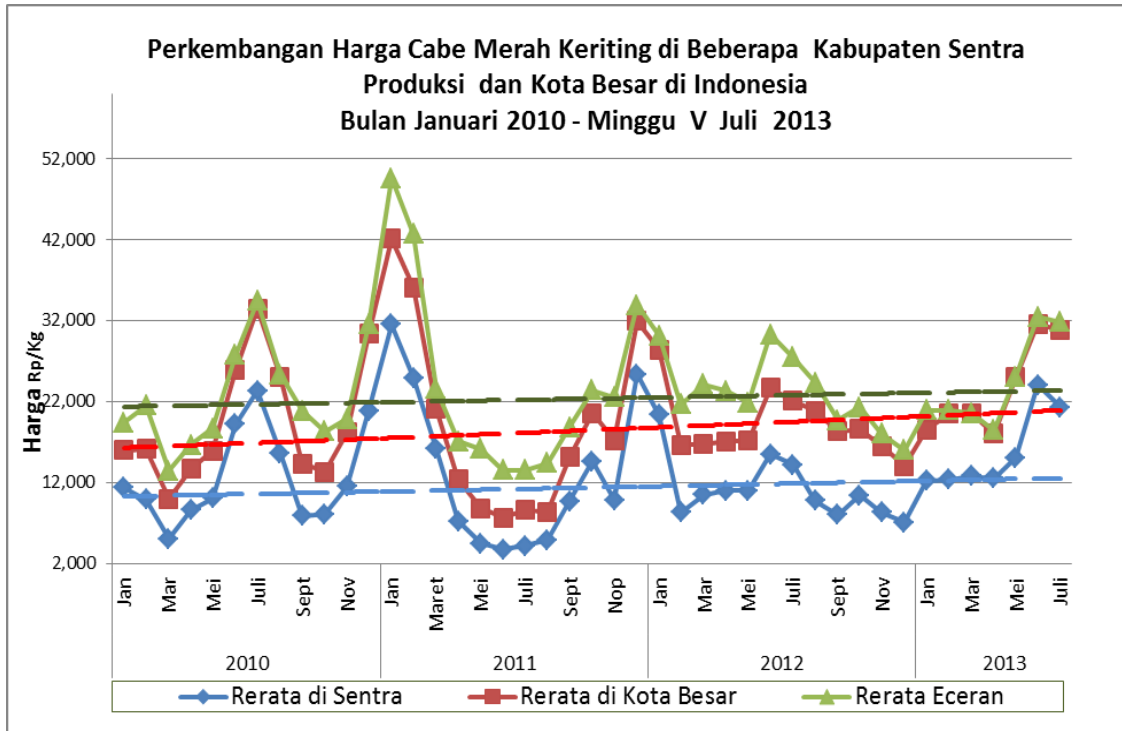
Fluktuasi harga cabe merah besar diperlihatkan juga pada Gambar 4.30. Mulai bulan Januari 2010 – Juli 2013 (Minggu V), trend harga Cabe Merah Besar di tingkat produsen dan grosir cenderung meningkat masing-masing sebesar 0,04% dan 0,55% sedangkan di tingkat eceran menurun 0,1%. Harga rata-rata Juli 2013 dibandingkan dengan Juni 2013 di tingkat produsen, grosir dan eceran menurun masing-masing sebesar 18,85%, 2,40% dan 0,67%. Harga rerata Juli 2013 dibandingkan dengan Juli 2012 di tingkat produsen, grosir dan eceran meningkat masing-masing sebesar 57,45%, 29,65% dan 15,17%. Harga rerata Minggu V Juli 2013 dibandingkan dengan Minggu IV Juli 2013 di tingkat produsen, grosir dan eceran meningkat masing-masing sebesar 21,91%, 8,20% dan 7,27%.



Gambar 4.30. Perkembangan Harga Bulanan Perdagangan Besar Cabai di Pasar Induk Kramatjati, 2008-2012 (Rp/kg)

Sumber: Direktorat Pemasaran Domestik, Ditjen PPHP, Kementan 2013

Sedangkan perkembangan harga cabe merah keriting disajikan pada Gambar 4.31. Mulai bulan Januari 2010 – Juli 2013 (Minggu V), trend harga Cabe Merah Keriting, eceran di tingkat produsen, grosir, eceran cenderung meningkat masing-masing sebesar 0,47%, 0,6% dan 0,21%. Harga rerata Juli 2013 dibandingkan dengan Juni 2013 di tingkat produsen, grosir dan eceran menurun masing-masing sebesar 11,62%, 2,50% dan 1,92%. Harga rerata Juli 2013 dibandingkan dengan Juli 2012 di tingkat produsen, grosir dan eceran mengalami peningkatan masing-masing sebesar 50,35%, 39,37%, dan 16,06%. Harga rerata Minggu V Juli 2013 dibandingkan dengan Minggu IV Juli 2013 di tingkat produsen, grosir dan eceran mengalami peningkatan masing-masing sebesar 5,88% , 8,48% dan 10,44%,



Gambar 4.31. Perkembangan Harga Bulanan Perdagangan Besar Cabai di Sentra Produksi 2008-2012 (Rp/kg)

Sumber: Direktorat Pemasaran Domestik, Ditjen PPHP, Kementan 2013

Sedangkan untuk cabe rawit merah, perkembangan harga mulai bulan Januari 2010 – Juli 2013 (Minggu V), trend harga Cabe Rawit Merah di tingkat eceran cenderung meningkat 1,05%. Harga rerata Juli 2013 dibandingkan dengan Juni 2013 meningkat 57,79%. Harga rerata Juli 2013 dibandingkan dengan Juli 2012 meningkat 73,85%. Harga rerata Minggu V Juli 2013 dibandingkan dengan Minggu IV Juli 2013 menurun 5,86%. Sementara mulai bulan Januari 2010-Juli 2013 (Minggu V), trend harga Cabe Rawit Hijau cenderung meningkat 1,26%. Harga rerata Juli 2013 dibandingkan dengan Juni 2013 meningkat 23,21%. Harga rerata Juli 2013 dibandingkan dengan Juli 2012 meningkat 27,16%. Harga rerata Minggu IV Juli 2013 dibandingkan dengan Minggu III Juli 2013 menurun 9,43%.

Perkembangan harga dan margin perdagangan cabai merah pada tingkat harga produsen ke harga konsumen menunjukkan peran pedagang, dimana margin di tingkat konsumen dan harga dunia besarnya lebih dari 50% (Tabel 4.34) Hal ini menunjukkan daya saing cabai merah terhadap cabai impor relative lebih rendah sehingga pasar cabai di Indonesia sangat potensial untuk dibanjiri

cabai impor yang harganya jauh lebih murah. Hal yang sama ditunjukkan melalui margin harga produsen terhadap harga impor dengan rata-rata margin lebih dari 50%. Sedangkan margin atau selisih harga konsumen dan produsen rata-rata sebesar 42% yang menunjukkan peran pedagang (middle man) pada rantai pasok cabai merah yang cukup tinggi. Selama periode 2008-2012 harga cabai merah dunia meningkat dengan laju 9,7 %/tahun sedangkan harga domestic baik harga konsumen maupun produsen meningkat dengan laju masing-masing 9,8%/tahun dan 4,3%/tahun.

Tabel 4.40. Harga Cabai Merah di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Marjin1 ^{a)}		Marjin2 ^{b)}		Marjin3 ^{c)}	
	US\$/kg	Rp/kg	Konsu men (Rp/kg)	Produ sen (Rp/kg)	Rp/kg	%	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	0,77	7.515	21.303	15.114	13.788	64,72	6.189	29,05	7.599	50,28
2009	0,65	6.778	21.187	15.546	14.409	68,01	5.641	26,62	8.768	56,40
2010	0,79	7.150	31.261	16.343	24.111	77,13	14.918	47,72	9.193	56,25
2011	0,94	8.256	47.669	17.184	39.413	82,68	30.485	63,95	8.928	51,96
2012	1,04	9.649	23.224	tad	13.575	58,45	-	-	-	-
Rataan	0,84	7.869	28.929	16.047	21.059	70,20	14.308	41,84	8.622	53,72
Laju (%/th)	9,70	6,97	9,84	4,35	9,75	-0,08	57,56	29,51	5,31	0,96

Sumber : Pusdatin, FAO (diolah)

Keterangan:

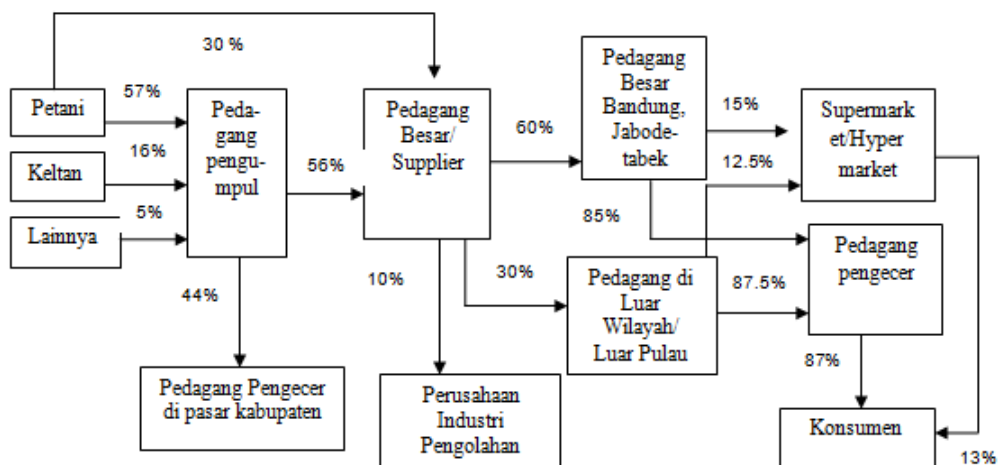
a) Selisih antara harga konsumen dan harga dunia.
b) Selisih antara harga konsumen dan harga produsen.
c) Selisih antara harga produsen dan harga dunia.

4.6.1.4. Rantai Pasok

Sistem distribusi dan pemasaran yang tercakup di dalam tataniaga cabai merah besar, beragam menurut daerah sentra produksi dan tujuan pasarnya. Rantai tataniaga komoditas cabai merah besar sebagian besar masih ditujukan untuk memenuhi tujuan pasar lokal, pasar kabupaten dan pasar provinsi, dan pasar Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek), serta pasar Bandung. Pelaku tataniaga yang terlibat dalam distribusi cabai merah besar adalah

pedagang pengumpul, pedagang besar atau grosir termasuk supplier industri pengolahan, dan pedagang pengecer baik pengecer pasar tradisional maupun pasar modern (supermarket, hypermarket, dan swalayan).

Pedagang pengumpul berperan sebagai pengumpul dan pembeli produksi cabai merah besar dari petani. Pedagang pengepul atau pedagang besar, selain berperan sebagai pembeli hasil dari pedagang pengumpul dan petani, seringkali juga menjalankan peran sebagai penyedia modal (lembaga pembiayaan informal) bagi petani dan pedagang pengumpul yang menjadi kaki tangannya. Pinjaman modal pada petani dapat berbentuk uang atau natura (benih, pupuk, dan obat-obatan). Sistem distribusi dan pemasaran cabai merah besar dari daerah sentra produksi ke berbagai tujuan pasar dapat dilihat pada Gambar 4.32.



Gambar 4.32. Rantai Pasok Komoditas Cabai Merah dari Daerah Sentra Produksi di Jawa Tengah.

Dalam kelembagaan rantai pasok tersebut, petani berperan sebagai produsen cabai merah besar, yang bertanggungjawab terhadap proses produksi cabai merah besar. Pedagang pengumpul berperan sebagai pengumpul dan pembeli produksi cabai merah dari petani. Pedagang pengepul/pedagang besar, selain berperan sebagai pembeli hasil dari pedagang pengumpul seringkali juga menjalankan peran sebagai penyedia modal (lembaga pembiayaan informal) bagi petani dan pedagang pengumpul yang menjadi anak buahnya. Pedagang antar wilayah/antar pulau berperan dalam mendistribusikan komoditas cabai merah antar wilayah, pelaku ini biasanya memiliki armada angkutan terutama truk dan mobil *pick up*. Pengecer pasar berperan menjual langsung ke konsumen di pasar-

pasar tradisional dan pasar-pasar modern (Supermarket, Hypermarket, dan Swalayan) yang menjual cabai merah ke konsumen langsung di daerah-daerah pusat konsumsi.

Faktor-faktor yang menentukan sistem distribusi komoditas cabai merah adalah : (1) Karakteristik produk seperti sifat mudah rusak (*perishability*), kemaruahan (*bulkyness*), kemampuan untuk berubah bentuk (*transformability*); (2) Lokasi produksi (dataran tinggi dan dataran rendah) serta jarak dengan tujuan pasar atau pusat-pusat konsumsi; dan (3) Fasilitas sarana dan prasarana transportasi.

4.6.1.5. Perbenihan Cabai

Produksi benih hortikultura (termasuk cabai) di Indonesia pada tahun 2011 diperkirakan sebesar 6.000-7.000 ton yang 80% diantaranya diproduksi di Pulau Jawa. Di lain pihak kebutuhan benih hortikultura pada tahun yang sama sekitar 10.000-11.000 ton sehingga masih diperlukan impor benih sebanyak 4.000 ton. Total nilai penjualan benih hortikultura pada tahun 2011 diperkirakan mencapai Rp 600 miliar dan tahun 2012 diproyeksikan menjadi Rp 700 miliar (Sayaka et al, 2012). Pasar benih hortikultura domestik sangat menjanjikan sehingga banyak investor asing dari berbagai negara seperti Belanda, Korea Selatan, Australia, dan Jepang, menanamkan modal untuk memasarkan produknya di Indonesia. Sekitar 70% pangsa pasar benih hortikultura dikuasai oleh produsen benih PMA, misalnya, PT East West Seed Indonesia (Eswindo) menguasai 45% pangsa pasar benih hortikultura. Khusus untuk benih tomat, cabai, dan mentimun perusahaan ini menguasai 60-70 persen pangsa pasar. Potensi besar dalam bidang hortikultura yang belum dimanfaatkan memerlukan investasi lokal maupun asing untuk meningkatkan pengembangan hortikultura. Pemerintah berupaya memberdayakan investasi asing maupun domestik untuk meningkatkan investasi di subsektor hortikultura antara lain melalui penetapan UU No. 13/2010 tentang hortikultura.

Hasil kajian Sayaka et al (2012) menyebutkan, struktur pasar benih cabe dikuasai oleh empat produsen terbesar, yaitu BCA PT BISI International Tbk (BISI), EWSI, dan Oriental masing-masing 38,4%, 18,5%, 12,6%, dan 9,9%. Keempat produsen memiliki pangsa pasar benih cabe sebesar 79,4% (Tabel 4.32). Hal ini mengindikasikan bahwa struktur pasar benih cabe yang bersifat oligopoli. Benih cabe didominasi oleh produksi perusahaan benih asing. Petani yang melakukan kerjasama pemasaran dengan PT Heinz ABC di berbagai daerah diharuskan menanam varietas cabe yang memiliki warna merah tertentu dengan kadar kepedasan yang sesuai keperluan pabrik pengolahan. Umumnya varietas

cabe yang memenuhi syarat untuk dipasarkan ke perusahaan pengolahan tersebut juga diproduksi perusahaan benih asing

Penangkaran benih dilakukan oleh produsen dengan beberapa cara. Pertama, produsen bekerjasama dengan kelompok tani untuk memperbanyak benih hibrida dan selanjutnya benih diolah dan dipasarkan oleh produsen. Produsen benih juga bisa memperbanyak benih sendiri dengan alasan lebih efisien atau produksi tidak terlalu besar. Disamping itu, dengan menangkarkan benih sendiri maka pengawasan mutu di lapang serta pengendalian produk, yaitu pencurian calon benih, bisa diperketat. Beberapa produsen benih, seperti PT BCA dan PT Aura Seed Indonesia menggunakan kemitraan maupun perbanyak sendiri. Sebagian kecil benih diperbanyak di lahan milik sendiri dan sebagian lagi dalam jumlah lebih besar diperbanyak melalui kemitraan dengan kelompok tani.

Hambatan utama bagi produsen benih sayuran untuk masuk ke industri benih adalah modal yang besar. Besarnya modal digunakan untuk rekrutmen tenaga ahli pemuliaan (*breeders*), pembuatan fasilitas penelitian dan pengembangan, pengolahan benih, maupun jaringan pemasaran termasuk biaya promosi. Hambatan lainnya adalah pembatasan impor maksimal dua tahun untuk varietas hibrida yang sudah dapat diproduksi di dalam negeri. Walaupun demikian peraturan ini juga merupakan peluang bagi produsen benih untuk memproduksi benih tersebut di dalam negeri. Hambatan berikutnya, khususnya bagi PMA, adalah aturan pemerintah melalui UU No. 13/2010 (Pasal 100 dan Pasal 131) tentang pembatasan investasi asing dalam bidang hortikultura maksimal 30 persen. Aturan ini akan dilaksanakan paling lambat tahun 2014. Bagi produsen benih PMA hal ini dapat menyebabkan penguasaan saham menjadi minoritas yang berdampak tidak bisa mengendalikan perusahaan secara penuh.

Tabel 4.41. Struktur Pasar Industri Benih Cabai di Indonesia, 2011

No	Produsen	Lokasi	Provinsi	Volume (kg/tahun)	Persentase (%)	Kumulatif (%)
1	PT Benih Citra Asia	Jember	Jatim	28.456	38,43	38.43
2	PT Bisi International Tbk	Kediri	Jatim	13.681	18,48	56.91
3	PT East West Seed Indonesia	Purwakarta	Jabar	9.300	12,56	69.47
4	PT Oriental Seed Indonesia	Magelang	Jateng	7.350	9,93	79.40
5	PT Koreana Seed Indonesia	Kediri	Jatim	4.400	5,94	85.34
6	PT Branita Sandhini (Monsanto)	Jakarta	Jakarta	3.100	4,19	89.53
7	PT Agri Makmur Pertiwi	Surabaya	Jatim	2.000	2,70	92.23
8	PT Mulia Bintang Utama	Depok	Jabar	1.500	2,03	94.26
9	PT Inko Seed Makmur	Bandung	Jabar	1.210	1,63	95.89
10	PT Clause Indonesia	Magelang	Jateng	700	0,95	96.84
11	PT Raja Pilar Agrotama	Bantul	Yogyakarta	650	0,88	97.72
12	CV Buana Agro Lumlum	Bogor	Jabar	450	0,61	98.32
13	CV Aditya Sentana Agro	Malang	Jatim	300	0,41	98.73
14	CV. Yogya Horti Lestari	Sleman	DIY	250	0,34	99.07
15	PT Royal Vegetable Seed	Yogyakarta	Yogyakarta	200	0,27	99.34
16	PT Prabu Agro Mandiri	Purwakarta	Jabar	150	0,20	99.54
17	CV Aura Seed Indonesia	Kediri	Jatim	120	0,16	99.70
18	CV Multi Global Agrindo	Karanganyar	Jateng	100	0,14	99.84
19	PT Duta Argo Utama Nusantara	Boyolali	Jateng	75	0,10	99.94
20	UPTD BPPTPH Yogyakarta	Yogyakarta	Yogyakarta	35	0,05	99.99
21	UPBS Balitsa	Sleman	Jabar	10	0,01	100.00
	Total			74,037	100.00	

Sumber: Sayaka et al (2012)

4.6.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Beberapa kegiatan operasional pengembangan agribisnis cabai masih terbatas pada penyediaan teknologi bibit dan budidaya, program intensifikasi lahan pekarangan (KRPL/Rumah Hijau Plus-Plus), melakukan monitoring pasokan dan harga, serta impor Cabai Merah dari luar negeri terutama dari China. Kementerian Pertanian melalui Direktorat Jendral Hortikultura pada tahun 2011 telah menganggarkan Rp 25 miliar untuk shading net, benih, pot dan pelatihan

(<http://hileud.com>). Untuk mengurangi lonjakan harga cabai pada musim hujan dan hari-hari besar tertentu adalah dengan menyediakan pasokan cabai yang cukup ke pasar melalui penanaman cabai di sepanjang musim termasuk musim hujan.

Selain itu Kementerian Perdagangan (Kemendag) telah memberlakukan mekanisme harga referensi cabai. Harga ini sebagai patokan untuk mengetahui kapan bisa diambil kebijakan importasi sehingga kebijakan impor cabe dilakukan pada saat yang tepat agar tidak merugikan petani. Jika harga di pasar lebih dari harga patokan tersebut, maka keran impor akan dibuka. Sementara harga referensi cabai merah dan cabai keriting dipatok pada Rp 26.300 per kg. Harga referensi untuk cabai merah dan cabai keriting, juga sudah memasukkan perhitungan BEP petani sebesar Rp 8.780 per kg ditambah dengan keuntungan sebesar 40 persen. Harga referensi cabai rawit dipatok pada Rp 28.000 per kg. Harga patokan untuk cabai rawit sudah memasukkan BEP petani sebesar Rp 9.547 per kg, serta 40 persen keuntungan.

4.6.3. Titik Kristis/Isu Strategis

Cabai mendapat perhatian karena harga berfluktuasi cukup besar dan bahkan mempengaruhi inflasi. Lonjakan harga cabai yang selalu terjadi hampir setiap tahun, hingga kini belum ada solusi komprehensif dari pemerintah. Fluktuasi harga terjadi akibat ketidakseimbangan antara volume penawaran dan permintaan yang diantaranya disebabkan oleh ketidakmampuan produsen dalam mengatur volume penawaran yang sesuai dengan kebutuhan konsumen. Secara umum permasalahan-permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan usahatani cabai Merah, terutama di daerah sentra produksi cabai merah adalah belum terwujudnya ragam, kuantitas, kualitas, dan kesinambungan pasokan yang sesuai dengan permintaan pasar dan preferensi konsumen. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa hal berikut : (1) skala kecil menyebabkan skala teknis dan ekonomis tidak optimal, (2) Pola tanam dan persaingan penggunaan lahan, (3) Alih fungsi lahan, lahan pengembangan terbatas dan kurang subur, (4) Kawasan cabai merah belum kompak, menghasilkan produk beragam, mutu rendah, sehingga kesinambungan pasokan tidak terjamin, (5) Pemasaran/perdagangan produk segar menunjukkan jalur tataniaga panjang, struktur pasar oligopolistik, distribusi margin tidak seimbang sehingga nilai tambah yang diterima petani tidak optimal, dan (6) Fluktuasi harga tinggi menyebabkan resiko harga tinggi.

4.6.4. Langkah Kebijakan ke Depan

Langkah kebijakan ke depan untuk pengembangan cabai mencakup aspek stabilisasi pasokan, stabilisasi harga cabai, penguatan kelembagaan petani serta penyediaan infrastruktur pasca panen dan pemasaran hasil melalui pengembangan pasar. Langkah stabilisasi pasokan Cabai Merah dilakukan melalui : (1) Manajemen Produksi : (a) perencanaan pola tanam antar wilayah, (b) membagi kuota tanam cabai antar daerah sesuai dengan potensinya, (c) pemantauan luas tambah tanam, produksi dan harga bulanan; dan (d) Perpanjangan masa panen dengan pengaturan pemupukan; (2) Perbaikan Teknis Budidaya : (a) Melaksanakan protected culture, yaitu: Pemberian naungan (dengan mulsa, shading net dan screen house); (b) Pengaturan guludan dan drainase : Guludan/saluran drainase lebih pada saat kondisi lembab (musim hujan tinggi) dan Guludan/saluran lebih rendah pada saat kondisi kering (musim hujan rendah); (c) Penggunaan benih berkualitas (unggul bermutu/ bersertifikat); (d) Pengendalian OPT; (e) Peningkatan populasi tanam per hektar (dari 20.000 pohon ke 30.000 pohon/Ha); (f) Penerapan GAP/SOP untuk meningkatkan produktivitas dari 0,32 kg/pohon (6,4 ton/ha) menjadi minimal rata rata 1kg/pohon atau 20 ton/ha (Saptana et al, 2013).

Langkah stabilisasi harga cabai dilakukan melalui : (1) Pemantapan manajemen produksi yang telah ada sehingga perencanaan dan realisasi lebih akurat; (2) Kemitraan dengan industri, untuk memberikan jaminan harga (antisipasi harga anjlok). Saat ini telah berjalan kemitraan petani dengan industri saus cabe ABC Heinz. Namun kemitraan tertutup tersebut belum didukung oleh dana perbankan; (3) Promosi konsumsi cabai olahan (saus, cabe giling); (4) Membuka impor, bila terjadi kekurangan pasokan.

Diperlukan juga penguatan kelembagaan petani (kelompok tani, gapoktan, assosiasi cabai), sehingga petani dapat berkoordinasi dalam hal produksi serta menjual pada lembaga tersebut dalam rangka menyederhanakan rantai distribusi serta meningkatkan bargaining power petani. Penyediaan infrastruktur pasca panen dan pemasaran hasil melalui pengembangan pasar induk di daerah sentra produksi, Sub Terminal Agribisnis, Pasar Petani/Pasar lelang, dan dukungan gudang penyimpanan berpendingin (*coldstorage*). Selain itu perlu adanya penguatan kelembagaan keuangan mikro yang mudah diakses petani dalam rangka mengurangi kebergantungan permodalan petani pada pedagang pengumpul/tengkulak sehingga petani dapat menerima harga pasar. Diperlukan pula penguatan kelembagaan yang berfungsi sebagai penyedia informasi teknologi dan harga untuk pemerataan informasi dan mengurangi asimetri informasi antar pelaku ekonomi.

Proyeksi

Untuk perhitungan proyeksi konsumsi bawang merah, digunakan tahun dasar 2012 sebagai basis dimana rata-rata konsumsi perkapita bawang merah penduduk Indonesia mencapai sekitar 2,9 kg/kap/tahun. Sedangkan untuk proyeksi produksi, perhitungan menggunakan trend pertumbuhan produksi sebesar 4,36% per tahun.

Tabel 4.42. Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Bawang Merah Nasional 2015-2019

No.	Komponen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Pertumbuhan 2015-2019
1	Total Permintaan (1000 Ton)	904,0	922,5	942,2	963,4	986,0	1009,6	1034,4	1060,4	2,39
2	Total Produksi (1000 Ton)	960,1	997,5	1037,4	1080,1	1125,8	1174,9	1227,6	1284,2	4,36
3	Market Deficit/Surplus (1000 Ton)	56,1	74,9	95,2	116,7	139,9	165,3	193,2	223,8	

Pada tahun 2015 produksi bawang merah diperkirakan akan mencapai sekitar 963,4 ribu ton sementara kebutuhan mencapai sekitar 1,1 juta ton sehingga surplus mencapai 140 ribu ton. Pada akhir 2019, surplus diperkirakan mencapai 223 ribu ton dengan kebutuhan sekitar 1,2 juta ton, dan kebutuhan yang hanya sekitar 1,0 juta ton.

4.7. Bawang Merah

4.7.1. Kondisi Saat Ini

4.7.1.1. Produksi, Konsumsi, dan Proyeksi

Produksi

Bawang merah merupakan sayuran rempah yang dikonsumsi rumahtangga masyarakat Indonesia sebagai bumbu masakan sehari-hari. Produksi bawang merah selama periode 2000-2012 cenderung meningkat dengan laju pertumbuhan produksi rata-rata per tahun sebesar 2,07%/tahun. Sampai akhir tahun 2012 produksi bawang merah mencapai sekitar 960 ribu ton sementara target produksi 2013 menurut Renstra Kementerian Pertanian sebesar 1.161,3 ribu ton. Sumber pertumbuhan produksi bawang merah yang relative lambat tersebut berasal dari luas panen yang juga meningkat lambat dengan laju rata-rata 1,98%/tahun dan peningkatan produktivitas secara lambat rata-rata 0,10%/tahun. Peningkatan produksi yang lambat sementara konsumsi meningkat dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pendapatan, menjadikan ketersediaan bawang merah untuk keperluan rumahtangga dan industri makanan seringkali kurang dari kebutuhan dan hal ini mendorong naiknya harga komoditas tersebut. Sebagai tanaman musiman, puncak produksi bawang terjadi pada bulan-bulan tertentu, sementara konsumsi bawang merah hampir digunakan setiap hari dan bahkan pada hari-hari besar keagamaan permintaannya cenderung melonjak. Adanya perbedaan pola produksi dan permintaan menyebabkan terjadinya gejolak harga pada waktu tertentu, berupa lonjakan kenaikan harga pada saat permintaan lebih tinggi dari pasokan, atau harga merosot pada saat pasokan lebih tinggi dari permintaan.

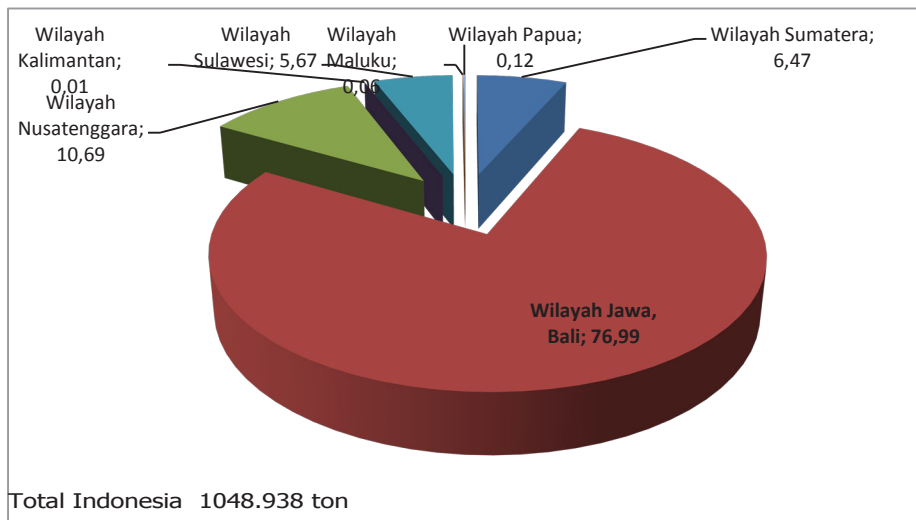
Produktivitas bawang merah masih rendah, dalam sepuluh tahun terakhir (tahun 2000-2009) rata-rata produktivitas bawang merah nasional hanya sekitar 9,24 ton/ha, jauh dibawah potensi produksi yang berada diatas 20 ton/ha. Beberapa permasalahan rendahnya produktivitas tersebut antara lain: (a) ketersediaan benih bermutu, (b) prasarana dan sarana produksi terbatas, (c) Belum diterapkannya GSP-SOP spesifik lokasi secara benar sehingga belum dapat diatasnya permasalahan budidaya yang terjadi.

Tabel 4.43. Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Bawang Merah, 2008-2012

Tahun	Produksi (ton)	Luas Panen (ha)	Provitas (ton/ha)
2008	853.615	91.339	9,35
2009	965.164	104.009	9,28
2010	1.048.934	109.634	9,57
2011	893.124	93.667	9,54
2012	960.072	99.315	9,67
Rataan	944.182	99.593	9,48
Laju (%/th)	1,57	0,63	0,95

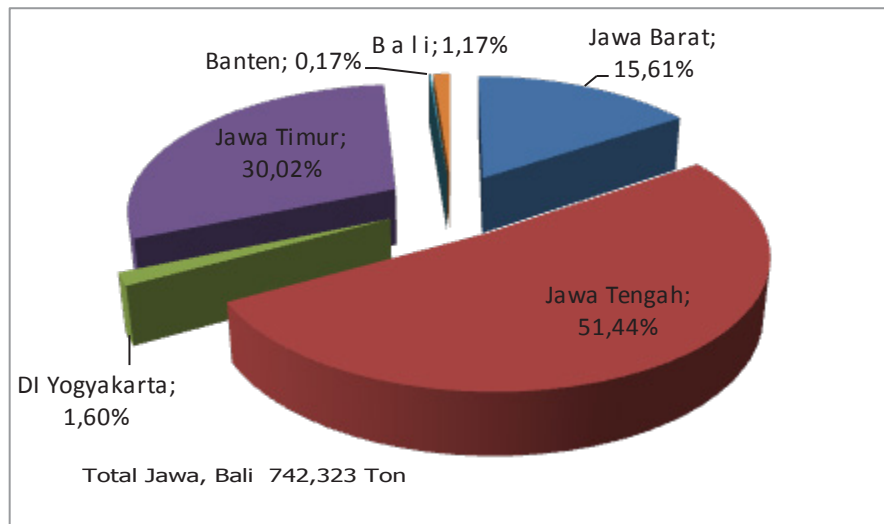
Produktivitas bawang merah masih rendah, dalam sepuluh tahun terakhir (tahun 2000-2009) rata rata produktivitas bawang merah nasional hanya sekitar 9,24 ton/ha, jauh dibawah potensi produksi yang berada diatas 20 ton/ha. Beberapa permasalahan rendahnya produktivitas tersebut antara lain: (a) ketersediaan benih bermutu, (b) prasarana dan sarana produksi terbatas, (c) Belum diterapkannya GSP-SOP spesifik lokasi secara benar sehingga belum dapat diatasnya permasalahan budidaya yang terjadi.

Total jumlah produksi bawang merah Indonesia tersebut sebagian besar (77%) berasal dari wilayah Jawa dan Bali; 10,7% berasal dari Nusatenggara dan sisanya terdistribusi di wilayah Sumatera, Kalimantan, dan lainnya (Gambar 4.33). Dari sejumlah produksi di Wilayah Jawa dan Bali tersebut, sebanyak 51,4% dari Jawa Tengah, selanjutnya Jawa Timur (30%), Jawa Barat (16%), dan selebihnya berasal dari DIY, Banten dan Bali (Gambar 4.34).



Gambar 4.33. Sebaran Geografis Produksi Cabe Merah di Indonesia, 2012

Sumber: BPS, diolah



Gambar 4.34. Sebaran Geografis Produksi Cabe Merah di Wilayah Jawa dan Bali, 2012

Sumber: BPS, diolah

Data tingkat dunia dibedakan antara produk Bawang Merah atau Shallots (*Allium ascalonicum* L) dan Bawang Bombay atau Onion (*Allium cepa*), namun dalam perdagangan dan statistic internasional (FAOSTAT) hanya dikenal istilah Onion dimana Shallots berada didalamnya. Data internasional khusus tentang Bawang Merah (shallots) sulit dijumpai, yang ada adalah data tentang Onion

secara keseluruhan. Hal ini dapat dimengerti karena sebagian besar konsumsi masyarakat dunia adalah *Onion* (Bawang Bombay), sementara masyarakat yang mengkonsumsi bawang Merah (*shallost*) relative terbatas. Dapat dikatakan bahwa konsumen Bawang Merah (*shallots*) terbesar di dunia adalah Indonesia. Beberapa Negara di Asia tenggara seperti Malaysia, Thailand, Phillipiina juga mengkonsumsi Bawang Merah namun tidak sebanyak masyarakat Indonesia. Negara tersebut memproduksi bawang merah dan surplus produksinya banyak diekspor ke Indonesia.

China merupakan produsen bawang kering utama diantara 10 negara produsen bawang (kering terbesar), diikuti oleh India, USA dan Iran. Negara-negara tersebut telah melakukan pengolahan pasca panen menjadi bawang kering yang juga siap diekspor (Tabel 4.37). Sedangkan produsen utama bawang merah segar adalah China, Jepang dan Republik Korea, Irak dan disusul Negara-negara lain (Tabel 4.38). Baik dalam bentuk kering ataupun basah, Indonesia tidak termasuk sebagai sepuluh produsen bawang terbesar dunia.

Tabel 4.44. Produksi Onion (dry)10 Negara Produsen Utama, 2011

Ranking	Area	Production (Int \$1000)	Production (MT)
1	China, mainland	5.187.815	24.700.000
2	India	3.345.750	15.929.642
3	USA	705.914	3.360.970
4	Iran	524.389	2.496.701
5	Egypt	483.959	2.304.207
6	Turkey	449.759	2.141.373
7	Russian Federation	445.845	2.122.740
8	Pakistan	407.380	1.939.600
9	Netherlands	323.639	1.540.900
10	Brazil	319.946	1.523.316

Sumber: FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>)

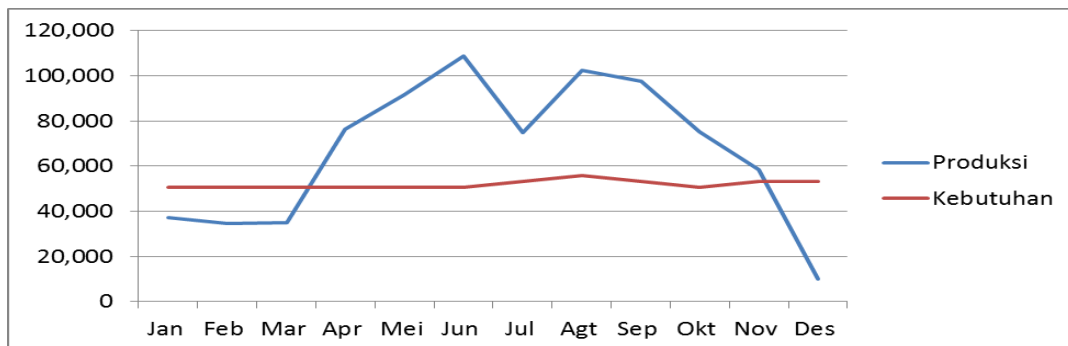
Tabel 4.45. Produksi Onion, shallots (segar) 10 Negara Produsen Utama, Tahun 2011

Ranking	Area	Production (Int \$1000)	Production (MT)
1	China, mainland	165.903	813.000
2	Japan	112.132	549.500
3	Republic of Korea	98.387	482.143
4	Iraq	66.650	326.616
5	Nigeria	48.158	236.000
6	Tunisia	42.853	210.000
7	Thailand	39.838	195.228
8	New Zealand	36.438	178.566
9	Turkey	31.389	153.823
10	Taiwan	21.595	105.826

Sumber: FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>)

Konsumsi

Permintaan bawang merah cenderung merata setiap saat sementara produksi bawang merah bersifat musiman. Kondisi ini menyebabkan terjadinya gejolak karena adanya senjang (gap) antara pasokan (suplai) dan permintaan sehingga dapat menyebabkan gejolak harga antar waktu. Permintaan bawang merah terus meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk dan kebutuhan konsumsi bawang merah oleh masyarakat. Gap yang terjadi antara produksi dan konsumsi diilustrasikan seperti pada Gambar 4.35 sebagai berikut.



Gambar 4.35. Perkembangan Produksi Dan Kebutuhan Konsumsi Bawang Merah, 2011

Dari gambar tersebut terdapat senjang produksi dan konsumsi yang cukup lebar, dimana pada saat produksi lebih rendah daripada permintaan (sekitar bulan April sampai dengan Nopember) produksi seharusnya disimpan sebagai stok atau diekspor, sementara pada bulan Oktober atau Maret atau saat *off season*, dilakukan impor untuk menutup kekurangan konsumsi).

Konsumsi per kapita per tahun bawang merah disajikan pada Tabel 4.35, yang menunjukkan peningkatan rata-rata konsumsi per Kapita secara lambat yaitu 0,05 persen/tahun. Pada tahun 2008 rata-rata konsumsi per kapita bawang merah sebesar 2,74 Kg/kapita/tahun, meningkat menjadi 2,76 Kg/kapita/tahun, dan bahkan konsumsi bawang merah mengalami penurunan cukup besar pada tahun 2011 yaitu turun menjadi 2,36 Kg/kapita/tahun.

Tabel 4.46. Konsumsi Bawang Merah Rata-rata Per Kapita Per Tahun, 2008-2012

Tahun	Kg/kap/tahun
2008	2.74
2009	2.52
2010	2.53
2011	2.36
2012	2.76
Laju (%/tahun)	-0,51

Sumber: BPS

Total konsumsi bawang merah dikaitkan dengan total produksi akan dapat diperoleh informasi surplus/defisit bawang merah. Tabel 4.36 menyajikan posisi surplus/defisit bawang merah Indonesia. Data total konsumsi merupakan perkalian antara jumlah penduduk total dengan konsumsi bawang per kapita per tahun. Dari tabel tersebut, posisi penyediaan bawang merah selama lima tahun terkait berada pada kondisi surplus. Namun demikian fluktuasi harga bawang merah masih selalu menjadi permasalahan pasar bawang merah domestic. Hal ini karena distribusi yang tidak merata sepanjang tahun (ada *off season*) serta mekanisme stok yang belum berjalan dengan baik sehingga produksi saat *in season* tidak dapat mampu mencukupi kebutuhan saat *off season*. Untuk itu perlu penataan system sistim produksi bawang merah musim kemarau (*in-season*) dan sistim produksi di musim hujan (*off-season*) sehingga produksi bawang merah dapat berkesinambungan sepanjang tahun.

Tabel 4.47. Produksi, Konsumsi dan Surplus/Defisit Bawang Merah, 2008-2012

Tahun	Total Produksi (Ton)	Total Konsumsi (Ton)	Surplus/Defisit (Ton)
2008	853,615	630,258	223,357
2009	965,164	590,688	374,476
2010	1,048,934	601,887	447,047
2011	893,124	568,850	324,274
2012	960,072	695,128	264,944

Sumber: BPS (diolah)

4.7.1.2. Perdagangan Luar Negeri

Neraca perdagangan bawang merah Indonesia selama tiga tahun terakhir berada pada posisi defisit. Volume dan nilai impor bawang merah lebih besar dari volume dan nilai ekspornya. Apabila dikaitkan dengan perkembangan produksi dan konsumsi bawang merah (Tabel 4.41) yang menunjukkan pada posisi surplus atau dengan kata lain produksi lebih besar dari konsumsi sehingga berpotensi untuk ekspor, namun volume dan nilai yang diimpor lebih besar dari pada yang diekspor. Dalam tiga tahun terakhir besaran defisit perdagangan cabe berfluktuasi namun cenderung mengecil baik dalam volume maupun nilainya. Volume ekspor cabe dalam satu tahun terakhir (Januari-Agustus 2013 terhadap Januari-Agustus 2012) turun hampir 100 persen (99,6 persen). Hal ini berarti bahwa Indonesia selama satu tahun terakhir hampir tidak melakukan ekspor atau ekspor sangat kecil. Sedangkan untuk impor juga menurun sekitar 40 persen.

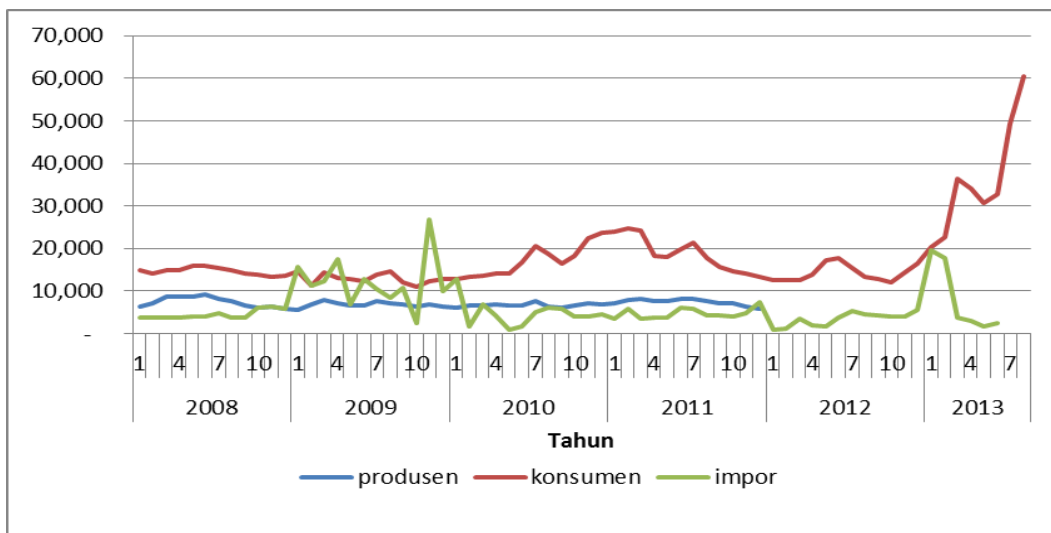
Tabel 4.48. Neraca Perdagangan Bawang Merah Indonesia, 2011-2013

Periode	Satuan	Ekspor	Impor	Surplus/Defisit
Jan-Des 2011	Volume (ton)	19,085	122,191	(103,106)
	Nilai (1000 intl \$)	8,812	54,480	(45,668)
Jan-Agust 2012	Volume (ton)	8,042	117,627	(109,585)
	Nilai (1000 intl \$)	4,189	52,766	(48,577)
Jan-Agust2013	Volume (ton)	30	70,952	(70,922)
	Nilai (1000 intl \$)	56	32,004	(31,948)
2013 thd 2012 (%)	Volume	-99.6	-40	-
	Nilai	-98.7	-39	-

Sumber : BPS (diolah)

4.7.1.3. Harga

Dalam beberapa tahun terakhir harga bawang merah dalam negeri meningkat akibat adanya kesenjangan antara produksi dengan permintaan dalam negeri. Kesenjangan ini telah merangsang masuknya impor bawang. Adanya lonjakan harga konsumsi bawang merah yang menyebabkan petani menjual benihnya untuk konsumsi pada periode akhir tahun (mulai tahun 2010) yang menyebabkan petani kekurangan stok benih pada periode tanam berikutnya sehingga harga benih melonjak, biaya produksi tinggi, banyak petani bawang merah yang beralih ke komoditas lainnya sehingga luas areal tanam berkurang. Sementara itu petani yang menanam dengan biaya produksi yang tinggi dihadapkan pada bawang impor sehingga harga di pasaran turun, petani akan mengalami kerugian sehingga tidak bisa menanam lagi. Hal ini terulang pada tahun 2011 sampai 2013 sehingga luas tanam semakin berkurang. Lambatnya proses impor benih bawang yang dibutuhkan pada bulan Juni dan Juli mengakibatkan kekurangan pasokan benih pada bulan tersebut tidak terpenuhi. Lonjakan harga bawang juga karena pada saat produksi turun, proses impor bawang merah terhambat sehingga suplai di pasar sangat terbatas, sementara permintaan tetap. Kenaikan harga bawang merah juga dipicu oleh kenaikan harga BBM dan kenaikan permintaan pada saat hari raya sehingga harga bawang merah melonjak tajam dan menyebabkan inflasi. Perkembangan harga bawang merah ditingkat produsen, konsumen dan harga impor terangkum dalam Gambar 4.36 sebagai berikut.



Gambar 4.36. Perkembangan Harga Bawang Merah di Tingkat Konsumen, Produsen dan Impor, Tahun 2008-2013

Harga bawang merah ditingkat konsumen terus meningkat terutama sejak tahun 2010, pada tahun sebelumnya harga relatif stabil dan bahkan pada tahun 2008 cenderung terjadi penurunan. Secara rata-rata harga paling rendah terjadi pada tahun 2009 dan kemudian terus meningkat. Rata-rata harga paling besar terjadi pada tahun 2013 disusul peningkatan paling tinggi terjadi pada tahun 2011 dan 2013. Dalam bulan Januari – Agustus 2013 terjadi peningkatan harga bawang di konsumen sebesar 300% yaitu dari Rp 20.305/kg menjadi Rp 60.549/kg (Tabel 4.42). Berdasarkan perbedaan antar bulan, secara umum kenaikan harga bawang merah meningkat mulai bulan April sampai Agustus, walaupun dalam sebarannya tiap tahun berbeda. Pada tahun 2013 kenaikan harga di konsumen terus terjadi sejak bulan Januari. Kenaikan dan fluktuasi harga bawang dapat disebabkan oleh biaya tanam, cuaca, stok, transportasi, dan masuknya bawang impor.

Tabel 4.49. Perkembangan Harga Konsumen Bawang Merah, 2008-2013

Bulan	Harga (Rp/kg)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Rataan
Januari	14,910	11.269	12.871	24.056	12.594	20.305	13.518
Februari	14,182	11.269	13.288	24.710	12.639	22.589	14.085
Maret	14,888	14.444	13.713	24.214	12.692	36.315	16.899
April	15,022	13.140	14.105	18.320	13.910	34.111	15.600
Mei	15,842	12.911	14.098	17.926	17.334	30.641	15.488
Juni	15,936	12.417	16.654	19.943	17.715	32.641	16.564
Juli	15,514	13.887	20.611	21.282	15.376	49.207	20.063
Agustus	14,781	14.748	18.733	17.672	13.449	60.549	20.861
September	14,123	12.106	16.339	15.742	12.783		11.397
Oktober	13,781	11.036	18.299	14.643	12.150		9.357
November	13,429	12.265	22.337	14.065	14.271		12.590
Desember	13,609	12.952	23.648	13.388	16.507		13.302
Rataan	14,668	12.704	17.058	18.830	14.285	35.795	14.977
Pertumbuhan	(0,05)	1,64	34,28	10,39	24,14	150,58	

Sumber : Deperindag

Harga bawang di tingkat petani juga cenderung meningkat mengikuti harga konsumen, namun kenaikannya tidak sebesar harga ditingkat konsumen. Kondisi ini menggambarkan adanya ketidaksempurnaan transmisi harga dari konsumen ke produsen (Tabel 4.43 dan Gambar 4.36). Walaupun tidak mengikuti

pola yang seragam antar tahun, secara rata-rata harga produsen lebih tinggi terjadi pada bulan Juli-Agustus. Dalam tahun 2013 harga bawang merah ditingkatkan petani meningkat dari Januari sampai April, kemudian menurun pada bulan Mei dan cenderung meningkat kembali sampai Agustus 2013. Kebijakan penyesuaian harga BBM tahun 2013 juga berkontribusi dalam kenaikan harga bawang merah karena meningkatkan biaya produksi dan biaya transportasi.

Tabel 4.50. Perkembangan Harga Bawang Merah ditingkat Petani/Produsen, 2008-2011

Bulan	Harga (Rp000/kg)				
	2008	2009	2010	2011	Rataan
Januari	11.242	10.280	10.707	12.892	11.280
Februari	11.025	10.707	10.729	13.149	11.402
Maret	11.613	11.272	10.770	13.687	11.835
April	12.107	10.934	11.152	13.385	11.894
Mei	12.556	10.923	11.111	12.877	11.867
Juni	12.717	10.631	11.374	12.976	11.924
Juli	12.070	11.137	12.739	13.361	12.327
Agustus	11.785	11.488	12.197	13.085	12.139
September	11.407	11.281	12.112	12.617	11.854
Oktober	10.829	10.898	12.301	12.442	11.618
November	10.576	10.932	12.891	12.450	11.712
Desember	10.885	10.946	13.003	12.244	11.769
Rataan	11.568	10.952	11.757	12.930	11.802
Pertumbuhan	0,31	(5,319)	7,348	9,980	0,36

Sumber: BPS

Harga bawang impor CIF cenderung fluktuatif tidak mengikuti pola tertentu. Secara umum harga CIF bawang merah impor relative lebih rendah dibandingkan dengan harga di tingkat petani (Gambar 4.36), kejadian berbeda terjadi pada tahun 2009, pada saat harga domestik rendah harga impor justru lebih tinggi dari harga ditingkat petani.

Pada bulan Juli 2010-November 2011, harga bawang domestik mengalami kenaikan yang cukup ekstrim, sedangkan harga bawang internasional cenderung lebih stabil (Tabel 4.44). Harga bawang merah internasional tertinggi pada bulan Januari-Februari 2013, mencapai Rp 19000, namun kemudian turun drastis pada bulan Maret dan seterusnya. Dinamika harga impor bawang merah ini dipengaruhi oleh musim panen bawang darai negara asal impor bawang.

Tabel 4.51. Perkembangan Harga Impor Bawang Merah 2009-2013

Bulan	Harga (Rp '000/kg)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Rataan
Januari	3,870	15,605	12,864	3,430	1,027	19,536	9,389
Pebruari	3,654	11,268	1,609	5,919	1,272	17,782	6,917
Maret	3,807	12,422	6,931	3,572	3,601	3,856	5,698
April	3,888	17,451	4,274	3,853	1,997	3,000	5,744
Mei	3,984	6,847	0,884	3,793	1,773	1,650	3,155
Juni	4,148	12,744	1,614	6,094	3,770	2,416	5,131
Juli	4,773	10,596	5,065	5,778	5,339		6,310
Agustus	3,761	8,436	6,225	4,165	4,474		5,412
September	3,672	10,647	5,924	4,166	4,329		5,748
Oktober	5,980	2,470	4,136	4,064	3,955		4,121
Nopember	6,269	26,747	3,950	4,735	3,992		9,139
Desember	5,906	10,000	4,655	7,346	5,694		6,720
Rataan	4,476	12,103	4,844	4,743	3,435	8,040	6,274
Laju	5,510	80,080	38,470	12,360	29,170	-34,67	

Sumber :BPS (diolah)

Perkembangan harga dan margin perdagangan bawang merah pada tingkat harga produsen ke harga konsumen menunjukkan peran pedagang, dimana margin di tingkat konsumen dan produsen besarnya kurang dari 50% sedangkan margin atau selisih harga konsumen dan harga dunia memiliki margin terbesar lebih dari 50% (Tabel 4.42). Sedangkan daya saing bawang merah pada pasar dunia dapat ditunjukkan melalui margin harga produsen dan harga dunia yang juga lebih dari 50%. Selama periode 2008-2012 harga bawang merah dunia turun dengan laju 11,95%/tahun sedangkan harga domestic baik harga produsen maupun konsumen meningkat dengan laju masing-masing 3,41% dan 4,07%/tahun.

Tabel 4.52. Harga Bawang Merah di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Marjin1 ^{a)}		Marjin2 ^{b)}		Marjin3 ^{c)}	
	US\$/kg	Rp/kg	Konsumen (Rp/kg)	Produsen (Rp/kg)	Rp/kg	%	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	0,459	4.476	14.668	11.558	10.192	69,48	3.110	21,20	7.082	61,27
2009	1,164	12.103	12.704	10.953	601	4,73	1.751	13,78	-1.150	-10,50
2010	0,533	4.844	17.058	11.757	12.214	71,60	5.301	31,08	6.913	58,80
2011	0,540	4.743	18.830	12.930	14.087	74,81	5.900	31,33	8.187	63,32
2012	0,371	3.435	14.285	-	10.850	75,95	14.285	-	-3.435	-
Laju (%/th)	-11,95	-14,66	3,41	4,07	32,80	29,39	42,64	39,23	-	-

Keterangan:

- a) Selisih antara harga konsumen dan harga dunia.
- b) Selisih antara harga konsumen dan harga produsen.
- c) Selisih antara harga produsen dan harga dunia.

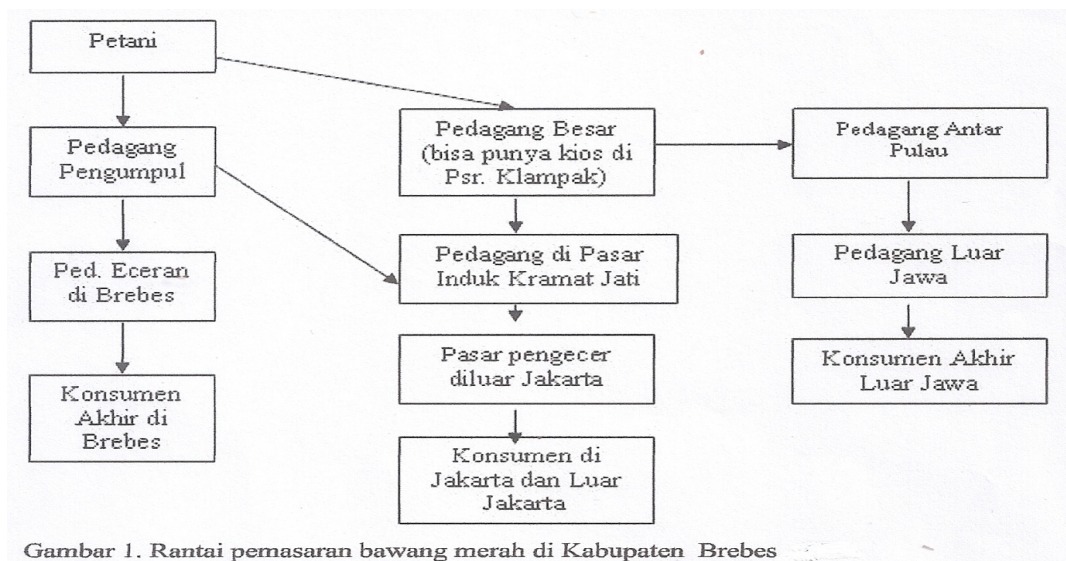
4.1.7.4. Rantai Pasok

Sistem distribusi dan pemasaran yang tercakup di dalam tataniaga bawang merah beragam menurut daerah sentra produksi dan tujuan pasarnya. Rantai tataniaga komoditas bawang merah sebagian besar berasal dari Jawa Tengah, Jawa Timur dan impor (Thailand, Vietnam dan Filipina) yang ditujukan untuk memenuhi tujuan pasar lokal, pasar kabupaten dan pasar provinsi, serta pasar Jakarta dan sekitar Jabodetabek serta dikirim ke provinsi-provinsi. Pelaku tataniaga yang terlibat dalam distribusi bawangmerah adalah pedagang pengumpul, pedagang besar atau grosir termasuk supplier industri pengolahan, dan pedagang pengecer baik pengecer pasar tradisional maupun pasar modern (supermarket, hypermarket, dan swalayan).

Seperti halnya pada rantai pasok komoditas sayuran pada umumnya, pedagang pengumpul berperan sebagai pengumpul dan pembeli produksi bawangmerah dari petani. Pedagang pengepul atau pedagang besar, selain berperan sebagai pembeli hasil dari pedagang pengumpul dan petani, seringkali juga menjalankan peran sebagai penyedia modal (lembaga pembiayaan informal) bagi petani dan pedagang pengumpul yang menjadi kaki tangannya. Sistem distribusi dan pemasaran bawangmerah dari daerah sentra produksi ke berbagai tujuan pasar dapat dilihat pada Gambar 4.37.

Dalam kelembagaan rantai pasok tersebut, petani berperan sebagai produsen bawangmerah. Pedagang pengumpul berperan sebagai pengumpul dan pembeli produksi bawangmerah dari petani. Pada kasus rantai pasok bawang merah di sentra produksi di Jawa Tengah (Brebes), produsen menjual produk ke

beberapa pedagang secara bebas, tidak ada ikatan antara agen2 pemasaran tersebut. Hubungan didasarkan pada kebutuhan pasokan. Tidak ada kemitraan antara petani dan pedagang maupun industri pengolah. Pedagang antar wilayah/antar pulau berperan dalam mendistribusikan komoditas bawang merah antar wilayah. Pengecer pasar berperan menjual langsung ke konsumen di pasar-pasar tradisional, yang menjual cabai merah ke konsumen langsung di daerah-daerah pusat konsumsi. Perbaikan system tataniaga yang akan memperbesar margin harga petani akan membuat harga bawang merah di konsumen menjadi lebih murah.



Gambar 4.37. Rantai Distribusi Bawang Merah di Pusat Produksi Kabupaten Brebes

Sumber :Rachmat (2013)

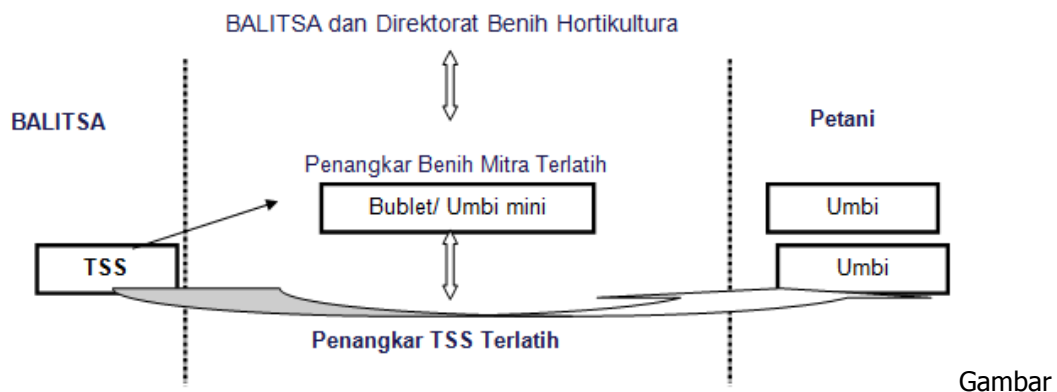
4.7.1.5. Perbenihan Bawang Merah

Ketersediaan benih bawang merah varietas unggul yang disukai petani/konsumen merupakan faktor penentu keberhasilan budidaya bawang merah. Selama ini benih yang digunakan dalam bentuk umbi. Varietas unggul baru bawang merah ini tersedia dalam varietas Sembrani, Trisula dan Pancasona dengan potensi hasil mencapai 22 ton/ha dan cocok untuk musim hujan. Selama ini aspek budidaya budi daya bawang merah masih menghadapi kendala terutama dalam hal penyediaan benih. Masalah yang dihadapi antara lain : (a) benih bermutu terbatas, hanya tersedia sekitar 15-16% dari yang diperlukan; (b) produktivitas rendah hanya 9,28 ton/ha sementara potensi hasil seharusnya

mampu mencapai 20 ton/ha, biaya umbi bibit mahal, mencapai sekitar 40% dari biaya produksi; (c) kebutuhan bibit cukup banyak (1-1,2 ton/ha), sehingga perlu gudang penyimpanan dan transportasi untuk mengangkut benih tersebut; (d) benih bawang merah dalam bentuk umbi berpotensi menyebarkan bibit penyakit.

Berdasarkan permasalahan tersebut, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian telah melakukan kajian untuk memperoleh terobosan teknologi budidaya bawang merah dengan menggunakan biji botani bawang merah (TSS = *True Shallot Seed*) dalam sistem produksi bawang merah konvensional, baik untuk lahan sawah maupun lahan kering atau tegalan. Teknologi ini meliputi varietas yang sesuai, teknik produksi benih botani (TSS) dan teknik produksi umbi konsumsi menggunakan biji botani (Balitbangtan, 2013). Keunggulan dari benih TSS diantaranya tanaman tegak dan produktivitas lebih tinggi, bebas penyakit dan virus, volume benih & biaya produksi rendah serta tidak memerlukan gudang penyimpanan & transportasi khusus. Namun untuk memproduksi benih TSS masih menghadapi kendala diantaranya : tingkat pembungaan bawang merah rendah, pembentukan biji rendah karena viabilitas serbuk sari rendah dan tingkat penyerbukan terbatas serta tidak semua kondisi lingkungan (tempat dan iklim) mendukung pengembangan TSS. Potensi varietas bawang di Indonesia secara alami dapat berbunga dan menghasilkan biji/benih, kecuali varietas bawang merah kultivar Sumenep tidak dapat menghasilkan bunga atau biji.

Konsep pengembangan benih TSS dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, dalam hal ini oleh Balai Penelitian Sayuran dan Direktorat Benih Hortikultura. Pengembangan TSS melalui penangkar benih TSS yang telah terlatih yang nantinya akan menghasilkan benih TSS dan menggantikan benih umbi yang saat ini digunakan oleh petani. Konsep perbenihan TSS dijabarkan dalam Gambar 4.38



4.38. Konsep Perbenihan True Shallot Seed (TSS)

Sumber: Suwandi (2013)

4.7.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Program /kegiatan pengembangan bawang merah yang saat ini sedang berjalan dapat dibedakan kedalam aspek Teknologi (penyediaan benih, budidaya dan pasca panen) dan aspek Regulasi (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2013).

- 1) Kebijakan Teknologi
 - a) Teknologi penyediaan benih:
Kebijakan penyediaan benih yang telah dilakukan saat ini adalah melakukan pembinaan penangkar benih secara terbatas.
 - b) Teknologi Budidaya
Kebijakan yang telah dilakukan saat ini adalah melakukan perluasan di luar Jawa seluas 1500 hektar per tahun dalam waktu 5 tahun untuk mengisi kekosongan off season, serta melakukan perencanaan produksi melalui penanaman pada musim Hujan dan Musim Kemarau menggunakan teknologi benih yang tepat.
 - c) Teknologi Pasca Panen:
Kebijakan dalam bidang pasca panen yang telah ada saat ini adalah pengadaan cold storage untuk hasil panen bawang merah.
- 2) Kebijakan Regulasi
 - a) Regulasi Pengaturan Impor Benih
Regulasi impor benih yang ada saat ini adalah impor benih pada musim tanam pertama bulan Juni-Juli.
 - b) Regulasi RIPH
Pemerintah telah memberlakukan kebijakan yang impor produk hortikultura melalui peraturan perundangan yang mengatur impor produk hortikultura (Permentan No 60 tahun 2012, Permentan No 47 tahun 2013).

4.7.3. Titik Kritis/Isu Strategis

Isu strategis pengembangan agribisnis bawang merah selain masih kurangnya teknologi budidaya, khususnya dalam teknologi benih unggul, juga masalah fluktuasi harga yang cukup tinggi yang disebabkan produksi masih belum mampu mencukupi kebutuhan konsumsi. Salah satu upaya yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah fluktuasi harga bawang merah yang tinggi, menurunkan harga di tingkat konsumen adalah dengan memperbaiki sistem budidaya tanaman secara lebih efisien sehingga selain biaya produksi dapat dikurangi juga diperoleh peningkatan produksi sepanjang tahun, peningkatan daya saing produk sekaligus meningkatkan pendapatan petani.

Untuk itu diperlukan pendekatan secara simultan dari aspek teknis sistim produksi maupun aspek non-teknis dan kelembagaan. Pendekatan dari aspek teknis budidaya adalah dengan menjaga keseimbangan usahatani bawang merah antara musim kemarau dan musim hujan, yaitu melalui penataan sistim tanam di lahan bekas sawah untuk sistim produksi bawang merah musim kemarau (*in-season*) yang memiliki sistim pengairan yang baik. Di lain pihak sistim produksi bawang merah di musim hujan (*off-season*) dapat dikembangkan pada lahan kering atau lahan sub-optimal dengan penerapan teknologi unggul di lahan kering.

4.7.4. Langkah Kebijakan ke Depan

Upaya pengembangan komoditas bawang merah perlu kebijakan yang bersifat jangka pendek maupun jangka menengah. Kebijakan yang diperlukan tersebut diuraikan sebagai berikut (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 2013).

Kebijakan Jangka Pendek

Kebijakan jangka pendek yang diperlukan untuk pengembangan bawang merah dapat dipilah menjadi kebijakan pada aspek teknologi dan regulasi. Kebijakan pada aspek teknologi dapat dipilah menjadi teknologi penyediaan benih, teknologi budidaya dan teknologi pasca panen.

- 1) Kebijakan Teknologi
 - a) Teknologi penyediaan benih
Melakukan akselerasi pembinaan penangkar benih di tiap kelompok, kemitraan penangkar benih dengan swasta dan pengembangan benih yang adaptif pada Musim Hujan dan Musim Kemarau.
 - b) Teknologi Budidaya
Melakukan replikasi model perluasan areal yang sudah berhasil dilakukan petani dan introduksi teknologi baru hasil kajian Badan Litbang Pertanian, antara lain penggunaan biji botani bawang merah TSS (*True Shallot Seed*), Varietas Unggul Baru (VUB) dan penggunaan *shading net*
 - c) Teknologi Pasca Panen:
Kebijakan dalam bidang pasca panen yang diperlukan adalah pengadaan fasilitas *instore drying*.
- 2) Kebijakan Regulasi
 - a) Regulasi Pengaturan Impor Benih

Kebijakan di bidang regulasi pengaturan impor benih adalah impor disesuaikan dengan kebutuhan & ketersediaan benih domestic, tidak hanya terbatas pada musim tanam pertama bulan Juni-Juli.

b) Regulasi RIPH

Akselerasi yang diperlukan dalam hal regulasi RIPH adalah peningkatan koordinasi kebijakan RIPH dan kemudahan birokrasinya, penerapan tarif impor optimal dan penutupan pelabuhan saat panen raya untuk menghindari impor masuk.

Kebijakan Jangka Menengah

Mendukung program *roadmap* bawang merah Ditjen Hortikultura untuk penambahan luas tanam padalahan kering dan dataran medium pada musim hujan (*off season*) terutama di Luar Jawa untuk kontinuitas produksi varietas bawang merah yang toleran terhadap hujan, dengan mereplikasi pola-pola yang sudah ada di petani.

Proyeksi

Untuk perhitungan proyeksi konsumsi bawang merah, digunakan tahun dasar 2012 sebagai basis dimana rata-rata konsumsi perkapita bawang merah penduduk Indonesia mencapai sekitar 2,9 kg/kap/tahun. Sedangkan untuk proyeksi produksi, perhitungan menggunakan trend pertumbuhan produksi sebesar 4,36% per tahun.

Tabel 4.53. Proyeksi Kebutuhan dan Konsumsi Bawang Merah Nasional 2015-2019

No.	Komponen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Pertumbuhan 2015-2019
1	Total Permintaan (1000 Ton)	904,0	922,5	942,2	963,4	986,0	1009,6	1034,4	1060,4	2,39
2	Total Produksi (1000 Ton)	960,1	997,5	1037,4	1080,1	1125,8	1174,9	1227,6	1284,2	4,36
3	Market Deficit/Surplus (1000 Ton)	56,1	74,9	95,2	116,7	139,9	165,3	193,2	223,8	

Pada tahun 2015 produksi bawang merah diperkirakan akan mencapai sekitar 963,4 ribu ton sementara produksi mencapai sekitar 1,1 juta ton sehingga surplus mencapai 140 ribu ton. Pada akhir 2019, surplus diperkirakan mencapai 223 ribu ton dengan produksi sekitar 1,2 juta ton, dan kebutuhan yang hanya sekitar 1,0 juta ton.

4.8. Kelapa Sawit

4.8.1. Kondisi Saat Ini

4.8.1.1. Produksi dan Konsumsi

Produksi

Rata-rata laju pertumbuhan produksi kelapa sawit dalam bentuk CPO (*crude palm oil*) selama 2008-2012 adalah 7,65% per tahun (Tabel 4.46). Sumber pertumbuhan produksi kelapa sawit terutama ditopang oleh pertumbuhan luas areal sebesar 5,51%/tahun, sementara pertumbuhan produktivitas pada periode yang sama justru mengalami penurunan sebesar -0,14%/tahun (Tabel 4.46). Dibedakan menurut pengusahaannya, luas perkebunan rakyat (PR) tumbuh dengan laju 7,43%/tahun, Perkebunan Besar Negara (PBN) tumbuh 3,23%/tahun dan Perkebunan Besar Swasta (PBS) tumbuh dengan laju 4,36%/tahun. Sementara pertumbuhan produksi PR sebesar 6,76%/tahun, PBN sebesar 1,77%/tahun dan PBS 9,45%/tahun.

Tabel 4.54. Pertumbuhan Luas Areal dan Produksi Minyak Sawit Menurut Pengusahaan, Tahun 2008-2012.

Tahun	Luas Areal (000 Ha)				Produksi CPO (000 Ton)			
	PR	PBN	PBS	Jumlah	PR	PBN	PBS	Jumlah
2008	2.882	603	3.879	7.364	6.923	1.938	8.679	17.540
2009	3.061	631	4.181	7.873	7.518	2.006	9.801	19.324
2010	3.387	632	4.367	8.385	8.459	1.891	11.609	21.958
2011	3.752	678	4.562	8.993	8.798	2.046	12.253	23.097
2012 *	3.774	683	4.618	9.075	8.974	2.097	12.450	23.521
Laju (%/th)	7,43	3,23	4,36	5,51	6,76	1,77	9,45	7,65

Keterangan: *) Angka Sementara

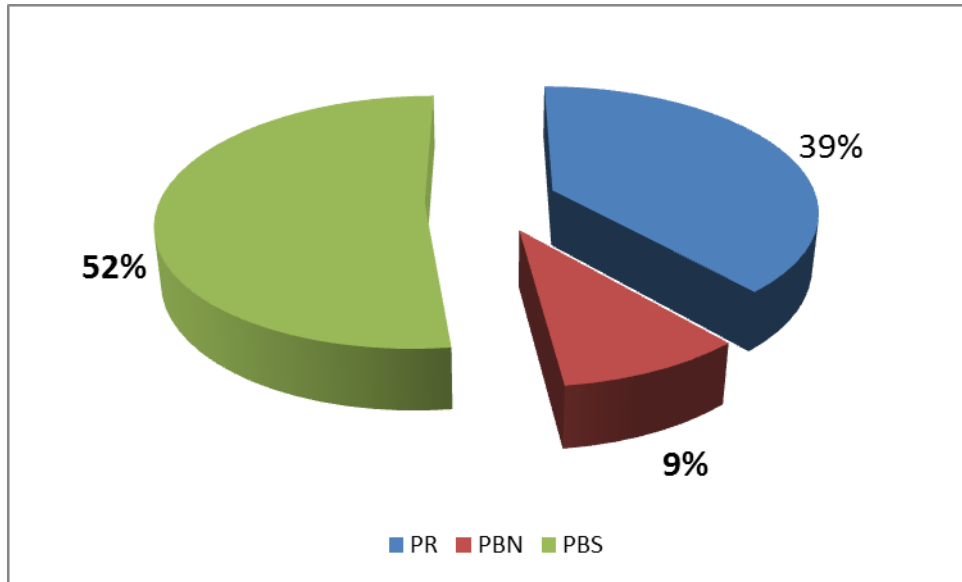
Sumber : BPS (diolah)

Tabel 4.55. Pertumbuhan Produktivitas Minyak Sawit, Tahun 2008-2012

Tahun	Luas TM (000 Ha)	Produksi (000 Ton)	Produktivitas (Ton/Ha)
2008	5.122,3	17.540	3,42
2009	5.541,4	19.324	3,49
2010	6.108,3	21.958	3,59
2011	6.524,5	23.097	3,54
2012*	6.968,3	23.521	3,38
Laju (%/th)	7,79	7,65	-0,14

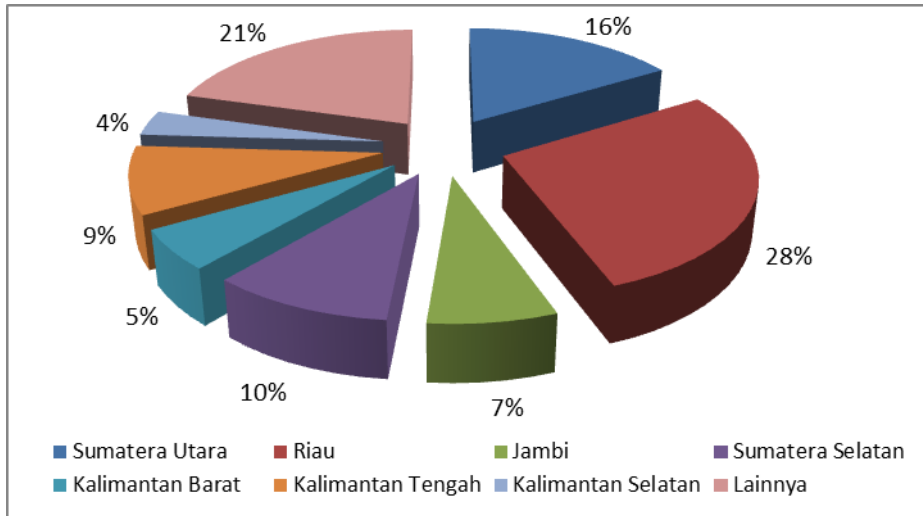
Sumber : BPS, diolah

Berdasarkan kontribusinya, produksi kelapa sawit Indonesia didominasi oleh PBS dengan pangsa sebesar 52%, PBR memiliki pangsa 39% sedangkan pangsa PBN hanya memiliki pangsa sebesar 9% (Gambar 4.39).



Gambar 4.39. Kontribusi Rata-rata Produksi Minyak Sawit Menurut Pengusahaan, tahun 2008-2012

Produsen utama kelapa sawit Indonesia sebagian besar berada di pulau Sumatera diantaranya yang dominan adalah Sumatera Utara, Jambi, Sumatera Selatan, Riau dan provinsi-provinsi lainnya. Sementara untuk pulau Kalimantan produksi kelapa sawit dominan berada di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan. Dilihat dari produksi rata-rata tahun 2008-2012 (Gambar 4.35), tiga produsen utama berada di wilayah Sumatera, dimana provinsi Riau memiliki pangsa terbesar (28%) kemudian Sumatera Utara (16%), Sumatera Selatan (10%)



Gambar 4.40. Kontribusi Rata-rata Produksi Minyak Sawit Menurut Wilayah Sentra Produksi Tahun 2008-2012
Sumber : BPS (diolah)

Di tingkat dunia, 10 negara produsen utama minyak sawit disajikan pada Tabel 4.48, dimana Indonesia merupakan Negara produsen utama minyak sawit dunia disusul oleh Malaysia dan Thailand. Produsen lainnya adalah Colombia, Nigeria, Papua New Guinea, pantai Gading, Cameroon, Honduras dan Ekuador

Tabel 4.56. Produksi Minyak Sawit /CPO (Crude Palm Oil) 10 Negara Produsen Utama, Tahun 2011.

Peringkat	Negara	Prduksi (000MT)
1	Indonesia	21.449
2	Malaysia	18.912
3	Thailand	1.530
4	Colombia	941
5	Nigeria	930
6	Papua New Guinea	560
7	Côte d'Ivoire	371
8	Cameroon	354
9	Honduras	320
10	Ecuador	290

Sumber: FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>)

Konsumsi

Berdasarkan Neraca Bahan Makanan (NBM), komponen penyediaan minyak sawit terdiri dari produksi, ditambah impor dikurangi ekspor dan ditambah perubahan stok sementara komponen Konsumsi minyak sawit adalah diolah untuk makanan dan bukan makanan serta komponen tercecer. Penggunaan minyak sawit sebagian besar untuk diolah oleh industri makanan menjadi minyak goreng sawit dan industri bukan makanan. Pada periode 2009-2012, jumlah minyak sawit yang diolah oleh industri makanan memiliki porsi terbesar yaitu rata-rata 91,7%, sisanya diolah oleh industri non makanan sebanyak 6 % dan tercecer 2,4% (Tabel 4.57).

Tabel 4.57. Penyediaan, Penggunaan dan Ketersediaan Minyak Sawit, 2009-2012

No	Uraian	Tahun			
		2009	2010	2011*	2012**
A	Penyediaan (000ton)	2.416	5.613	5.903	5.086
1.	Produksi	19.329	21.958	22.508	23.521
2.	Impor	21	47	23	44
3.	Ekspor	16.829	16.292	16.436	18.352
4.	Perubahan Stok	100	100	192	127
B.	Konsumsi (000ton)	2.416	5.613	5.903	5.086
1.	Pakan				
2.	Bibit				
3.	Diolah untuk				
	Makanan	2.131	5.255	5.479	4.677
	Non makanan	227	224	283	287
4.	Tercecer	58	134	141	122
5.	Bahan Makanan				

Sumber : Neraca Bahan Makanan (NBM) Kementerian Pertanian (dalam Pusdatin, 2013)

Keterangan: *) Angka Sementara; **) Angka Prediksi Pusdatin

Dalam data SUSENAS, yang disebut minyak goreng lainnya adalah minyak goreng berbahan baku minyak sawit. Konsumsi minyak sawit oleh rumah tangga sebagian besar dalam bentuk minyak goreng (minyak sawit). Data SUSENAS menunjukkan konsumsi minyak goreng (minyak sawit) oleh rumah tangga selama periode 2008-2012 meningkat dengan laju 3,2%/tahun dengan rata-rata konsumsi sebesar 8,4 liter/kapita/tahun (Tabel 4.50).

Tabel 4.58. Konsumsi minyak goreng lainnya (minyak sawit) dalam rumah tangga di Indonesia, Tahun 2008-2012

Tahun	Konsumsi (Lt/kapita/tahun)
2008	7,98
2009	8,19
2010	8,03
2011	8,24
2012	9,33
Laju (%/tahun)	3,20

Sumber : Susenas,BPS (dalam Pusdatin,2013)

Konsumsi total minyak sawit selama kurun waktu 2009-2012 terus meningkat dengan peningkatan rata-rata 22,84%/tahun (Tabel 4.51). Pada tahun 2012, konsumsi total mencapai sekitar 5,90 juta ton, jauh lebih rendah dibanding produksi pada tahun yang sama sebesar 23,52 ribu ton. Dengan posisi demikian selama periode tersebut terdapat surplus rata-rata sebesar 78,5%, namun surplus tersebut cenderung menurun rata-rata sebesar -3,39 %/tahun.

Tabel 4.59. Konsumsi dan Surplus/Defisit Minyak Sawit, 2008-2012.

Tahun	Produksi (000 ton)	Konsumsi (000 ton)*	Surplus/Defisit	
			000 Ton	%
2009	19.329	2.416	16.913	87,50
2010	21.958	5.613	16.345	74,44
2011	22.508	5.903	16.605	73,77
2012	23.521	5.086	18.435	78,38
Laju (%/th)	6,14	22,84	2,74	-3,39

Keterangan: *) Terdiri dari konsumsi rumah tangga, penggunaan untuk pakan, bibit, industri pengolahan (makanan dan non makanan) dan tercecer (diolah dari NBM, BKP).

4.8.1.2. Perdagangan Luar Negeri

Sebagai produsen utama minyak sawit dunia, produksi minyak sawit Indonesia sebagian besar untuk diekspor (Tabel 4.52). Namun demikian Indonesia juga melakukan impor namun dalam jumlah yang sangat kecil. Dengan demikian neraca perdagangan minyak sawit Indonesia selama 2008-2012 berada

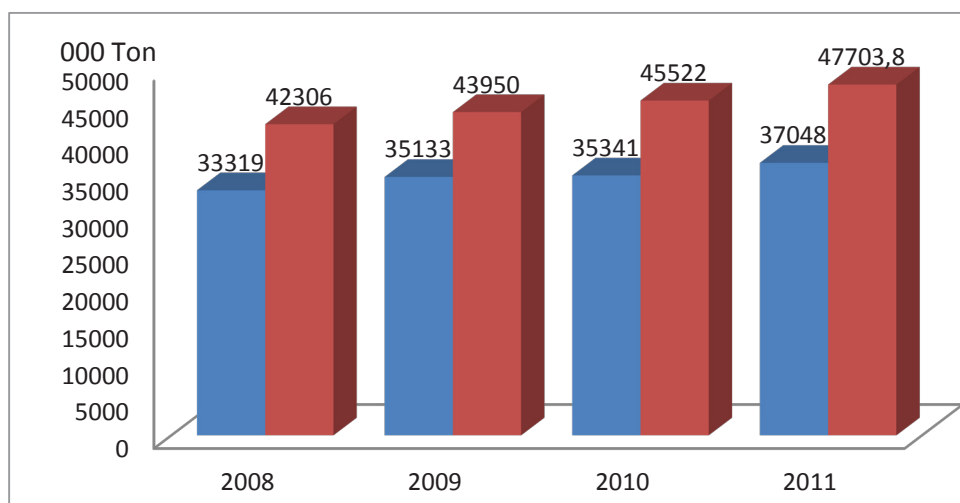
pada posisi surplus dengan persentase surplus yang hampir mencapai 100 %. Ekspor minyak sawit Indonesia dominan ditujukan ke 5 negara yaitu India, China, Netherlands, Malaysia, dan Singapore.

Tabel 4.60. Volume Ekspor dan Impor Minyak Sawit Indonesia, Tahun 2008-2012.

Tahun	Ekspor (000 ton)	Impor (000ton)	Surplus/Defisit	
			(000ton)	%
2008	18.141	11,0	18.130	99,94
2009	21.151	24,5	21.127	99,88
2010	20.394	48,5	20.346	99,76
2011	20.972	25,0	20.947	99,88
2012	23.811	7,9	23.803	99,97
Laju (%/th)	5,35	-6,42	5,36	0,01

Sumber : BPS (diolah)

Di tingkat dunia produksi minyak sawit dunia menunjukkan peningkatan rata-rata 3,95%/tahun selama 2008-2011, sedangkan volume ekspor minyak sawit dunia meningkat 3,24%/tahun (Gambar 4.41). Seperti halnya perdagangan minyak sawit Indonesia, sebagian besar produksi minyak sawit dunia diekspor ke Negara importir minyak sawit. Proporsi ekspor minyak sawit dunia selama periode tersebut sebesar 78,5% dari total produksi dunia. Nilai tersebut hampir sama dengan proporsi ekspor terhadap produksi minyak sawit Indonesia. Hal ini berarti produksi minyak sawit dunia yang digunakan untuk konsumsi domestik rata-rata hanya kurang dari 25 % dari total produksi.



Gambar 4.41. Produksi dan Ekspor Minyak Sawit Dunia, 2008-2011 (ribu ton).

Sumber: FAO-Stat (2013), diolah.

4.8.1.3. Harga

Struktur harga komoditas kelapa sawit terdiri harga produsen, yaitu harga TBS (tandan buah segar) yang dijual oleh petani, dan harga minyak sawit (CPO) yang dijual di tingkat perdagangan besar dan harga dunia (ekspor-impor). Dengan demikian margin perdagangan dari tingkat harga produsen dan tingkat harga perdagangan besar merupakan nilai tambah yang berasal dari pengolahan TBS menjadi CPO. Sedangkan margin perdagangan dari tingkat harga perdagangan besar dan harga tingkat ekspor merupakan peran dari pelaku pasar dalam proses perdagangan minyak sawit.

Tabel 4.53 menyajikan Harga minyak sawit di pasar domestik dan dunia beserta margin (selisih harga) pemasaran dari beberapa tingkatan pemasaran minyak sawit. Margin perdagangan besar dan pasar dunia selama periode 2008-2011 rata-rata sebesar Rp.2623/Kg. Nilai margin tersebut merupakan selisih harga minyak sawit domestik dengan harga minyak sawit dunia, dimana selama periode tersebut selisih harga tersebut meningkat dengan laju pertumbuhan yang menurun sebesar -0,87 %/tahun. Sedangkan margin harga perdagangan besar dengan harga tingkat produsen (harga TBS) yang mencerminkan biaya pengolahan dan margin dari bentuk TBS menjadi CPO rata-rata sebesar Rp/kg 2623 dengan laju peningkatan yang juga cenderung menurun. Selama periode 2008-2012 harga minyak sawit perdagangan besar meningkat dengan laju 0,66 %/tahun dan harga TBS di tingkat produsen hanya meningkat lambat sebesar 0,35 %/tahun.

Tabel 4.61. Harga Minyak Sawit di Pasar Dunia dan Indonesia, 2008-2012.

Tahun	Harga Dunia		Harga Domestik		Margin ^a		Margin ^b	
	US\$/kg	Rp/kg	Perdag Besar (Rp/Kg)	Produsen Rp/kg	Rp/kg	%	Rp/kg	%
2008	949	9.255	7.783	1.181	1.472	15,90	6.602	84,83
2009	683	7.097	5.987	1.066	1.110	15,64	4.921	82,19
2010	901	8.182	4.191	1.105	3.991	48,78	3.086	73,63
2011	1.125	9.880	7.474	1.288	2.406	24,35	6.186	82,77
2012	-	-	7.201	1.208	-	-	5.993	83,22
Rata-rata	915	8,178	6,527	1,170	2,623	81.33	5,358	26.17
Laju (%/th)	-	3,38	0,66	2,34	-0,87	0,27	0,35	-0,31

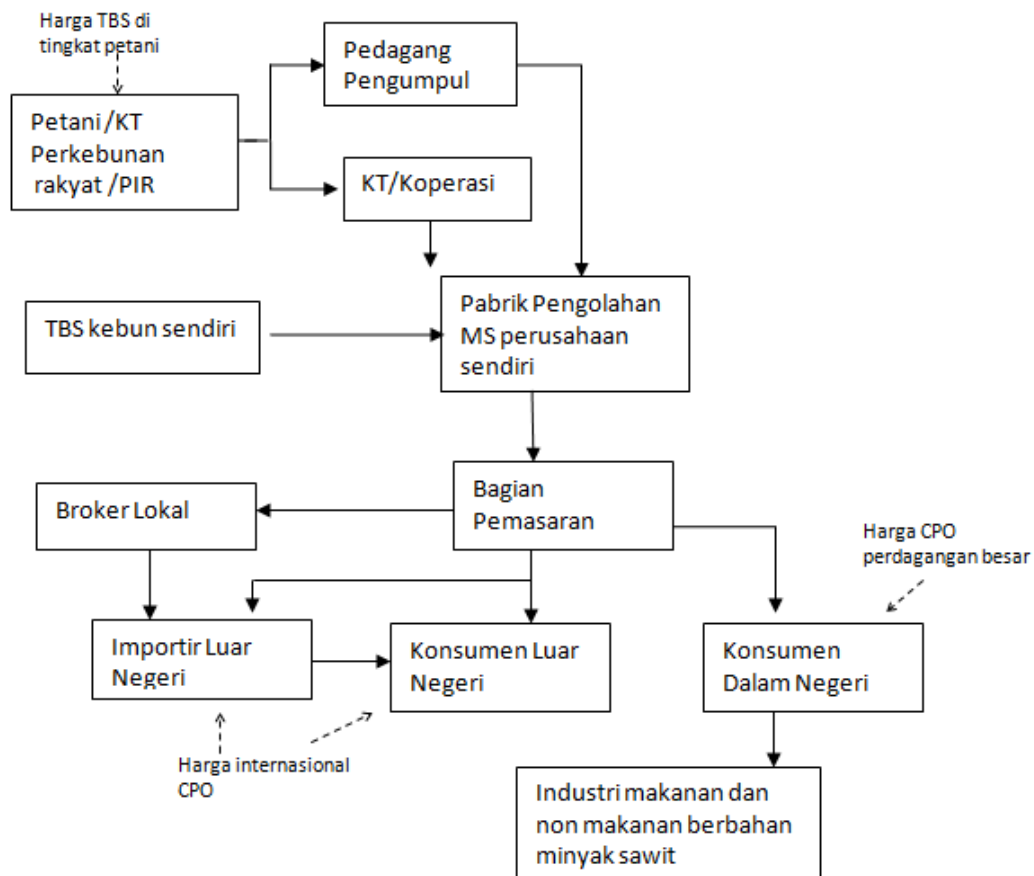
Keterangan: a) Selisih harga perdagangan besar dan harga dunia
b) Selisih harga perdagangan besar dan harga produsen

4.8.1.4. Rantai Pasok

Permasalahan rantai pasok dan distribusi pemasaran minyak sawit tidak terlepas dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait dengan pemasaran minyak sawit. Hal ini dikarenakan minyak sawit merupakan komoditas strategis sebagai penyumbang devisa terbesar di sektor pertanian dan sebagai bahan minyak goreng yang merupakan salah satu komoditas pangan utama masyarakat luas. Secara historis, distribusi pemasaran minyak sawit pada awalnya diatur melalui SKB 3 Menteri Nomor 275/KPB/XII/78 yang mengatur alokasi pasokan dan pemasaran produksi minyak sawit dalam negeri. SKB tersebut mengatur jumlah produksi dan rencana ekspor, pengawasan distribusi minyak sawit ke industri pengolahan serta penetapan harga. Namun liberalisasi perdagangan menuntut dilepasnya intervensi yang berlebihan oleh pemerintah sehingga pemasaran komoditas diarahkan mengikuti mekanisme pasar. Oleh karenanya pemerintah melakukan deregulasi melalui Pakjun 1991 yang menghapus SKB 3 Menteri sebelumnya, pakjun 1991 melonggarkan semua ketentuan tataniaga yang ada untuk memacu ekspor dan mendorong investasi minyak goreng dalam negeri. Melalui deregulasi tersebut alokasi produksi dan harga perdagangan minyak sawit dalam negeri tidak lagi ditentukan oleh pemerintah. Untuk menjamin pasokan minyak sawit dalam negeri pemerintah mengeluarkan instrumen melalui mekanisme pajak ekspor. Namun kebijakan tersebut sempat mengakibatkan kelangkaan pasokan minyak sawit untuk keperluan industri minyak goreng dalam negeri karena harga ekspor minyak sawit lebih tinggi daripada harga perdagangan besar untuk keperluan industri domestik. Untuk membatasi ekspor minyak sawit agar tidak terjadi kelangkaan pasokan minyak sawit untuk industri dalam negeri, pemerintah mengeluarkan instrumen berupa Pajak ekspor yang bersifat Progresif.

Saat ini rantai tataniaga minyak sawit tidak lagi diatur melalui peraturan pemerintah. Setiap perkebunan dan perusahaan minyak sawit bebas melakukan penjualan produk mereka masing-masing tanpa melalui Kantor Pemasaran Bersama. Saluran distribusi dan pemasaran menjadi lebih pendek dan kesepakatan harga ditentukan melalui mekanisme pasar mengacu pada harga minyak sawit internasional pada bursa berjangka Kuala Lumpur (MDEX) sementara mekanisme pemasaran minyak sawit Perkebunan Negara tetap melalui Kantor Pemasaran Bersama sesuai dengan Surat Keputusan Direksi seluruh PTPN. Penentuan harga ditentukan melalui system lelang yang dilakukan 2 kali seminggu.

Rantai perdagangan minyak sawit dimulai dari tingkat produsen yang menjual TBS ke pedagang pengumpul atau Koperasi. Pedagang atau Koperasi selanjutnya menjual TBS ke pabrik pengolahan kelapa sawit. Petani melalui Kelompok Tani juga bisa menjual sendiri ke industri pengolahan minyak. Pada tingkatan ini, harga yang berlaku adalah harga TBS yang dapat dipandang sebagai harga produsen kelapa sawit. Pabrik pengolah minyak sawit menerima dan mengolah TBS baik dari kebun sendiri dan TBS dari petani Perkebunan Rakyat (PIR). TBS yang sudah diolah menjadi CPO selanjutnya diperdagangkan dalam tingkat perdagangan besar untuk konsumen dalam negeri sebagai bahan baku industri pengolahan makanan dan non makanan yang menggunakan minyak sawit sebagai bahan baku. Dari data Neraca Bahan Makanan (NBM) porsi minyak sawit yang dioleh oleh industri pengolahan dalam negeri sekitar 92 % untuk industri makanan, terutama industri minyak goreng, sedangkan untuk industri non makanan hanya sekitar 6%. Selain untuk kepentingan industri pengolahan minyak sawit dalam negeri, sebagian besar produksi CPO, melalui Broker, sebagian besar diperdagangkan untuk importer dan konsumen luar negeri. Rantai pasok minyak sawit secara ringkas disajikan pada Gambar 4.42.



Gambar 4.42. Rantai Pasok Minyak Sawit

4.8.1.5. Perbenihan

Untuk memperoleh tanaman kelapa sawit yang berkualitas, salah satunya adalah dengan penggunaan benih yang berkualitas serta melakukan pembibitan yang benar. Pemilihan benih dan proses pembibitan akan sangat berpengaruh terhadap kualitas dan reproduksi tanaman kelapa sawit dikemudian harinya. Penggunaan benih yang bermutu rendah akan mengakibatkan kerugian terhadap biaya dan waktu yang telah dikeluarkan oleh petani. Persyaratan Benih yang baik untuk bibit kelapa sawit harus berasal dari indukan yang jelas dan berkualitas baik.

Saat ini di Indonesia terdapat 10 (sepuluh) produsen benih resmi dalam negeri yang menyediakan benih untuk bibit kelapa sawit yaitu Pusat Penelitian Kelapa Sawit (PPKS) Medan, PT London Sumatera (Lonsum), PT Socfin, PT

Tunggal Yunus Estate, PT Dami Mas Sejahtera, PT Bina Sawit Makmur, PT.Tania Selatan, PT.Bakti Tani Nusantara; PT.Sasaran Ehsan Mekarsari dan PT.Sarana Inti Prasarana (SAIN). Benih-benih yang dihasilkan oleh produsen resmi ini telah mengalami proses introduksi yang sedemikian rupa dan berulang-ulang sehingga menghasilkan kualitas sangat baik, berasal dari indukan yang jelas asal usulnya.

Dalam rangka mengatur keluar dan masuknya benih kelapa sawit di Indonesia, pemerintah menerbitkan Peraturan Direktur Jenderal Perkebunan Nomor : 65/Kpts/HK/330/8/06 tentang Pedoman Pengeluaran Atau Pemasukan Benih Kelapa Sawit dari atau Kedalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa Badan usaha atau perorangan yang akan melakukan pengembangan usaha perkebunan kelapa sawit, dapat diizinkan untuk memasukkan kebutuhan benihnya dari luar negeri apabila benih dari varietas kelapa sawit yang akan digunakan tidak tersedia dari sumber benih di dalam negeri. Benih yang dapat diizinkan untuk dimasukkan maksimal sebesar 50 (lima puluh) persen dari kebutuhannya, termasuk kebutuhan perkebunan rakyat yang menjadi binaannya, sedang kekurangannya dipenuhi dari sumber benih di dalam negeri. Peraturan tersebut juga menyebutkan bahwa untuk mendorong perkembangan industri perbenihan kelapa sawit di dalam negeri, maka izin pengeluaran benih dari wilayah Negara Republik Indonesia dapat diberikan apabila pengeluaran benih tersebut tidak mengganggu kebutuhan benih di dalam negeri.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.44 tahun 1995 tentang Perbenihan Tanaman dan Permentan No: 39/Permentan/OT.140/8/2006 tentang Produksi, Sertifikasi dan Peredaran Benih Bina, maka untuk menjamin mutu benih yang diedarkan sesuai dengan standar mutu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah, maka benih yang akan diedarkan harus melalui proses sertifikasi dan benih yang lulus sertifikasi wajib diberi label. Untuk benih kelapa sawit dalam bentuk kecambah, proses sertifikasi dan pemberian label dilakukan oleh sumber benih bersangkutan dan pemberian legalitas dilakukan oleh Instansi Pemerintah yang berwenang dengan melakukan pengawasan ulang pemasangan label, sedangkan untuk benih kelapa sawit dalam bentuk bibit proses sertifikasi dilakukan oleh Instansi Pemerintah yang berwenang atau badan hukum yang telah diakreditasi. Pengawasan peredaran benih kelapa sawit bertujuan untuk melindungi produsen dan konsumen untuk memperoleh benih bermutu.

Institusi pelaksana Pengawasan peredaran benih kelapa sawit adalah Unit Pelaksana Teknis Pusat (UPT) yaitu Balai Besar Perbenihan dan Proteksi Tanaman Perkebunan (BBP2TP) Medan, BBP2TP Surabaya dan BBP2TP Ambon, Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang menangani perbenihan di setiap propinsi

dan Instalasi Pengawasan dan Pengujian Mutu Benih (IP2MB) setempat. Pengawasan peredaran benih kelapa sawit dilakukan oleh Pengawas Benih Tanaman yang diangkat oleh Menteri atau pemerintah Daerah setempat. Proses pengawasan peredaran benih kelapa sawit meliputi, pertama, pengawasan di Sumber Benih yang meliputi pengawasan di kebun induk, prosesing kecambah dan pengawasan ulang pemasangan label. Pengawasan tersebut dilakukan agar benih kelapa sawit yang diedarkan adalah benih bermutu sesuai dengan standar mutu yang telah ditetapkan. Kedua, Pengawasan Lapangan terhadap mutu kelapa sawit meliputi pemeriksaan dokumen, Tanda Registrasi Usaha Perbenihan (TRUP) dan pemeriksaan fisik tanaman. Pemeriksaan dokumen bertujuan untuk mengetahui jumlah benih yang diterima dan asal-usul benih. Selanjutnya dokumen yang ada dikofirmasi ke sumber benih untuk mengetahui kebenaran dokumen tersebut. Ketiga, pengawasan fisik tanaman meliputi pemeriksaan fisik tanaman, jumlah bibit normal, jumlah bibit abnormal, jumlah bibit disalurkan dan stok bibit. Apabila secara genetic bibit tidak memenuhi standar (tidak mempunyai dokumen lengkap dan syah), maka bibit dilarang untuk diedarkan.

Terdapat 3 pengertian mutu benih yaitu :

1. Mutu genetik, yaitu penampilan benih murni dan spesies atau varietas tertentu yang menunjukkan identitas genetik dari tanaman induknya, mulai dari benih penjenis, benih dasar, benih pokok sampai benih sebar.
2. Mutu fisiologis, menampilkan kemampuan daya hidup atau viabilitas benih yang mencakup daya kecambah dan kekuatan tumbuh benih. Bermula dari kemampuan daya hidup awal yang maksimum saat masak fisiologis dan tercermin pula pada daya simpannya selama periode tertentu, serta bebas dari kontaminasi hama dan penyakit.
3. Mutu fisik, yaitu penampilan benih secara prima bisa dilihat secara fisik, antara lain dari ukuran yang homogen, bersih dan kemasan menarik

Kelapa sawit memiliki banyak jenis, berdasarkan ketebalan cangkangnya kelapa sawit dibedakan atas jenis *Dura*, *Pisifera* dan *Tenera*. *Dura* merupakan sawit yang buahnya memiliki cangkang tebal sehingga dianggap dapat memperpendek umur mesin pengolah namun biasanya tandan buahnya besar-besar dan kandungan minyak berkisar 18%. *Pisifera* buahnya tidak memiliki cangkang namun bunga betinanya steril sehingga sangat jarang menghasilkan buah. *Tenera* adalah persilangan antara induk *Dura* dan *Pisifera*. Jenis ini dianggap bibit unggul sebab melengkapi kekurangan masing-masing induk dengan sifat cangkang buah tipis namun bunga betinanya tetap fertil. Beberapa tenera unggul persentase daging per buahnya dapat mencapai 90% dan kandungan minyak pertandannya dapat mencapai 28%.

Dalam upaya memperkaya keragaman sumber daya genetik kelapa sawit di Indonesia telah dilakukan program eksplorasi sumber daya genetik baru. Program ini dilakukan secara konsorsium, yang terdiri atas beberapa perusahaan swasta dan lembaga penelitian pemerintah yang berkeinginan untuk mendapatkan material genetik yang baru. Perusahaan/lembaga yang tergabung dalam konsorsium, yaitu (1) Pusat Penelitian Kelapa Sawit (PPKS) Medan, (2) PT. Agrinical, (3) PT. Bakrie Sumatera Plantation, (4) PT. Duta Palma Nusantara, (5) PT. Astra Agro Lestari, (6) PT. SMART, (7) PT. Tania Selatan, (8) PT. Socfin Indonesia, (9) PT. PP London Sumatera, (10) PT. Tunggal Yunus, (11) PT. Bina Sawit Makmur dan (12) PT. Salim Ivomas Pratama. Konsorsium ini sendiri diinisiasi oleh Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI) dan didukung oleh Direktorat Jenderal Perkebunan sebagai wakil pemerintah dan fasilitator.⁸

4.8.2. Program/Kegiatan Sedang Berjalan

Program pengembangan kelapa sawit yang saat ini dilakukan terutama adalah melalui: (1) Pendekatan Revitalisasi Perkebunan, dan (2) Pengembangan kelapa sawit melalui program MP3EI

Program Revitalisasi Perkebunan

Pelaksanaan pengembangan perkebunan melalui Program Revitalisasi Perkebunan ditujukan untuk membangun perkebunan rakyat yang dilakukan adalah melalui kemitraan, baik pola PIR (Perusahaan Inti Rakyat) maupun kemitraan lainnya. Untuk wilayah yang tidak tersedia mitranya, dimungkinkan pengembangan dilakukan langsung oleh pekebun atau melalui Koperasi dengan pembinaan oleh jajaran Kementerian Pertanian dan Dinas yang membidangi Perkebunan Provinsi dan Kabupaten. Setiap lokasi pengembangan diarahkan untuk terwujudnya hamparan yang kompak serta memenuhi skala ekonomi. Luas lahan maksimum untuk masing-masing petani peserta yang ikut dalam Program Revitalisasi Perkebunan adalah 4 ha per KK, kecuali untuk wilayah khusus yang pengaturannya ditetapkan oleh Menteri Pertanian. Untuk memberikan jaminan kepastian dan keberlanjutan usaha, pengembangan perkebunan yang melibatkan mitra usaha dapat dilakukan melalui pengelolaan kebun dalam satu manajemen minimal 1 (satu) siklus tanaman. Kebun-kebun yang dibangun dalam program Revitalisasi perkebunan menggunakan dana KPEN-RP (Kredit Pengembangan

⁸(<http://ditjenbun.deptan.go.id/bbpptmedan/berita-252-plasma-nutfah-kelapa-sawit-di-indonesia.html>)

Energi Nabati-Revitalisasi Perkebun). Bunga kredit yang diberikan kepada petani peserta sebesar 10%, dengan subsidi bunga menjadi beban pemerintah sebesar selisih antara bunga pasar yang berlaku untuk kredit sejenis dengan bunga yang dibayar petani peserta. Subsidi bunga diberikan selama masa pembangunan yaitu sampai dengan tanaman menghasilkan (maksimal 5 tahun untuk kelapa sawit). Besarnya suku bunga yang dibayar pekebun setelah kegiatan penanaman.

Program MP3EI

Program MP3EI yaitu Program Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Kunci utama Masterplan adalah percepatan dan perluasan, dari percepatan, diharapkan Indonesia mampu mempercepat pembangunan yang ada yaitu meningkatkan nilai tambah pada sektor-sektor unggulan ekonomi, pembangunan infrastruktur dan energi serta pembangunan SDM dan Iptek, sedangkan perluasan yaitu dampak positif pembangunan ekonomi di Indonesia dapat dirasakan tidak hanya di daerah Indonesia tetapi juga oleh seluruh komponen masyarakat di seluruh wilayah nusantara. Dalam rangka meningkatkan peran komoditi perkebunan dalam program MP3EI, sesuai potensi dan keunggulannya, maka ditetapkan 3 (tiga) koridor ekonomi investasi yaitu Koridor Ekonomi Sumatera (kelapa sawit dan karet), Koridor Ekonomi Kalimantan (kelapa sawit dan karet) dan Koridor Ekonomi Sulawesi (kakao). Selanjutnya sesuai dengan strategi yang ditetapkan, maka fungsi fasilitasi terhadap komoditi perkebunan ditujukan terutama untuk meningkatkan produksi, produktivitas dan mutu tanaman perkebunan.

Upaya strategis pengembangan perkebunan (kelapa sawit,karet,kakao) mendukung Program MP3EI, adalah: (a) Peningkatan Produktivitas, melalui peremajaan, rehabilitasi, dan intensifikasi dengan menggunakan agroinput yang memadai dan menggunakan benih unggul bersertifikat; (b) Penyediaan paket teknologi, dengan monokultur, diversifikasi, dan integrasi ternak; (c) Mendukung transportasi yang efisien dan efektif, melauai perbaikan infrastruktur, jalan kebun, jalan akses, jalan ke pabrik, jalan pelabuhan; (d) Peningkatan nilai tambah dalam negeri, melalui pengembangan agroindustri berbasis komoditas perkebunan baik di Dalam Negeri maupun di Negara Pembeli; (e) Perluasan pemasaran, melalui pasar tradional, pasar swalayan, dll, (f) Tuntutan Pembangunan Perkebunan Berkelanjutan.

4.8.3. Titik Kritis/Isu Strategis

Tantangan Pembangunan Perkebunan adalah: (a) Tingkat produktivitas dan mutu hasil perkebunan rendah; (b) Infrastruktur yang kurang memadai, yaitu jalan produksi, akses ke pelabuhan, in-efisiensi distribusi dan pemasaran; (c)

Ekspor perkebunan masih didominasi oleh produk primer, sehingga nilai tambah kurang diminati dalam negeri; (d) Pengembangan industri berbasis perkebunan masih terkonsentras di pulau Jawa vs bahan baku diluar pulau Jawa; (e) Konflik dengan masyarakat sekitar; (f) Tuntutan Pembangunan Perkebunan Berkelanjutan.

4.8.4. Langkah Kebijakan Ke Depan

Arah pengembangan kelapa sawit sebagai unggulan nasional adalah melalui pengembangan industri kelapa sawit yang menghasilkan produk hulu hingga hilir serta pengembangan produk samping untuk meningkatkan nilai tambah. Pendekatan yang digunakan adalah melalui : "Pengembangan Klaster Industri Berbasis Kelapa Sawit". Upaya-upaya yang akan dilakukan yaitu : 1) Revitalisasi Perkebunan, 2) Intensifikasi tanaman kelapa sawit rakyat, 3) Dukungan penyediaan lahan, 4) Dukungan penyediaan benih unggul, 5) Dukungan pembangunan infrastruktur, 6) Pengembangan riset dan development, 7) Penyediaan pembiayaan, dan 8) Meningkatkan penerapan pembangunan kelapa sawit berkelanjutan (sustainable development).

Implementasi pengembangan kelapa sawit dilakukan melalui :

- 1 Program Peningkatan Kesejahteraan Petani
 - a. Pengembangan 1 Juta Hektar Kelapa Sawit
 - b. Melanjutkan Revitalisasi Perkebunan Kelapa Sawit
- 2 Program Peningkatan Agribisnis
 - a. Penataan dan Pengembangan Perkebunan
 - b. Pengembangan dan Pemasaran Hasil Perkebunan
 - c. Pemberdayaan Kelembagaan
 - d. Pengembangan Kemitraan Usaha
 - e. Pengembangan Sarana dan Prasarana
- 3 Program Peningkatan Ketahanan Pangan
 - a. Rehabilitasi Kebun dan Lahan
 - b. Perlindungan Kebun dan Konservasi
 - c. Peningkatan Kualitas SDM
- 4 Pengembangan Industri Perbenihan dan Penggunaan Benih Unggul
 - a. Pengembangan Teknologi Perbenihan
 - b. Pengembangan Usaha Perkebunan
 - c. Peningkatan Sertifikasi dan Pengawasan Mutu Benih
- 5 Pengembangan Perlindungan Usaha Perkebunan

- a. Pengembangan PHT (Pengendalian Hama Terpadu)
- b. Pengamanan Usaha Perkebunan
- c. Penanganan Bencana Alam dan Pelestarian Sumberdaya Kebun



BAB V

ANALISIS HASIL SENSUS PERTANIAN 2013

5.1. Pendahuluan

5.1.1. Peran Sektor Pertanian dalam Perekonomian

Pertanian memiliki arti penting dan strategis dalam pembangunan nasional. Sektor Pertanian sebagai penyedia pangan juga merupakan sumber penghidupan bagi sebagian besar penduduk Indonesia. Disamping itu, Pertanian juga merupakan sumber pendapatan ekspor (devisa) negara serta pendorong dan penarik (*backward and forward linkage*) bagi tumbuhnya sektor-sektor ekonomi lainnya. Pada tahun 2012, nilai tambah yang diciptakan sektor Pertanian mencapai 314 triliun rupiah atau meningkat sebesar 45 persen dibandingkan 2004 yaitu sebesar 217 triliun rupiah. Nilai tambah tersebut memberikan kontribusi dalam penciptaan Produk Domestik Bruto (PDB) Nasional sebesar 14,44 persen pada tahun 2012, nomor dua dibawah kontribusi sektor Industri Pengolahan (23,94 persen).

Meskipun kontribusi dalam pembentukan PDB Nasional hanya mencapai 14 persen dan cenderung menurun, namun sektor pertanian menyerap paling banyak tenaga kerja Nasional. Pada tahun 2012 sebanyak 39,7 juta orang bekerja pada Sektor Pertanian atau 35,09 persen. Sektor ekonomi lainnya yang juga banyak menyerap tenaga kerja adalah sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran, Jasa-jasa, dan Industri Pengolahan. Pada tahun 2012, ketiga sektor tersebut mampu menyerap tenaga kerja masing-masing sebesar 20,90 persen (24,8 juta orang); 15,43 persen (17,5 juta orang) dan 13,87 persen (14,8 juta orang).

5.1.2. Laju Pertumbuhan Sektor Pertanian

Laju pertumbuhan sektor Pertanian selama periode 2004-2012 cenderung stagnan pada kisaran 3-5 persen. Target Pemerintah yang menetapkan pertumbuhan rata-rata sektor Pertanian selama periode 2010-2014 sebesar 3,7 persen agak sulit tercapai mengingat selama 2010-2012 capaian pertumbuhan ekonomisektor Pertanian hanya sebesar 3,45 persen. Jika dilihat menurut subsektor, selama periode 2004-2012 pertumbuhan paling tinggi adalah subsektor Perikanan dengan rata-rata pertumbuhan mencapai 5,83 persen. Sementara subsektor Tanaman Bahan Makanan, Perkebunan dan Kehutanan rata-rata

pertumbuhannya masih dibawah pertumbuhan sektor Pertanian,yaitu masing-masing sebesar 3,24 persen, 3,29 persen, dan 0,15 persen.

Dari subsektor pembentuk PDB Pertanian, hampir dari separuh nilai tambah yang dihasilkan sektor pertanian berasal dari subsektor Tanaman Bahan Makanan. Pada tahun 2004 kontribusinya mencapai 50,30 persen, kemudian menurun menjadi 48,25 persen pada tahun 2012. Penurunan kontribusi nilai tambah juga terjadi pada sub sektor Perkebunan, Peternakan, dan Kehutanan, sebaliknya, subsektor Perikanan kontribusinya menunjukkan tren yang terus meningkat, dari 16,11 persen pada tahun 2004 menjadi 21,45 persen pada tahun 2012.

Perkembangan produksi pada beberapa komoditas pangan strategis secara umum kondisinya cukup baik dan menunjukkan peningkatan dari waktu ke waktu, namun masih dibawah target Pemerintah kecuali produksi daging sapi. Selama periode 2010-2014 untuk komoditas padi target pemerintah untuk rata-rata produksitumbuh sebesar 3,22 persen, sedangkan realisasinya sepanjang tahun 2010-2012 hanya rata-rata tumbuh sebesar 2,38 persen. Sementara untuk produksi jagung target pemerintah rata-rata tumbuh sebesar 10,02 persen namun realisasinya hanya tumbuh sebesar 3,55 persen.

5.1.3. Produktivitas Tenaga Kerja Sektor Pertanian dan Tingkat Kesejahteraan Petani

Penyerapan tenaga kerja di sektor Pertanian tidak sebanding dengan kontribusinya terhadap Produk Domestik Bruto, sehingga mengakibatkan rendahnya produktivitas tenaga kerja. Dibandingkan sektor lainnya produktivitas tenaga kerja Sektor Pertanian paling rendah dan masih jauh dibawah rata-rata sektor ekonomi lainnya. Pada tahun 2004 produktivitas tenaga kerja sektor Pertanian hanya sebesar 6,09 juta rupiah, sementara rata-rata seluruh sektor sudah mencapai 17,67 juta rupiah. Pada tahun 2012 terjadi sedikit peningkatan yaitu sebesar 8,42 juta rupiah dan rata-rata seluruh sektor mencapai 23,63 juta rupiah. Rendahnya produktivitas tenaga kerja Sektor Pertanian menunjukkan bahwa masih rendahnya kualitas pelaku usaha di Sektor Pertanian yang mengakibatkan rendahnya tingkat kesejahteraan petani dan buruh tani yang identik dengan kemiskinan. Hasil Susenas bulan September 2012 menunjukkan sebagian besar rumah tangga miskin adalah rumah tangga pertanian yaitu sebesar 48,8 persen. Hal ini terkait dengan pendapatan petani dan buruh tani yang rendah dibandingkan upah di sektor lainnya. Upah buruh tani perhari pada tahun 2012 sebesar Rp. 40,302, lebih rendah jika dibandingkan upah buruh bangunan yaitu sebesar Rp. 65.148. Selain rendah, upah buruh tani secara riil

juga menurun, pada tahun 2012 upah riil buruh Pertanian menurun sebesar 1,72 persen dibandingkan tahun 2011.

Tingkat kesejahteraan petani juga dapat dilihat dari Nilai Tukar Petani (NTP), yang menunjukkan kemampuan tukar petani atas produk yang dihasilkan petani di pedesaan terhadap barang/jasa yang dibutuhkan untuk konsumsi rumah tangga. Secara umum NTP pada tahun 2012 masih diatas 100, yaitu 105,87 (Desember 2012) namun tidak ada peningkatan yang signifikan dibandingkan tahun 2011 (NTP Desember 2011 sebesar 105,75). Angka ini belum ideal karena sebagian besar pendapatan petani hanya untuk membiayai kebutuhan primer hidupnya.

5.2. Perkembangan Rumah Tangga Usaha Pertanian dan Luas Lahan Rumah Tangga Usaha Pertanian

Jumlah rumah tangga usaha pertanian dihasilkan oleh Sensus Pertanian 2013, tercatat sebesar 26,14 juta rumah tangga, atau menurun sebesar 5,10 juta rumah tangga dibandingkan hasil Sensus Pertanian tahun 2003 dengan 31,23 juta rumah tangga. Dengan penurunan tersebut, maka terjadi rata-rata penurunan jumlah rumah tangga usaha Pertanian sebesar 1,77 persen pertahun.

Tabel 5.1. Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Menurut Subsektor Hasil ST2003 dan ST2013

Subsektor	Rumah Tangga Usaha Pertanian			
	ST2003 (000)	ST2013 (000)	Perubahan	
			Absolut (000)	%
SEKTOR PERTANIAN	31.232,18	26.135,47	-5.096,72	-16,32
SUBSEKTOR:				
1. Tanaman Pangan	18.708,05	17.728,16	-979,89	-5,24
Padi	14.206,36	14.147,86	-58,49	-0,41
Palawija	10.941,92	8.624,23	-2.317,69	-21,18
2. Hortikultura	16.937,62	10.602,14	-6.335,48	-37,40
3. Perkebunan	14.128,54	12.770,57	-1.357,97	-9,61
4. Peternakan	18.595,82	12.969,21	-5.626,62	-30,26
5. Perikanan	2.489,68	1.975,25	-514,43	-20,66
Budidaya Ikan	985,42	1.187,60	202,19	20,52
Penangkapan Ikan	1.569,05	864,51	-704,54	-44,90

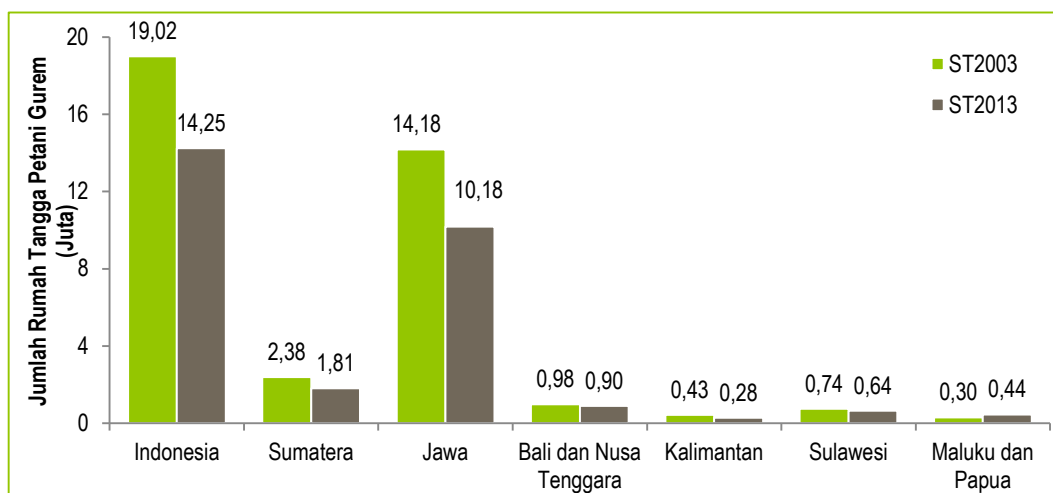
Subsektor	Rumah Tangga Usaha Pertanian			
	ST2003 (000)	ST2013 (000)	Perubahan	
			Absolut (000)	%
6. Kehutanan	6.827,94	6.782,96	-44,98	-0,66
7. Jasa Pertanian	1.846,14	1.078,31	-767,83	-41,59

Sensus Pertanian 2013 mencakup delapan subsektor pada Sektor Pertanian. Terdapat tiga subsektor yang paling banyak menopang Sektor Pertanian karena paling banyak diusahakan oleh rumah tangga Pertanian. Ketiga subsektor tersebut adalah Subsektor Tanaman Pangan (17,73 juta), Peternakan (12,97 juta), dan Perkebunan (12,77 juta). Dibandingkan hasil Sensus Pertanian 2003, seluruh subsektor mengalami penurunan jumlah rumah tangga yang menngusahakan. Subsektor Hortikultura paling banyak mengalami penurunan yaitu sebesar 37,40 persen, disusul Peternakan (30,26 persen), dan Perikanan (20,66 persen).

5.2.1. Rumah Tangga Petani Gurem

Besarnya jumlah rumah tangga usaha pertanian di Indonesia, tidak sebanding dengan tingkat kesejahteraannya. Hal ini terlihat dari penguasaan lahan oleh petani di Indonesia yang relatif kecil atau identik dengan petani gurem yang didefinisikan sebagai rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan yang mengasai lahan kurang dari 0,5 hektar. Pada tahun 2013, jumlah rumah tangga petani gurem di Indonesia tahun 2013 mencapai 14,25 juta atau 55,33 persen dari jumlah rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan. Namun jumlah ini mengalami penurunan sebanyak 4,77 juta rumah tangga atau turun sebesar 25,07 persen dibandingkan tahun 2003 (19,02 juta). Komposisi rumah tangga petani gurem terbanyak berada dipulau Jawa yaitu sebesar 10,18 juta rumah tangga atau sekitar 71 persen dari total rumah tangga petani gurem.

Sebagian besar provinsi di Indonesia mengalami penurunan jumlah petani gurem pada tahun 2013, kecuali 7 provinsi yang meningkat yaitu Aceh, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara, dan Papua. Provinsi Banten dan Jawa Barat mengalami penurunan jumlah rumah tangga petani gurem diatas 30 persen. Sementara provinsi Papua mengalami peningkatan jumlah rumah tangga petani gurem terbesar yaitu 79,87 persen.



Gambar 5.1. Jumlah Rumah Tangga Petani Gurem Menurut Pulau, Hasil ST2003 dan ST2013

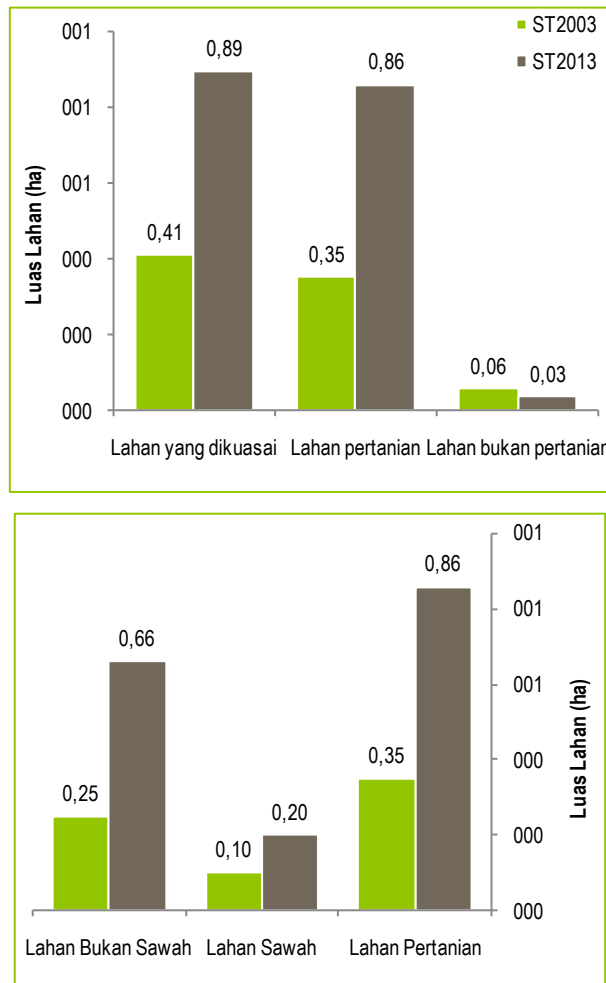
5.2.2. Perkembangan Luas lahan

Hasil Sensus Pertanian 2013 menunjukkan bahwa dari sebanyak 26,14 juta rumah tangga Pertanian di Indonesia, 25,75 juta di antaranya adalah rumah tangga pertanian pengguna lahan atau 98,53 persen. Selama kurun waktu 10 tahun rumah tangga pertanian pengguna lahan mengalami penurunan sebanyak 4,67 juta rumah tangga atau sebesar 15,35 persen.

Sementara itu, lahan yang dikuasai oleh rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan rata-rata sebesar 0,89 hektar pada tahun 2013, meningkat dibandingkan tahun 2003 dengan rata-rata luas lahan yang dikuasai sebesar 0,41 ha. Peningkatan rata-rata luas lahan yang dikuasai terutama berasal dari peningkatan penguasaan lahan Pertanian dari 0,35 hektar pada tahun 2003 menjadi 0,86 hektar pada tahun 2013. Provinsi Kalimantan Tengah mempunyai rata-rata penguasaan lahan Pertanian terbesar yaitu sebesar 3,02 hektar, sedangkan Provinsi DKI Jakarta mempunyai rata-rata penguasaan lahan Pertanian terkecil yaitu sebesar 0,15 ha.

Berdasarkan penggunaan lahan Pertanian, rata-rata penguasaan lahan sawah di Indonesia pada tahun 2013 sebesar 0,20 hektar atau meningkat dibandingkan tahun 2003 sebesar 0,10 ha. Sementara untuk lahan bukan sawah, rata-rata penguasaan oleh rumah tangga pertanian pengguna lahan sebesar 0,66 hektar atau meningkat dibandingkan tahun 2003 yaitu sebesar 0,25 ha. Untuk lahan

sawah, provinsi Kalimantan Selatan mempunyai rata-rata penguasaan lahan terbesar seluas 0,43 ha, dan terkecil adalah provinsi Kepulauan Riau seluas 0,01 ha. Sedangkan untuk lahan bukan sawah, rata-rata penguasaan lahannya paling besar adalah provinsi Kalimantan Tengah sebesar 2,77 hektar dan terkecil adalah provinsi DKI Jakarta seluas 0,10 ha.



Gambar 5.2. Rata-rata Luas Lahan yang Dikuasai Rumah Tangga Usaha Pertanian di Indonesia, Hasil ST2003 dan ST2013

5.2.3. Karakteristik Rumah Tangga Pertanian

Petani di Indonesia didominasi oleh laki-laki, dimana dari 31,70 juta petani terdapat 24,36 juta petani berjenis kelamin laki-laki atau sebesar 76,84 persen. Dominasi petani laki-laki di Sektor Pertanian terjadi di semua subsektor Pertanian, dengan persentase terbesar pada Subsektor Perikanan kegiatan penangkapan ikan yang mencapai 93,72 persen. Sedangkan persentase petani laki-laki terkecil pada Subsektor Peternakan.

Tabel 5.2. Jumlah Petani Menurut Subsektor dan Jenis Kelamin Hasil ST2013

Subsektor	Laki-laki		Perempuan		Jumlah	
	Absolut(000)	%	Absolut(000)	%	Absolut(000)	%
SEKTOR PERTANIAN	24.362,16	76,84	7.343,18	23,16	31.705,34	100,00
SUBSEKTOR:						
1. Tanaman Pangan	16.096,46	78,91	4.302,68	21,09	20.399,14	100,00
2. Hortikultura	9.342,56	78,17	2.608,43	21,83	11.950,99	100,00
3. Perkebunan	11.729,89	83,09	2.386,58	16,91	14.116,47	100,00
4. Peternakan	11.080,28	75,18	3.658,01	24,82	14.738,29	100,00
5. Perikanan						
• Budidaya Ikan	1.141,13	88,54	147,74	11,46	1.288,87	100,00
• Penangkapan Ikan	869,02	93,72	58,23	6,28	927,25	100,00
6. Kehutanan	6.221,03	85,82	1.028,00	14,18	7.249,03	100,00

Lebih dari 50 persen rumah tangga pertanian di Indonesia dengan petani utama berada pada kelompok usia 35-45 tahun, namun masih ada lebih dari 30 persen yang berusia tua yaitu diatas 54 tahun sebanyak. Sedangkan persentase rumah tangga dengan petani utama berumur kurang dari 35 tahun hanya 12,87 persen saja. Jika dibedakan menurut jenis kelamin, komposisi petani berusia tua (diatas 54 tahun) hamper 50 persen, sedangkan pada petani utama laki-laki komposisinya hampir sama dengan total petani utama.

Tabel 5.3. Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin Petani Utama Hasil ST2013

Kelompok Umur Petani Utama	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	
	(000)	(000)	Absolut (000)	%
< 15	2,84	0,46	3,30	0,01
15-24	208,91	21,03	229,94	0,88
25-34	2.939,89	189,75	3.129,64	11,98
35-44	6.378,80	506,30	6.885,10	26,34
45-54	6.524,57	800,97	7.325,54	28,03
55-64	4.440,90	789,00	5.229,90	20,01
>=65	2.640,05	691,99	3.332,04	12,75
Jumlah	23.135,97	2.999,50	26.135,47	
%	88,52	11,48		100,00

5.2.4. Perusahaan Pertanian

Selain jumlah rumah tangga usaha pertanian, Sensus Pertanian 2013 juga mengumpulkan data mengenai jumlah perusahaan pertanian yang berbadan hukum. Pada tahun 2013 tercatat sebanyak 4.165 perusahaan pertanian yang berbadan hukum. Sebagian besar perusahaan tersebut bergerak di Subsektor Perkebunan dengan 656 perusahaan atau 53,20 persen. Dibandingkan tahun 2003, jumlah perusahaan pertanian berbadan hukum mengalami peningkatan sebesar 155 unit atau 3,87 persen. Perusahaan pada Subsektor Perkebunan meningkat paling pesat dibandingkan subsektor lainnya.

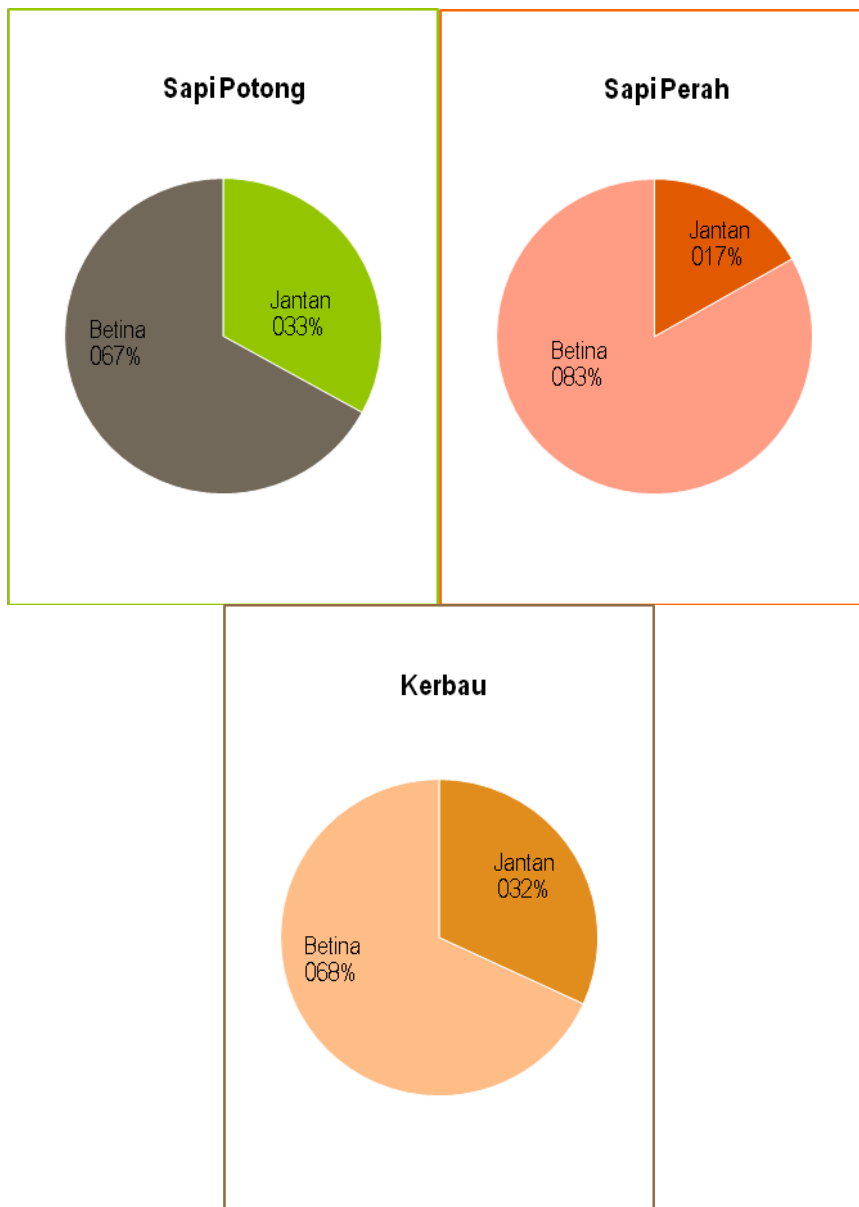
Tabel 5.4. Jumlah Perusahaan Pertanian Berbadan Hukum Menurut Subsektor, Hasil ST2003 dan ST2013

Subsektor	Perusahaan Pertanian Berbadan Hukum (Perusahaan)				
	ST2003	ST2013	Perubahan		
			Absolut (000)	%	
SEKTOR PERTANIAN	4.010	4.165	155	3,87	
SUBSEKTOR:					
1.	Tanaman Pangan	87	114	27	31,03
	Padi	69	75	6	8,70
	Palawija	18	47	29	161,11
2.	Hortikultura	225	185	-40	-17,78
3.	Perkebunan	1.862	2.216	354	19,01
4.	Peternakan	475	636	161	33,89
5.	Perikanan	631	379	-252	-39,94
	Budidaya Ikan	520	279	-241	-46,35
	Penangkapan Ikan	111	100	-11	-9,91
6.	Kehutanan	730	656	-74	-10,14

5.2.5. Populasi Sapi dan Kerbau

Populasi sapi dan kerbau di Indonesia pada tanggal 1 Mei 2013 sebanyak 14,24 juta ekor, yang terdiri dari 12,69 juta ekor sapi potong, 444,22 ribu ekor sapi perah, dan 1,11 juta ekor kerbau. Kurang lebih dua pertiga jumlah sapi potong adalah betina, sedangkan sapi perah lebih dari 80 persen. Sementara itu populasi kerbau betina juga dua pertiga dari populasi kerbau.

Provinsi-provinsi dengan populasi sapi potong terbesar adalah Provinsi Jawa Timur (3,59 juta ekor), disusul Jawa Tengah (1,50 juta ekor), dan Sulawesi Selatan (0,98 juta ekor). Untuk sapi perah, lebih dari 90 persen berada di pulau Jawa, dengan provinsi terbesar adalah Jawa Timur (222,91 ribu ekor), Jawa Barat (103,83 ribu ekor), dan Jawa tengah (103,79 ribu ekor). Sedangkan provinsi Nusa Tenggara Timur, Aceh, dan Jawa Barat merupakan 3 provinsi terbesar terdapat populasi kerbau, masing-masing sebesar 133,12 ribu ekor, 111,95 ribu ekor, dan 108,30 ribu ekor.



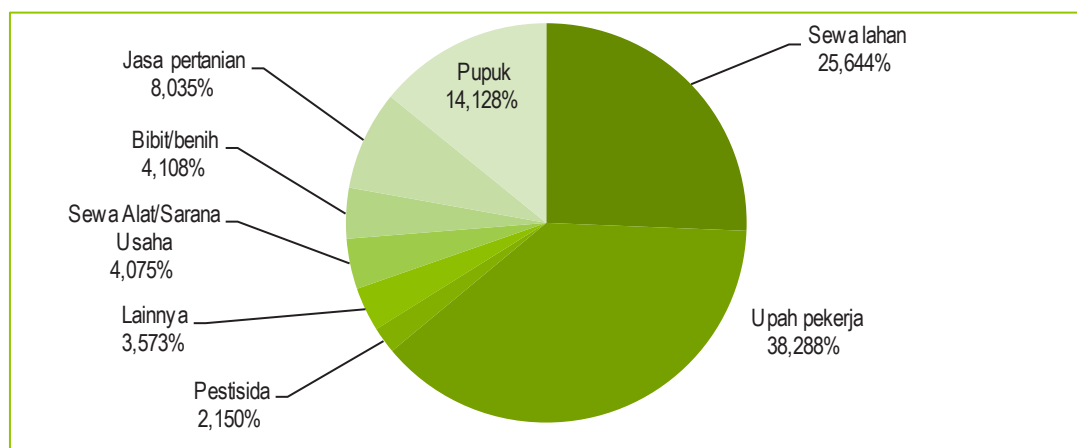
Gambar 5.3. Jumlah Sapi Potong, Sapi Perah, dan Kerbau Menurut Jenis Kelamin, Hasil ST2013

5.3. Analisis Usaha Tani

Analisis usaha tani meliputi struktur ongkos usaha tani tanaman pangan yang dihasilkan dari Survei Struktur Ongkos Usaha tani Tanaman Pangan (SOUT-TP) 2011. Tanaman pangan yang dicakup meliputi Tanaman Padi Sawah, Padi Ladang, Jagung, Kedelai, Kacang Tanah, Kacang Hijau, Ubi Kayu, dan Kedelai.

5.3.1. Padi Sawah

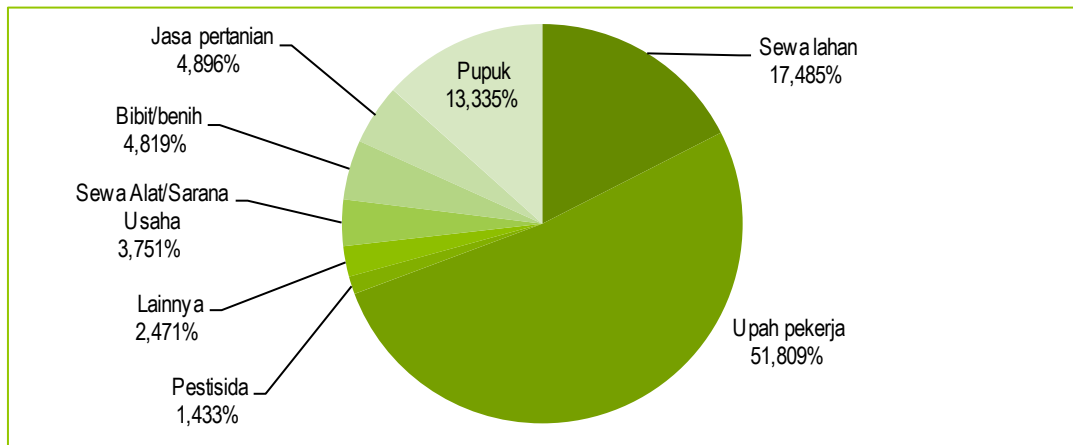
Rata-rata total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen tanaman padi sawah sebesar 13,06 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani padi sawah yang terbesar adalah untuk upah pekerja sebesar 5,00 juta rupiah (38,29 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk pupuk dan sewa lahan, yakni masing-masing sebesar 1,84 juta rupiah (14,13 persen) dan 3,35 juta rupiah (25,64 persen).



Gambar 5.4. Struktur Ongkos Usaha Tani Padi Sawah

5.3.2. Padi ladang

Rata-rata total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen padi ladang sebesar 10,31 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani padi ladang yang terbesar adalah untuk upah pekerja sebesar 5,34 juta rupiah (51,81 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk pupuk dan sewa lahan, yakni masing-masing sebesar 1,38 juta rupiah (13,34 persen) dan 1,80 juta rupiah (17,48 persen).

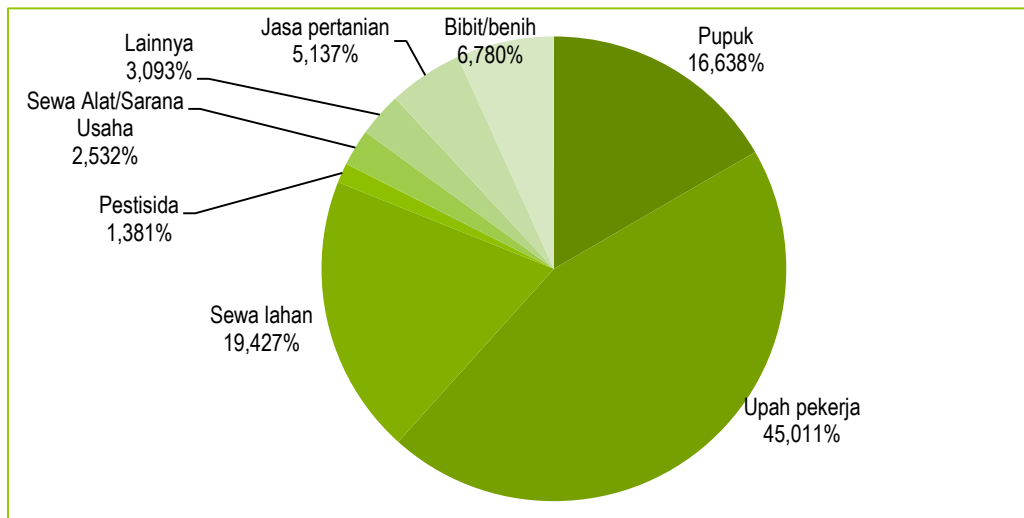


Gambar 5.5. Struktur Ongkos Usaha Tani Padi Ladang

Sumber: diolah dari publikasi Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan 2011

5.3.3. Jagung

Rata-rata total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen jagung sebesar 10,01 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani jagung yang terbesar adalah untuk upah pekerja, yakni sebesar 4,51 juta rupiah (45,01 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk pupuk dan sewa lahan, yakni masing-masing sebesar 1,67 juta rupiah (16,64 persen) dan 1,95 juta rupiah (19,43 persen).

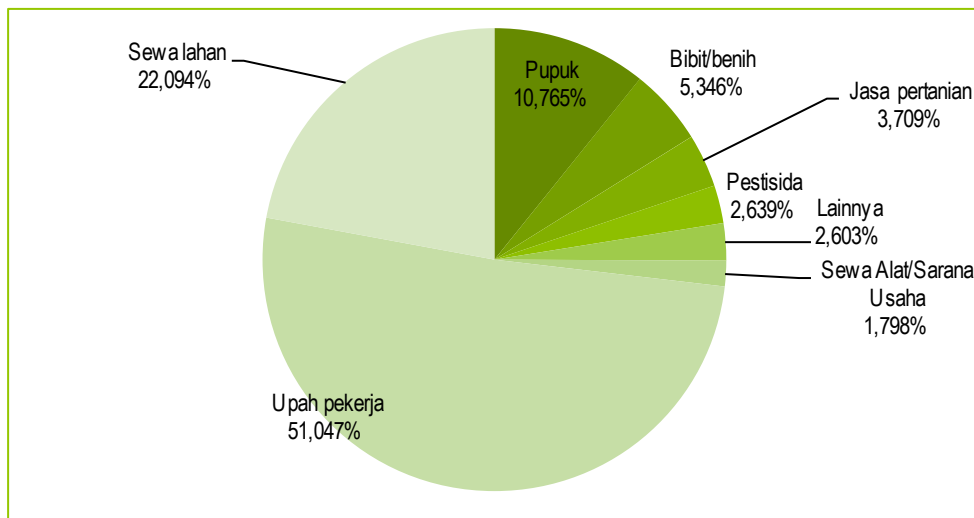


Gambar 5.6. Struktur Ongkos Usaha Tani Jagung

Sumber: diolah dari publikasi Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan 2011

5.3.4. Kedelai

Total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen kedelai sebesar 9,8 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani kedelai yang terbesar adalah untuk upah pekerja sebesar 4,97 juta rupiah (50,69 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk pupuk dan sewa lahan, yakni masing-masing sebesar 1,09 juta rupiah (11,08 persen) dan 2,15 juta rupiah (21,89 persen).

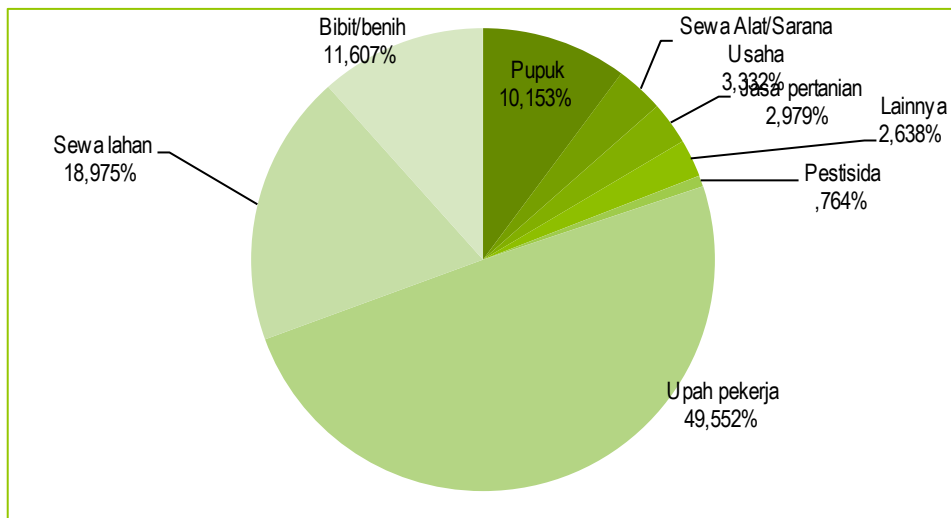


Gambar 5.7. Struktur Ongkos Usaha Tani Kedelai

Sumber: diolah dari publikasi Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan 2011

5.3.5. Kacang Tanah

Rata-rata total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen kacang tanah sebesar 10,53 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani jagung yang terbesar adalah untuk upah pekerja, yakni sebesar 5,22 juta rupiah (49,55 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk sewa lahan dan bibit/benih, yakni masing-masing sebesar 2,00 juta rupiah (18,97 persen) dan 1,22 juta rupiah (11,61 persen).

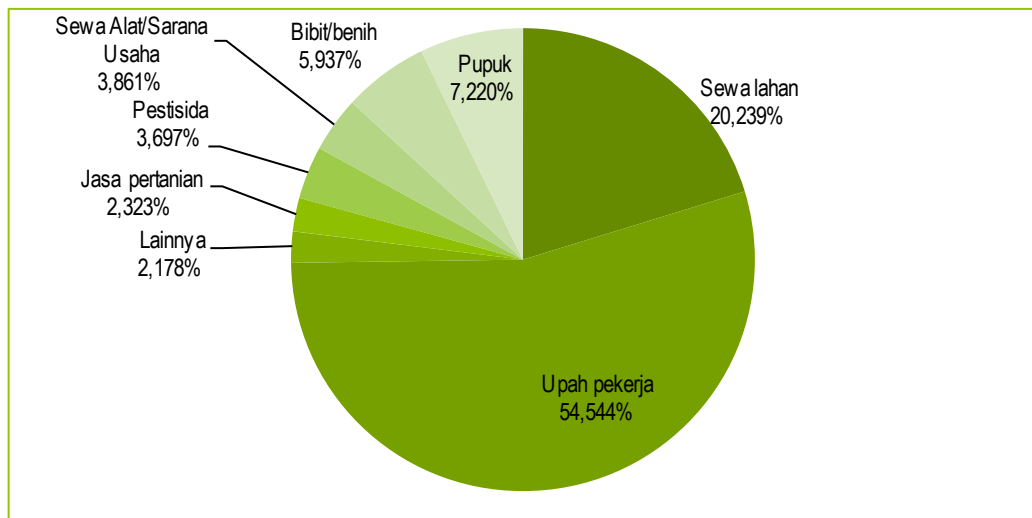


Gambar 5.8. Struktur Ongkos Usaha Tani Kacang Tanah

Sumber: diolah dari publikasi Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan 2011

5.3.6. Kacang Hijau

Total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen kacang hijau sebesar 7,01 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani kedelai yang terbesar adalah untuk upah pekerja sebesar 3,83 juta rupiah (54,54 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk sewa lahan dan pupuk, yakni masing-masing sebesar 1,42 juta rupiah (20,24 persen) dan 506.34ribu rupiah (7,22 persen).

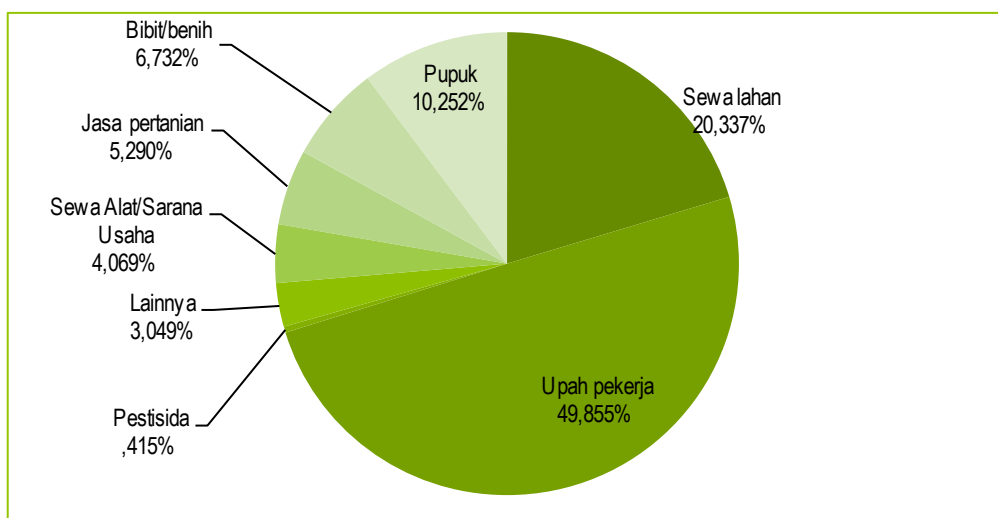


Gambar 5.9. Struktur Ongkos Usaha Tani Kacang Hijau

Sumber: diolah dari publikasi Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan 2011

5.3.7. Ubi Kayu

Rata-rata total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen ubi kayu sebesar 11,27 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani jagung yang terbesar adalah untuk upah pekerja, yakni sebesar 6,12 juta rupiah (49,86 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk sewa lahan dan pupuk, yakni masing-masing sebesar 2,50 juta rupiah (20,34 persen) dan 1,26 juta rupiah (10,25 persen).

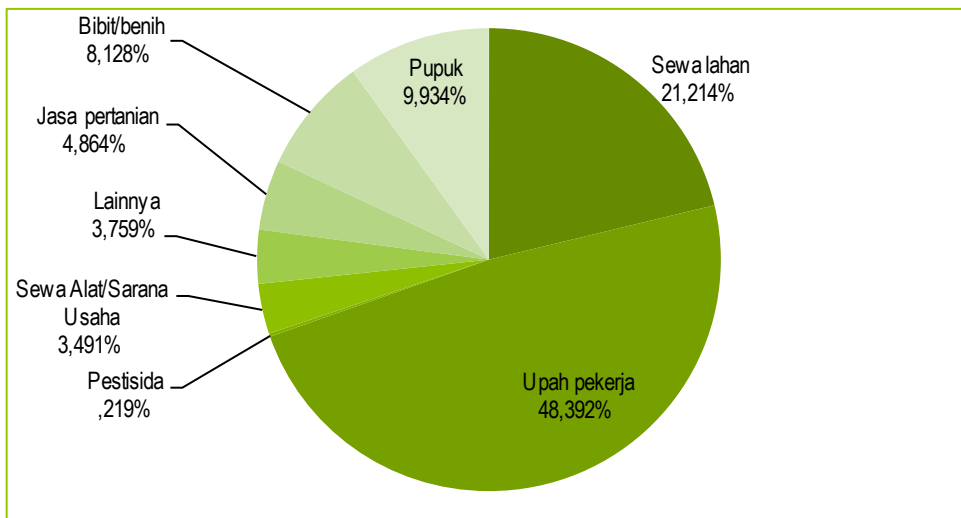


Gambar 5.10 Struktur Ongkos Usaha Tani Ubi Kayu

Sumber: diolah dari publikasi Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan 2011

5.3.8. Ubi Jalar

Total pengeluaran per musim tanam untuk satu hektar luas panen ubi jalar sebesar 11,86 juta rupiah. Biaya/ongkos produksi usaha tani kedelai yang terbesar adalah untuk upah pekerja sebesar 3,83 juta rupiah (54,54 persen). Selain itu, biaya/ongkos produksi lain yang juga relatif besar adalah pengeluaran untuk sewa lahan dan pupuk, yakni masing-masing sebesar 2,52 juta rupiah (21,21 persen) dan 1,18 juta rupiah (8,13 persen).



Gambar 5.11. Struktur Ongkos Usaha Tani Ubi Jalar

Sumber: diolah dari publikasi Struktur Ongkos Usaha Tani Tanaman Pangan 2011

BAB VI

ASURANSI PERTANIAN

6.1. Pendahuluan

Usaha pertanian berperan penting dalam kehidupan dan perekonomian nasional, terutama sebagai penghasil utama bahan pangan, bahan baku industri dan bioenergi. Sektor pertanian juga menghasilkan jasa lingkungan dan berbagai fungsi lainnya seperti penyediaan lapangan kerja, penyumbang pertumbuhan ekonomi, menjaga ketahanan pangan, memberikan kesegaran dan keindahan (*rural amenity*) dan menjaga tata air daerah aliran sungai. Namun demikian, sektor pertanian juga terbebani dengan persoalan keterbatasan sumberdaya lahan yang ditandai oleh (a) terjadinya degradasi kualitas lahan sehingga produktivitas menurun atau laju pertumbuhan produktivitas berkurang (*levelling off*), (b) tidak terkendalinya konversi lahan produktif dan terbatasnya lahan potensial untuk ekstensifikasi, dan (c) terjadinya fragmentasi penguasaan lahan.

Selain itu, sektor pertanian selalu menghadapi dampak perubahan iklim akibat pemanasan global sebagai efek industrialisasi yang berkembang pesat selama 50 tahun terakhir. Industrialisasi mendorong peningkatan emisi dan konsentrasi gas rumah kaca (GRK) di atmosfer yang diantaranya berhubungan erat dengan perubahan penggunaan lahan pertanian. Sektor pertanian terutama subsektor tanaman pangan berkontribusi sekitar 7% terhadap emisi GRK akan tetapi justru menjadi korban (*victim*) perubahan iklim yang sangat serius. Perubahan iklim yang semakin ekstrim telah mengakibatkan peningkatan frekuensi dan intensitas bencana banjir dan kekeringan serta peningkatan periodisitas El-Nino.

Oleh sebab itu, peningkatan produksi pertanian, termasuk peternakan dimasa yang akan datang tidak hanya bertujuan terutama untuk stabilitas ketahanan pangan, tetapi juga untuk mitigasi emisi GRK dan stabilitas ketahanan energi. Terkait dengan tujuan utama tersebut, petani dengan lahan garapan skala kecil atau peternak kecil tidak mampu mengatasi dampak negatif dari ancaman cuaca dengan berbagai strategi tradisional seperti diversifikasi produk/komoditas tanaman, tumpang sari, kehutanan agro atau alih usaha ke peternakan jika bercocok tanam sedang mengalami kesulitan, sementara usaha ternak juga menghadapi risiko kematian atau kehilangan ternak. Ini adalah risiko yang harus ditanggung dalam usaha pertanian. Dalam situasi seperti ini, asuransi pertanian ditawarkan sebagai salah satu bentuk instrumen manajemen risiko untuk

mengatasi ancaman gagal panen yang dapat dirancang sesuai kondisi dan kebutuhan petani skala kecil.

Visi program asuransi pertanian adalah menjadikan asuransi sebagai skema perlindungan terhadap risiko gagal panen atau risiko usaha pertanian lainnya, termasuk usaha peternakan menuju usaha pertanian modern yang berwawasan agribisnis dalam pembangunan pertanian berkelanjutan. Sementara misi program asuransi pertanian adalah meningkatkan produksi dan produktivitas komoditas pertanian secara berkesinambungan dan menciptakan kondisi yang menguntungkan petani/peternak dan tetap mempertahankan kelestarian lingkungan dalam pembangunan pertanian nasional.

6.2. Urgensi Asuransi Pertanian

Tantangan terbesar bagi produksi pertanian timbul dari perubahan iklim yang mengarah pada akumulasi bencana akibat cuaca ekstrem khususnya kekeringan, banjir dan angin topan. Hasil pertanian di Asia diperkirakan menurun sebesar 15% hingga 20% menjelang tahun 2050 akibat kekeringan (Gertraud Faltermeier, 2010). Dengan dimensi dampak negatif perubahan iklim pada produksi pertanian secara global, maka petani skala kecil di negara sedang berkembang tidak dapat mengatasi dampak negatif ancaman cuaca secara tradisional, sehingga harus mencari instrumen manajemen risiko untuk menghadapi ancaman tersebut.

Masyarakat pedesaan menggantungkan kehidupan pada usaha bertani. jika terjadi gagal panen akibat cuaca ekstrem, mereka menghadapi risiko hilangnya pendapatan yang diharapkan dan kemiskinan. Asuransi pertanian memberikan kompensasi keuangan akibat kerusakan/kegagalan panen sehingga dapat menstabilkan pendapatan dan menghindarkan rumahtangga petani dari kemiskinan. Disamping itu, asuransi pertanian memberikan pengaruh positif kearah investasi yang ikut mendorong produktivitas pertanian. Petani skala kecil pada umumnya takut gagal panen atau kehilangan ternak, ini juga berarti bahwa mereka enggan untuk berinvestasi pada teknologi baru yang menjanjikan produksi lebih besar dan menguntungkan. Mengurangi risiko kerugian ekonomi melalui asuransi akan mendorong minat petani untuk mempergunakan teknologi baru dan teknis bertanam yang lebih baik. Program asuransi yang dirancang dalam kredit program juga menambah kelayakan kredit (*creditworthiness*) petani yang mengajukan pinjaman dan mendukung peningkatan investasi dalam produksi pertanian.

Asuransi pertanian adalah instrumen penggabungan risiko (*risk-pooling instrument*) dimana setiap peserta membayar sejumlah kecil uang premi dan sebagian dari mereka yang mengalami kerugian mendapatkan ganti-rugi yang diambilkan dari dana yang terkumpul tersebut. Namun demikian, tidak semua risiko pertanian dapat diasuransikan. Beberapa syarat risiko pertanian dapat diasuransikan adalah (a) peristiwa yang diasuransikan tidak dapat diperkirakan terjadinya; (b) probabilitas terjadinya peristiwa relatif rendah, sebagai contoh tidak ada perusahaan asuransi bersedia menanggung risiko banjir yang wilayah tanam selalu tergenang air setiap tahun; (c) peristiwa yang dipertanggungjawabkan tidak dalam kendali petani bertanggung, karena jika sebaliknya maka akan terjadi manipulasi kerugian (*moral hazards*); (d) peristiwa kerugian harus berdiri sendiri secara statistik, artinya obyek pertanggungjawaban tidak terkonsentrasi pada kawasan atau hamparan yang sama.

Banyak ditemui bahwa program asuransi pertanian yang sukses dihasilkan dari penerapan konsep-konsep dasar secara benar. Asuransi dapat memainkan peran yang penting didalam pengelolaan berbagai aspek risiko pertanian, akan tetapi asuransi tidak mengatasi semua risiko. Bank Dunia melaporkan bahwa asuransi pertanian merupakan komponen penting dalam manajemen risiko, namun tidak dapat menggantikan tata cara pengelolaan yang baik, metoda berproduksi yang maju dengan berinvestasi pada teknologi baru. Jika inovasi dan teknologi dapat dikelola dengan baik, maka skema asuransi pertanian dapat meningkatkan kehidupan masyarakat pedesaan yang sekaligus meningkatkan produksi dan memperkuat ketahanan pangan (World Bank, 2009).

Asuransi pertanian tergolong jenis asuransi yang kompleks. Risiko gagal panen seperti kekeringan, banjir dan serangan OPT biasanya terjadi dan menimpa para petani dalam waktu yang bersamaan pada musim tanam. Jika serangan terjadi meluas, maka tuntutan klaim yang diajukan akan sangat membebani kapasitas keuangan perusahaan asuransi, yang bahkan dapat membuatnya gagal. Kenyataan ini juga menjadi sebab perusahaan asuransi pertanian nyaris tidak mampu memenuhi tuntutan klaim dari premi yang diterimanya. Dalam hubungan ini, kebutuhan akan dukungan reasuransi menjadi sangat diperlukan bagi kelangsungan program asuransi pertanian.

Mengingat karakteristik risiko tersebut, pengembangan dan implementasi program asuransi pertanian membutuhkan waktu sangat panjang dan menyebabkan harga produk asuransi menjadi tinggi. Struktur pertanian dengan kepemilikan lahan/ternak yang sempit (*small-scale agriculture*) menjadikan produktivitas dan pendapatan yang rendah, sedangkan sebaran lahan dan ternak

di wilayah-wilayah yang jauh dari jangkauan dan miskin infrastruktur mendorong tingginya biaya operasional sehingga menjadikan mahal nya premi asuransi. Kondisi petani berpenghasilan rendah yang harus membayar premi dengan nilai melampaui kemampuan keuangannya ini menjadi alasan pemerintah di berbagai negara memberikan subsidi premi asuransi. Selain subsidi premi, beberapa negara maju juga memberikan subsidi hingga 100% kepada perusahaan asuransi pelaksana atas biaya akuisisi, administrasi dan biaya-biaya penyesuaian klaim. Subsidi ini terbukti sangat membantu sehingga petani hanya perlu menanggung bagian dari premi risiko murni (*pure risk premium*).

Pemerintah membenarkan subsidi premi dengan tujuan agar asuransi terjangkau oleh semua petani terutama petani skala kecil. Pada tahun 2005, misalnya, pemerintah Amerika Serikat membiayai subsidi premi hingga US\$ 2,34 miliar, Canada US\$ 350 juta, dan negara-negara di Eropa US\$ 600 juta. Subsidi yang tinggi juga diberlakukan di negara-negara Asia seperti India, Filipina, China dan Korea. Selain premi, beberapa negara memberikan subsidi biaya administrasi dan operasional perusahaan asuransi pelaksana program, biaya penelitian dan pengembangan produk, serta biaya program pelatihan dan pendidikan. Di AS, pemerintah memberikan subsidi hingga 100% untuk biaya akuisisi, administrasi dan penanganan klaim. Subsidi ini dbayarkan langsung kepada perusahaan asuransi pelaksana, sementara petani bertanggung hanya membayar bagian atas premi murni.

6.3. Jenis-Jenis Asuransi Pertanian

Produk asuransi pertanian dibagi kedalam 3 (tiga) kelompok besar berdasarkan metoda perhitungan klaim. Ringkasan klasifikasi produk asuransi pertanian disajikan pada Tabel 6.1.

Tabel 6.1. Klasifikasi Produk Asuransi Pertanian

Type produk asuransi	Payouts	Availability
a). Indemnity-based Agricultural Insurance (<i>insurance payouts based on the actual loss at the insured unit level</i>)		
1. Named peril Insurance	<i>Percentage of damage</i>	Widespread
2. Multiple peril Insurance	<i>Yield loss</i>	Widespread
b). Index-based Agricultural Insurance (<i>insurance payouts based on an index measurement</i>)		
3. Area Yield Index Insurance	<i>Area yield loss</i>	USA, India, and Brazil
4. Crop Weather Index Insurance	<i>Weather index payout scale</i>	India, Mexico, Malawi, Canada, USA
5. NDVI Index Insurance *)	<i>NDVI Index payout scale</i>	Mexico, Spain, Canada
6. Livestock Mortality Index Insurance	<i>Livestock mortality index payout scale</i>	Mongolia
7. Forestry Fire Index Insurance	<i>Ignition focus/burnt area payout scale</i>	Canada, USA
c). Crop Revenue Insurance		
8. Crop Revenue Insurance (CRI)	<i>Yield and price loss</i>	Limited to USA

Sumber : World Bank, 2009

*) NDVI : Normalized Deviation Vegetation Index

Ruang lingkup asuransi pertanian sebagaimana dikenal di banyak negara ditinjau dari obyek komoditas yang dipertanggungkan, produk asuransi pertanian meliputi berbagai komoditas pertanian pada subsektor tanaman pangan, tanaman hortikultura, peternakan dan tanaman perkebunan. Penamaan produk asuransi untuk komoditas-komoditas pokok tersebut dapat dicontohkan sebagai berikut:

- a. Asuransi usaha tani padi (*rice crop insurance*)
- b. Asuransi usaha tani jagung (*corn crop insurance*)
- c. Asuransi tanaman hortikultura (*high value crop insurance*)
- d. Asuransi peternakan (*livestock/bloodstock insurance*)
- e. Asuransi tanaman perkebunan (*growing trees/standing trees insurance*).

Dari jenis risiko yang dijamin dalam polis asuransi, asuransi pertanian menjamin:

- a. Asuransi Pertanian yang menyebutkan risiko-risiko tertentu yang dijamin polis (*named perils agriculture insurance*);
- b. Asuransi Pertanian yang tidak menyebutkan risiko-risiko tertentu yang dijamin polis (*multi-perils insurance*), seperti Asuransi Pertanian yang menjamin penurunan produksi hasil panen tanpa melihat sebab-sebabnya.

Dari sisi metoda perhitungan ganti-rugi (indemnitas) yang akan diajukan sebagai klaim, asuransi pertanian meliputi:

- a. Asuransi Pertanian berbasis indemnitas (*indemnity-based insurance*), dimana nilai ganti-rugi ditentukan sejak awal biasanya sebesar nilai biaya produksi.
- b. Asuransi Pertanian berbasis indeks hasil produksi (*yield index insurance*), dimana ganti-rugi diberikan jika produksi kurang dari jumlah tonase batas atas tertentu, sampai jumlah tonase batas bawah tertentu.
- c. Asuransi Pertanian berbasis pendapatan hasil panen (*revenue insurance*), dimana ganti-rugi diberikan apabila hasil panen berdasarkan jumlah tonase minimum yang dijamin, dan berdasarkan harga yang telah disepakati.
- d. Asuransi Pertanian berbasis indeks cuaca (*weather index insurance*).

6.4. Implementasi Asuransi Pertanian Di Beberapa Negara

Asuransi pertanian telah dilaksanakan oleh banyak negara maju terutama Amerika Serikat sejak tahun 1930-an, disusul Eropa dan negara-negara di kawasan Asia-Pasifik dengan Jepang mengawal terbentuknya legislasi asuransi pertanian tahun 1929. Perkembangan asuransi pertanian di beberapa negara dapat digambarkan pada tabel berikut.

Tabel 6.2. Perkembangan Asuransi Pertanian di Berbagai Negara

Negara	Tahun mulai	Sistem pool atau koasuransi	Perusahaan asuransi pertanian negara	Subsidi premi	Dukungan keuangan utk pelatihan, R & D
Amerika Serikat	1930-an	Tidak ada	Tidak ada	Ada	Ada
Canada	1970-an	Tidak ada	Ada	Ada	Ada
Spanyol	1980	Ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada
Portugal	1979	Tidak ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada
Itali	1970-an	Tidak ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada
Perancis	2005	Tidak ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada
India	1985	Tidak ada	Ada	Ada	Tidak ada
Filipina	1980	Tidak ada	Ada	Ada	Tidak ada
China	1950-an	Ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada
Brazil	1950-an	Tidak ada	Ada	Ada	Tidak ada
Mexico	1990	Tidak ada	Tidak ada	Ada	Ada
Chili	2000	Ada	Tidak ada	Ada	Ada
Colombia	2000	Tidak ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada
Korea Selatan	2001	Tidak ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada
Turkey	2005	Ada	Tidak ada	Ada	Tidak ada

Sumber: Stutley (2007)

6.5. Asuransi Pertanian Di Indonesia: Prospek Dan Tantangannya

Dalam suatu pengamatan selama 10-15 tahun, perkembangan program asuransi pertanian di berbagai negara menunjukkan hasil sebagai berikut (Hatch *et al.*, www.agroinsurance.com):

- a. Permintaan (*demand*) terhadap asuransi rendah/kurang;
- b. Harapan kurang realistis terhadap pihak Pemerintah berkaitan dengan tujuan dan kompleksitas program asuransi pertanian;
- c. Penetapan tujuan-tujuan Pemerintah tidak selaras dengan tujuan-tujuan sistem asuransi pertanian yang berkelanjutan;
- d. Koordinasi diantara organisasi donor atau konsultan tidak efisien;
- e. Sektor swasta kurang dilibatkan;
- f. Kolaborasi dengan produsen pertanian kurang efisien;

- g. Perhatian pada pengembangan suatu pendekatan holistik atas manajemen risiko pertanian kurang konsisten;
- h. Koordinasi dan pengembangan kebijakan antar program-program sektor publik seperti perluasan pertanian dan kredit pertanian, termasuk koordinasi dengan kementerian terkait, kurang memadai.

Beberapa pokok pikiran berikut sangat penting bagi negara sebagai dasar untuk mengembangkan program asuransi pertanian yang berhasil. Pokok-pokok pikiran tersebut mengandung prospek dengan tantangannya jika akan mengembangkan asuransi pertanian dalam jangka menengah kedepan. Pokok-pokok pikiran tersebut, jika diikuti akan meningkatkan keberhasilan program dan membantu memanfaatkan sumberdaya (manusia dan finansial) yang terbatas untuk mengatasi bencana yang frekuensi dan katastrofiknya cenderung meningkat dimasa datang.

1. Program Asuransi Pertanian Jangka Panjang

Pencapaian hasil dari pengembangan asuransi pertanian memerlukan analisis, pandangan kedepan, mengambil risiko, perencanaan dan juga waktu. Lebih baik melakukan identifikasi, evaluasi tren dan membuat proyeksi-proyeksi, daripada melakukan satu tindakan spontan. Sering terjadi beberapa negara serentak membuat solusi yang kemudian harapan dan kalkulasinya tidak tepat dan salah tempat. Tarif premi asuransi tidak dapat ditetapkan tanpa pemahaman terhadap risiko. Semakin banyak faktor ketidakpastian dalam menetapkan risiko, semakin tinggi tarif premi.

Program asuransi melibatkan pihak-pihak lain yang masing-masing mempunyai peran atau fungsi khusus yang termonitor. Pola program asuransi dan administrasinya membutuhkan koordinasi antar kelembagaan yang masing-masingnya harus membangun keahlian dan dengan kepercayaan terhadap kelembagaan yang lain supaya berfungsi dengan baik. Hal ini semua membutuhkan waktu. Sebab, bergerak terlalu cepat dengan solusi-solusi yang dianggap sudah benar, justru meningkatkan kemungkinan kegagalan seperti penetapan tarif premi yang salah-terlalu tinggi atau terlalu rendah, administrasi yang lemah sehingga petani tidak menerima ganti-rugi tepat waktu, edukasi yang buruk, menimbulkan harapan tidak realistis bagi petani, dan sebagainya.

2. Memahami Risiko

Prioritas pertama dalam mengembangkan program adalah pemahaman menyeluruh terhadap risiko. Langkah pertama adalah menyusun profil risiko seluruh wilayah negara. Proses ini membutuhkan investasi dana dan waktu yang besar kecilnya tergantung pada banyak faktor diantaranya ada tidaknya data

historis. Langkah kedua kemudian menyusun basis data yang obyektif, terlindungi dan transparan yang dapat menunjukkan beberapa hal seperti pola cuaca, kerusakan tanaman akibat bencana alam, produksi tanaman, informasi harga pasar dari masing-masing jenis tanaman.

Profil risiko dan basis data berguna sebagai dua pilar; (i) sebagai pilar data bagi penyusunan program sekarang dan (ii) untuk penambah/pembaharuan yang mencakup informasi relevan untuk pengambilan keputusan. Pengembangan profil risiko dapat dimulai dengan komoditas pertanian utama dan regional tertentu. Informasi ini dapat dijadikan basis data awal untuk memulai program asuransi sementara pendekatan yang lebih luas dan holistik sedang dirancang.

3. Asuransi Sebagai Pelengkap Aksi Mitigasi Risiko

Dengan pemahaman risiko, dapat ditentukan langkah untuk mengatasinya, dengan mitigasi atau minimisasi risiko. Jika banjir sering melanda suatu wilayah, perlu dilakukan evaluasi kebutuhan kanalisasi, waduk atau teknik pengelolaan air lainnya. Jika suatu tanaman tidak tumbuh subur disuatu lahan atau dalam suatu kondisi cuaca, maka perlu ditanam jenis khusus yang sesuai.

Pengalihan risiko melalui mekanisme asuransi akan berjalan efektif manakala langkah-langkah mitigasi risiko juga dilakukan. Jika tidak demikian, maka asuransi walaupun bersedia, tidak mampu menjamin eksposur kerugian yang terlalu tinggi atau premi yang menjadi terlalu mahal. Rancangan program dan administrasi asuransi pertanian membutuhkan beberapa sumberdaya dan perlu kecermatan sebelum implementasi. Tujuan asuransi adalah memberikan perlindungan atas kerugian yang disebabkan oleh risiko-risiko yang tidak dapat diatasi atau dikendalikan secara memadai. Beberapa negara mengandalkan program bantuan bencana (*disaster-assistance program*) dan dimobilisasi pada waktu bencana terjadi. Namun demikian, studi menemukan bahwa program ini tidak berjalan secara efektif. Sebenarnya program asuransi telah terbukti sebagai program yang tidak mahal dan lebih efektif pengadministrasiannya dibandingkan program bantuan langsung.

4. Program Asuransi Pertanian untuk Memenuhi Permintaan

Produk asuransi yang perlu dan terjangkau sebaiknya dirancang sesuai permintaan (*demand*). Namun, menentukan bagaimana bentuk produk asuransi (suplai) menjadi bagian yang membutuhkan dialog antara pemerintah, sektor swasta dan produsen (petani). Masing-masing pihak tersebut memiliki kepentingan dan harapan yang harus dimengerti dan apabila sudah mencapai kesepakatan, perlu dimonitor dan pada waktunya dilakukan penyesuaian.

Program asuransi harus didorong permintaan (*demand driven*) daripada persediaan (*supply driven*). Sering terjadi suatu solusi disiapkan sebelum mencari masalahnya. Petani harus diajak konsultasi sejak awal dan sesering mungkin sehingga mengerti apa sesungguhnya yang mereka butuhkan sebagai prioritas. Hal ini penting untuk mengidentifikasi dan mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Program asuransi harus dirancang sesuai dengan perlindungan yang dibutuhkan tertanggung dan harga harus terjangkau untuk dibeli. Tujuan akhir asuransi pertanian dimaksudkan untuk memberi manfaat langsung bagi petani dan pada gilirannya mencapai stabilitas ekonomi.

Mendidik petani dan memelihara dukungan mereka adalah elemen penting dari setiap program asuransi yang berhasil. Konsumen yang sudah mengerti akan mengurangi kemungkinan menaruh harapan yang keliru. Konsumen yang mengerti secara alami akan menempatkan tuntutan yang realistis pada sisi perusahaan asuransi dan memotivasi sektor swasta dan pemerintah untuk menawarkan perlindungan yang disesuaikan dengan tuntutan pasar (*tailor-made*). Menjalinkan hubungan dengan koperasi, asosiasi, dan organisasi sejenisnya, serta petani individu perlu dimulai sejak dini dan sering dilakukan. Program pelatihan lapang dan "melatih pelatih" sangat penting. Selain itu, program percontohan (*pilot project*) yang dirancang dengan baik dapat memberikan petani pengalaman aktual dengan asuransi.

Pengalaman membuktikan bahwa program kredit dengan bunga rendah seringkali menjadi cara terbaik untuk memperkenalkan asuransi yang pada gilirannya menciptakan permintaan. Namun perlu dicatat bahwa membuat wajib asuransi (*compulsory insurance*) dalam rangka untuk mengamankan kredit bank tidak selalu merupakan kebijakan yang tepat. Dalam kaitan ini, nilai pertanggungannya perlu ditetapkan dalam jumlah yang melebihi nilai pinjaman.

5. Keterlibatan Lembaga/Instansi Terkait Lainnya

Mengelola risiko pertanian merupakan sebuah proses teknis dan keuangan. Oleh karena itu, Kementerian Pertanian dan Kementerian Keuangan harus bekerjasama erat mulai dari tahap awal dari setiap program yang sedang dikembangkan. Kementerian lain juga mungkin memainkan peran dalam desain program. Di luar kementerian, banyak negara telah membentuk lembaga lain, misalnya, keterlibatan Inspektorat Asuransi dari suatu lembaga/kementerian. Tanpa kerjasama lintas kementerian, sangat tidak mungkin program asuransi pertanian yang berkelanjutan dapat diwujudkan.

Selain itu, program asuransi pertanian memiliki beberapa keuntungan tambahan bagi sektor publik seperti memberikan kontribusi untuk pemeliharaan dan peningkatan sektor pertanian, yang sangat penting bagi Kementerian

Pertanian, dan stabilisasi pendapatan penting untuk kementerian keuangan sebagai akibat dari pembayaran pajak yang lebih konsisten oleh produsen.

6. Hukum, Peraturan dan Kebijakan Melampaui Politik

Kebijakan yang didasarkan pada ilmu pengetahuan dan prinsip-prinsip ekonomi terbukti penting dan sangat membantu suksesnya program asuransi pertanian dalam menarik investasi sektor swasta, mengidentifikasi praktek-praktek terbaik dari negara lain, membangun kapasitas manajemen risiko pemerintah, mempromosikan pasar bebas dan menciptakan struktur pemerintahan yang stabil. Asuransi adalah proposisi jangka panjang yang dirancang untuk bertahan selama puluhan tahun, bahkan berabad-abad.

Hukum, peraturan dan kebijakan harus mengikutinya. Hukum, peraturan dan kebijakan mendorong stabilitas, transparansi, dan akuntabilitas program. Kesemuanya wajib dan melindungi semua pihak yang terlibat apakah itu pemerintah, swasta atau produser/petani. Kebijakan dapat dikembangkan sementara desain program lain sedang berlangsung. Komitmen dari semua kekuatan politik sangat penting untuk menjamin stabilitas jangka panjang dan keberhasilan sistem.

7. Keterlibatan Reasuransi

Reasuransi merupakan sumber daya keuangan dan teknis yang penting dan signifikan dari setiap program asuransi. Reasuradur adalah ahli dalam mengembangkan profil risiko dan umumnya menganalisis dan memahami risiko. Mereka juga dapat memainkan peran kunci dalam merancang secara tepat informasi data base untuk menilai risiko.

Selain itu, reasuransi berfungsi sebagai asuransi ulang bagi perusahaan asuransi lokal atau nasional. Reasuransi sering kali pada akhirnya bertanggung jawab untuk membayar kerugian dan oleh karena itu, mereka harus merasa nyaman dengan risiko dan administrasi dari program apapun sebelum mereka bersedia memberikan dukungan untuk menempatkan sumber daya keuangan.

Bahkan jika pemerintah percaya bahwa hal itu dapat mendanai semua kerugian bencana, reasuransi mutlak diperlukan untuk asuransi berfungsi cukup dalam memenuhi potensi risiko. Reasuransi mendukung sistem yang keberlanjutan jangka panjang dengan membatasi jumlah maksimum kerugian yang harus ditanggung oleh perusahaan asuransi dan mengurangi dampak kerugian terakumulasi. Oleh karena itu, keterlibatan reasuransi dalam awal proses desain menjadi penting, untuk membuat sebuah program tidak dapat diterima oleh

mereka kecuali jika pemerintah memutuskan untuk bertindak sebagai satu-satunya reasuransi untuk semua risiko.

8. Tidak Ada Satu Produk Asuransi untuk Semua

Profil risiko suatu negara sangat kompleks sifatnya dan kadang-kadang bahkan bertentangan. Sebagai contoh, di beberapa daerah rentan terhadap kekeringan atau banjir atau angin sementara di daerah lain itu menikmati iklim yang lebih tenang. Kondisi tanah dan air juga dapat memainkan peran. Elevasi atau kemiringan dapat memiliki dampak besar pada risiko. Tanaman yang berbeda akan beradaptasi secara berbeda pula terhadap berbagai karakteristik lingkungan atau tanah. Selain itu, komposisi dari masyarakat petani dapat memainkan peran dalam mengembangkan program asuransi yang tepat. Petani mungkin memiliki kebutuhan yang berbeda tergantung pada ukuran pertanian mereka dan seberapa baik mereka terorganisasi.

Ada banyak bentuk asuransi pertanian misalnya biaya produksi (*indemnity based*), kehilangan produksi (*yield based*), risiko harga (*price index*), indeks parametrik (*parametric index*), bahaya tertentu (*named peril*), multi bahaya (*multiple peril*) dan ini dapat bervariasi berdasarkan tanaman atau peristiwa cuaca. Tidak ada satu produk mengatasi semua risiko dalam profil risiko suatu negara. Biasanya serangkaian produk asuransi diperlukan untuk mengatasi berbagai karakteristik pertanian di masing-masing negara.

9. Pemerintah dan Sektor Swasta Kolaborasi Memperkuat Program

Keterlibatan sektor swasta adalah langkah pertama dengan tujuan jangka panjang menjadi kemitraan yang saling menguntungkan. Kedua sektor berbagi tujuan strategis yang sama, berbagi risiko bersama-sama dan menghasilkan manfaat bagi semua. Kedua kelembagaan harus membangun kolaborasi yang efektif sebagai prioritas utama, jika tidak ada alasan lain selain untuk memahami kepentingan dan harapan masing-masing. Untuk tujuan diskusi ini sektor swasta terdiri dari perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, perusahaan konsultan nirlaba dan lainnya yang menyediakan layanan dengan motif keuntungan.

Publik dan swasta masing-masing membawa kekuatan yang saling melengkapi dan masing-masing memiliki peran penting bagi keberhasilan program. Peran masing-masing organisasi yang terlibat harus jelas, saling melengkapi dan didukung oleh otoritas yang tepat untuk melaksanakan perannya. Sektor publik memainkan peran pengawasan dan regulasi yang mendukung implementasi dan pengembangan asuransi pertanian. Sektor swasta melakukan peran penelitian dan pengembangan produk, reasuransi dan pemasaran.

10. Mengembangkan Keahlian Teknis

Desain dan penerapan kebijakan yang sehat adalah dasar bagi keberhasilan setiap program. Menyadari kompleksitas tersebut, disarankan agar setiap instansi atau lembaga yang terlibat dalam program ini memiliki keahlian teknis yang akan diperlukan yang mencakup bidang manajemen risiko dan asuransi, aktuarial, agronomi, dokter hewan dan lain-lain. Peningkatan kapasitas ini merupakan langkah awal yang penting, misalnya lembaga atau instansi bertugas memonitor kapasitas operasional dan keuangan perusahaan asuransi sebelum memberikan izin untuk terlibat dalam pelaksanaan asuransi pertanian.

Pemerintah harus memahami program secara menyeluruh dan efektif mengatur dirinya sendiri dan memantau sektor swasta. Dengan demikian, pemerintah akan menjalankan otoritasnya dan dapat menghindari kesalahan mahal.

6.6. UU Nomor 19/2013 Dan Implikasinya Terhadap Implementasi Asuransi Pertanian Di Indonesia

UU No. 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani telah mengubah politik pembangunan pertanian secara nasional. Diundangkannya perlindungan terhadap petani dan usahatani telah memberikan kepastian penanggulangan risiko atas usaha pertanian, termasuk kemudahan memperoleh prasarana dan sarana produksi, risiko akibat pemanasan global, biaya ekonomi tinggi, serta risiko harga. Petani juga memiliki kesempatan memperoleh penggantian kerugian jika terjadi kegagalan/kerusakan berusaha tani. Sesuai dengan isi/bunyi beberapa pasal dalam undang-undang tersebut, asuransi pertanian mencakup perlindungan terhadap petani karena risiko bencana alam, serangan OPT, wabah penyakit hewan menular, dampak perubahan iklim, dan jenis risiko lainnya.

Petani/peternak menyambut baik dimasukkannya program asuransi pertanian dalam kegiatan usahatannya. Pasal 37 hingga 39 UU No. 19/2013 secara khusus mengatur pelaksanaan asuransi pertanian, termasuk peternakan untuk melindungi petani dari berbagai risiko kerugian. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban menyelenggarakan upaya perlindungan ini sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang tersebut. Pemerintah menugaskan badan usaha milik negara/daerah di bidang perasuransian untuk menyelenggarakan program asuransi pertanian. Selanjutnya, amanat undang-undang ini juga memberi konsekuensi bahwa pemerintah (pusat dan daerah) harus menyediakan pembiayaan yang memadai untuk membina dan

mengendalikan implementasi asuransi pertanian di Indonesia, termasuk penyelenggaraan pelatihan dan pendidikan bagi pelaksana di lapangan.

Implikasi lainnya adalah bahwa pemerintah (pusat dan daerah) sesuai dengan kewenangannya memberikan fasilitas kepada setiap petani/peternak peserta asuransi untuk memperoleh kemudahan pendaftaran menjadi peserta, kemudahan akses terhadap perusahaan asuransi, sosialisasi program asuransi pertanian dan bantuan pembayaran premi. Petani diuntungkan dengan manfaat yang diterima mereka sebagai konsekuensi logis dari diselenggarakannya asuransi pertanian. Keuntungan tersebut bertujuan untuk meringankan beban terhadap penyediaan ongkos produksi dan sekaligus mengurangi ketergantungan petani berskala kecil terhadap pelepas uang di wilayah masing-masing.

UU No. 19/2013 juga mengatur penyelenggaraan pembiayaan pertanian dan pelaksanaan penyuluhan pertanian yang lebih komprehensif dengan cara membuka kesempatan yang lebih besar bagi petani untuk mengakses lembaga keuangan/perbankan dengan berbagai program kredit/pembiayaan usahatani. Kelak, biaya premi akan diintegrasikan ke dalam kredit usahatani yang berasal dari lembaga keuangan dan menjadi bagian dari biaya produksi usaha pertanian yang dilaksanakan petani/peternak. Melalui undang-undang ini, pembangunan pertanian diharapkan dapat meningkatkan kapasitas petani dan produksi usahatannya hingga menuju peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani serta sekaligus membantu program pemerintah kedepan dalam berbagai aspek ketahanan dan kedaulatan pangan.

6.7. Rekomendasi Kebijakan

Dengan laju pertumbuhan penduduk, kerawanan pangan akan meningkat jika ketahanan pangan bukan sebagai prioritas dalam pembangunan pertanian. Pada tahun-tahun belakangan ini, dampak perubahan iklim global juga telah mengakibatkan bencana alam yang lebih intens dan lebih sering. Usahatani/usaha peternakan juga mengalami dampak negatif perubahan iklim ini dengan tingkat kerugian petani/peternak yang semakin tinggi yang mengancam pertanian dan mata pencaharian petani. Program asuransi pertanian menjadi salah satu pilihan dalam menanggulangi kerugian akibat bencana alam dan risiko berusaha lainnya. Dalam kaitan ini beberapa rekomendasi untuk dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan/kebijakan pembangunan pertanian dalam jangka pendek, 2015-2019 diantaranya adalah:

- a. Program asuransi pertanian/peternakan perlu diperkenalkan dan dilaksanakan secara berkesinambungan untuk mengurangi risiko gagal panen atau kematian ternak.

- b. Program asuransi dapat dilaksanakan berdasarkan skema asuransi atas dasar biaya input (*cost of production*), kehilangan hasil (*yield index*), dan harga (*price*).
- c. Dengan menyadari risiko yang akan dihadapi, pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan program asuransi pertanian dengan menyediakan berbagai fasilitasi kemudahan menjadi peserta asuransi pertanian, infrastruktur dan sarana produksi yang dibutuhkan, akses terhadap lembaga keuangan/perbankan, pembiayaan untuk pembinaan dan pengendalian, termasuk melaksanakan penyuluhan/pendampingan dan membiayai berbagai pelatihan, serta menyediakan bantuan pembayaran premi bagi petani.
- d. Keterlibatan instansi/lembaga lain yang terkait dengan asuransi pertanian (kemitraan kelembagaan di tingkat pusat dan daerah) perlu diprioritaskan untuk menjamin terselenggaranya skema asuransi usahatani/peternakan dan dengan demikian kerjasama dan koordinasi antar instansi menjadi sangat penting dilaksanakan.
- e. Perusahaan swasta (milik negara/daerah) dalam bidang perasuransian perlu dilibatkan sejak awal, termasuk perusahaan reasuransi untuk mengambil bagian dalam penyelenggaraan skema asuransi pertanian; pihak petani/kelompok tani dan swasta/perusahaan asuransi kelak menjadi mitra kerja yang sepadan yang didorong, didukung dan difasilitasi pemerintah (pusat dan daerah).
- f. Keseluruhan program asuransi pertanian membutuhkan pembiayaan yang memadai, baik dari sumber APBN maupun APBD, program perbankan, kemitraan dan sumber pembiayaan lain yang tidak mengikat.
- g. UU No. 19/2013 berimplikasi pada terselenggaranya skema asuransi pertanian yang juga didukung oleh skema pembiayaan dari lembaga keuangan/perbankan serta dukungan penyuluhan dan pendampingan untuk kerberhasilan berusahatani/beternak.
- h. Sosialisasi tentang asuransi pertanian untuk memberikan pemahaman tentang skema asuransi, pembinaan dan pelatihan untuk meningkatkan pengetahuan dan kapasitas kelembagaan petani perlu dijadikan program prioritas dalam konteks pembangunan pertanian dan secara khusus dalam penyelenggaraan asuransi pertanian di Indonesia.



BAB VII

ANALISIS NILAI TUKAR PETANI

7.1. Pendahuluan

Pembangunan nasional pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk itu dalam setiap tahapan pembangunan kesejahteraan masyarakat selalu menjadi tujuan utama. Sebagai negara agraris, jumlah penduduk yang terlibat dalam kegiatan pertanian/agribisnis sangat besar, sehingga perhatian terhadap kesejahteraan petani dinilai sangat strategis. Dalam rencana rencana jangka panjang pembangunan nasional peningkatan kesejahteraan petani telah dan akan menjadi prioritas pembangunan pertanian mendatang.

Salah satu indikator/alat ukur yang dipakai untuk menilai tingkat kesejahteraan petani adalah Nilai Tukar Petani (NTP). Pengetahuan secara mendalam tentang perilaku nilai tukar petani, dampak pembangunan dan identifikasi faktor-faktor penentu nilai tukar akan sangat berguna bagi perencanaan kebijakan pembangunan, perbaikan program-program pembangunan kedepan. Sejalan dengan itu dilakukan kajian tentang NTP sebagai bahan dalam merumuskan kebijakan peningkatan kesejahteraan petani.

Secara umum, kajian bertujuan untuk merumuskan kebijakan peningkatan kesejahteraan petani sebagai bahan dasar RPJMN 2015-2019 Bidang Pertanian. Secara lebih rinci tujuan kajian adalah: (1) Menganalisa perilaku nilai tukar petani Indonesia, (2) Menganalisa faktor-faktor dan kebijakan yang mempengaruhi nilai tukar petani, dan (3) Merumuskan kebijakan peningkatan nilai tukar/kesejahteraan petani.

7.2. Relevansi NTP sebagai Indikator Kesejahteraan petani

Konsep NTP sebagai indikator kesejahteraan petani yang dikembangkan BPS dihitung dari rasio harga yang diterima petani (HT) terhadap harga yang dibayar petani (HB). Konsep ini secara sederhana dapat menggambarkan daya beli harga yang diterima petani terhadap harga/biaya yang dibayar atas barang yang dibeli petani. Dengan asumsi tingkat produksi yang dihasilkan petani dan yang dikonsumsi petani tetap, maka konsep daya beli harga yang diterima petani terhadap harga/biaya yang dibayar atas barang yang dibeli petani dapat

menggambarkan daya beli pendapatan petani terhadap pengeluarannya, sehingga dapat menggambarkan tingkat kesejahteraan petani.

Indikator NTP yang dibangun BPS mempunyai unit analisa nasional dan regional (provinsi). NTP nasional merupakan agregasi dari NTP regional dan sub sektor, sehingga dari perhitungan NTP tersebut juga dapat didisagregasi ke dalam NTP regional (provinsi) dan NTP sub sektor. Dengan demikian disamping dapat diketahui indikator kesejahteraan petani nasional juga dapat diketahui dan diperbandingkan tingkat kesejahteraan petani antar regional provinsi dan indikator kesejahteraan petani antar sub sektor. Disagregasi juga dapat dilakukan dengan lebih rinci atas masing-masing komponen penyusunnya, seperti NT Padi terhadap pupuk, NTP sayuran terhadap sewa lahan, NTP unggas terhadap upah dan sebagainya. Indeks nilai tukar komponen penyusun NTP tersebut merupakan parameter penting kebijakan pembangunan pertanian.

Namun demikian, penghitungan NTP yang hanya didasarkan kepada rasio harga-harga tidak sepenuhnya menggambarkan tingkat kesejahteraan secara absolut. Kondisi pola usaha pertanian dengan sistem produksi pertanian bersifat musiman (masa panen, panen raya, paceklik), dan dengan struktur tataniaga yang belum efisien menyebabkan kenaikan indeks harga yang diterima petani belum tentu dinikmati petani, sehingga kenaikan NTP belum tentu berarti peningkatan pendapatan /kesejahteraan petani. Pada bagian lain, dengan asumsi kuantitas yang dihasilkan petani tetap juga berarti dalam perhitungan NTP tidak memasukkan unsur kemajuan pembangunan terutama faktor perbaikan teknologi/produktivitas. Dengan beberapa kekurangan yang ada dalam penghitungan NTP selama ini, perlu dipikirkan penyempurnaan penghitungan NTP yang lebih mendekati pengukuran kesejahteraan dengan memasukan unsur produksi dalam penghitungannya, sehingga NTP didefinisikan sebagai indeks nilai produksi terhadap indeks nilai pengeluaran.

Pada bagian lain penyusunan NTP tersebut juga masih memiliki kekurangan, antara lain dalam cakupan/definisi "petani" belum sepenuhnya mengakomodasikan seluruh komoditas pertanian seperti usaha tanaman obat dan tanaman hias pada sub sektor hortikultura, dan penyusun sub sektor perkebunan rakyat belum dirinci.

Adanya kekurangan yang ada dalam penghitungan NTP memerlukan pemikiran untuk menyempurnakan penghitungan NTP yang lebih mendekati pengukuran kesejahteraan dengan memasukan unsur produksi dalam penghitungannya, sehingga NTP didefinisikan sebagai indeks nilai produksi terhadap indeks nilai pengeluaran.

7.3. Keragaan Rumahtangga Pertanian

Berdasarkan Sensus Pertanian tahun 1993 dan 2003 terjadi penambahan jumlah rumahtangga pertanian dari 20,51 juta menjadi 24,84 juta atau kenaikan sebesar 21,13 persen. Kenaikan terbesar terjadi pada RT hortikultura dari 4,86 juta RT menjadi 8,45 juta RT (kenaikan 73,93 persen) disusul RT perkebunan yang meningkat 13,72 persen, RT tanaman pangan meningkat 3,86 persen dan RT peternakan meningkat 2,89 persen.

Tabel 7.1. Perkembangan Jumlah Rumahtangga (RT) Pertanian 1993-2003 Berdasarkan Sub Sektor Pertanian (juta orang)

No	Sektor	1993	2003	Perubahan (%)
1	Tanaman Pangan	17,55	18,23	3,86
2	Hortikultura	4,86	8,45	73,93
3	Perkebunan	6,11	6,94	13,72
4	Peternakan	5,47	5,62	2,89
	Pertanian	20,51	24,84	21,13

Sumber: BPS; Sensus pertanian 1993 dan 2003.

RT tanaman pangan didominasi oleh RT padi (56,09 persen), menyusul RT jagung (25,82 persen), dan ubikayu (18,33 persen). RT komoditas lain relatif kecil di bawah 5 persen. Sedangkan RT perkebunan yang menonjol adalah RT karet (18,36 persen), kelapa (16,1 persen), dan kopi (15,86 persen). Sementara itu dari RT ternak 5,63 juta, hampir setengahnya merupakan peternak sapi (45,65 persen), RT kambing (10,62 persen), RT ayam buras (12,88 persen), dan sisanya adalah RT ternak lain, seperti babi, kuda, itik, dan lainnya.

RT pertanian Indonesia didominasi petani skala kecil, bahkan sebagian diantaranya dioperasikan oleh buruh tani yang tidak memiliki lahan. Hasil Sensus Pertanian 2003 menunjukkan jumlah dan proporsi rumahtangga skala kecil (<0,5 ha) meningkat dibandingkan tahun 1993, yaitu dari 10,63 juta RT menjadi 14,03 juta RT atau peningkatan sebesar 31,95 persen.

Tabel 7.2. Struktur Rumahtangga Pertanian Menurut Golongan Luas Pemilikan Lahan Tahun 1983-2003

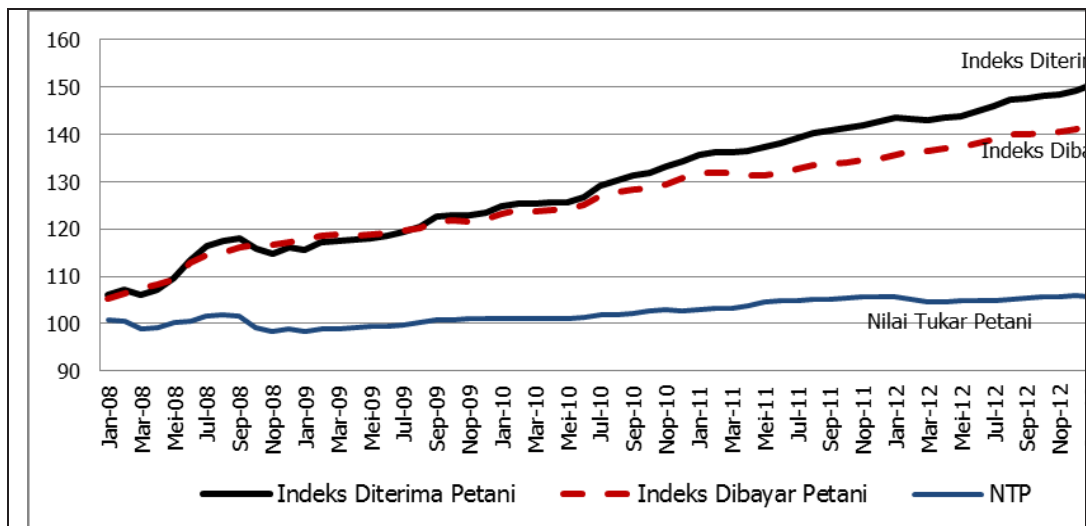
Tahun	Golongan Luas Lahan (ha)				
	<0,5	0,50 – 0,99	1,00 – 1,99	> 2,00	Total
1983	6.412.246 (42,26)	3.671.243 (24,19)	2.922.294 (19,26)	2.168.315 (14,29)	12.254.726 (100)
1993	10.631.887 (53,93)	4.348.303 (22,06)	3.132.145 (15,89)	1.601.409 (8,12)	19.713.744 (100)
2003	14.028.589 (56,41)	4.578.053 (18,41)	3.460.406 (13,91)	2.801.627 (11,27)	23.668.457 (100)
Perubahan Jumlah Rumahtangga					
1983 - 1993	+65,81	+18,44	+7,18	-26,15	+29,92
1993 - 2003	+31,95	+5,28	+10,48	+74,95	+20,06
1983 - 2003	+118,78	+24,70	+18,41	+29,21	+55,98

Sumber: Sensus Pertanian 1983, 1992, 2003 (BPS).

7.4. Perilaku Nilai Tukar Petani

Nilai Tukar Petani (NTP) dihitung dari perbandingan antara harga yang diterima petani (HT) terhadap harga yang dibayar petani (HB). Apabila laju peningkatan HT lebih tinggi dari laju HB maka NTP akan meningkat, dan sebaliknya. Pergerakan NTP mengidentifikasikan pergerakan tingkat kesejahteraan petani.

Dalam periode bulan Januari 2008–Mei 2013, perkembangan NTP menunjukkan tren meningkat dengan laju peningkatan marjinal 0,0038/bulan. Peningkatan ini disebabkan oleh peningkatan laju HT (sebesar 0,0233/bulan) lebih tinggi dibandingkan laju HB (0,0180/bulan).



Variabel	Dugaan Regresi	R ²
Indeks Harga Diterima Petani (IHT)	0,0233x - 812,2	0,9866
Indeks Harga Dibayar Petani (IHB)	0,018x - 601,64	0,9837
Nilai Tukar Petani (NTP)	0,0038x - 51,004	0,8131

Gambar 7.1. Perkembangan Indeks Diterima Petani, Indeks Dibayar Petani, dan Nilai Tukar Petani, Januari 2008-Mei 2013.

Indeks HT disusun oleh unsur unsur indeks harga sub sektor tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Peningkatan HT terutama disebabkan oleh kontribusi yang lebih besar dari sub sektor tanaman pangan (laju 0,0273/bulan) dan sub sektor hortikultura (laju 0,0264/bulan); menyusul sub sektor perikanan (laju 0,0180/bulan), perkebunan (laju 0,0169/bulan) dan peternakan (laju 0,0155/bulan).

Penelusuran lebih lanjut menunjukkan bahwa peningkatan harga yang diterima petani sub sektor tanaman pangan disebabkan oleh peningkatan harga palawija (laju 0,0273/bulan) lebih besar dari peningkatan harga padi (laju 0,0233/bulan). Sementara pada sub sektor hortikultura kontribusi peningkatan harga buah-buahan relatif lebih tinggi (laju 0,0262/bulan) dibandingkan peningkatan harga sayuran (laju 0,0262/bulan). Pada sub sektor perkebunan tidak dirinci menurut kelompok komoditas secara lebih rinci, sehingga komponen sub sektor perkebunan yang dimaksud berarti juga kelompok tanaman perkebunan rakyat. Pada sub sektor peternakan, kontribusi terbesar dari peningkatan harga yang diterima petani terjadi pada kelompok komoditas ternak kecil (laju 0,0213/bulan) menyusul hasil peternakan (laju 0,0178/bulan), ternak unggas (laju 0,0171/bulan) dan kelompok ternak besar (laju 0,0120/bulan).

Sementara pada sub sektor perikanan kontribusi terbesar dari peningkatan harga yang diterima petani ikan dan nelayan terjadi pada harga produk penangkapan (laju 0,188/bulan) sementara laju harga produk budidaya ikan sebesar 0,0138/bulan.

Indeks HB disusun dari oleh unsur harga pembelian barang konsumsi rumahtangga dan harga pembelian faktor produksi dan barang modal. Dalam periode Januari 2008 sampai dengan Mei 2013 HB meningkat dengan laju 0,0180/bulan, dan peningkatan tersebut terutama disebabkan oleh kontribusi pembelian barang konsumsi rumahtangga (laju 0,0202/bulan), sementara pengeluaran biaya produksi dan penambahan barang modal meningkat dengan laju 0,0117/bulan.

Penelusuran lebih lanjut menunjukkan komponen utama peningkatan pengeluaran konsumsi rumahtangga adalah konsumsi bahan makanan (laju 0,0238/bulan), disusul oleh konsumsi makanan jadi (laju 0,0214/bulan), sandang (laju 0,0195/bulan), perumahan (laju 0,0193/bulan), kesehatan (laju 0,0130/bulan), pendidikan-rekreasi dan olahraga (laju 0,0105/bulan), serta transportasi dan komunikasi (laju 0,0035/bulan). Sementara itu dalam komponen penyusun biaya produksi dan penambahan barang modal, peran terbesar terjadi karena peningkatan biaya modal (laju 0,0140/bulan), disusul biaya bibit (laju 0,0123/bulan), upah buruh (laju 0,0119/bulan), obat-pupuk (laju 0,0119/bulan), sewa lahan (laju 0,0105/bulan), dan transportasi (laju 0,0073/bulan).

7.5. Faktor-Faktor dan Kebijakan yang Memengaruhi NTP

Dari rumus pembentukan NTP dapat diturunkan besaran koefisien pertambahan marjinal dan elastisitas masing-masing komponen unsur penyusun terhadap NTP. Besaran nilai marjinal dan elastisitas NTP tersebut menggambarkan besarnya pengaruh dari perubahan harga-harga terhadap NTP. Pengaruh perubahan harga-harga HT terhadap NTP bertanda positif dan pengaruh perubahan harga HB terhadap NTP bertanda negatif.

Diantara lima sub sektor penyusun HT, nilai elastisitas harga komoditas sub sektor tanaman pangan terhadap NTP menunjukkan nilai terbesar (0,50) menyusul sub sektor hortikultura (0,19), perkebunan (0,18), peternakan (0,16), dan perikanan (0,13). Nilai elastisitas harga sub sektor tanaman pangan terhadap NTP sebesar 0,50 berarti peningkatan harga-harga tertimbang sub sektor sebesar 1 persen akan meningkatkan NTP sebesar 0,50 persen, demikian

seterusnya. Sementara itu, dari unsur pengeluaran penyusun HB, nilai elastisitas harga produk konsumsi rumah tangga sebesar -0,080 lebih besar dari elastisitas harga penambahan barang modal sebesar -0,46.

Tabel 7.3. Rangkuman Nilai Marjinal dan Elastisitas dari Pengaruh HT terhadap NTP

Sub Sektor	Dampak Marjinal			Elastisitas (%)
	Langsung	T. Langsung	Total	
<i>T Pangan</i>	0,0037	0,0002	0,0039	0,50
Padi	0,0024	-0,0002	0,0023	0,28
Palawija	0,0013	0,0005	0,0019	0,25
<i>Hortikultura</i>	0,0013	0,0002	0,0015	0,19
Sayur-sayuran	0,0005	0,0008	0,0013	0,18
Buah-buahan	0,0008	0,0006	0,0014	0,18
<i>Perkebunan</i>	0,0011	0,0003	0,0014	0,18
T. Perkebunan Rakyat	0,0011	0,0003	0,0014	0,18
<i>Peternakan</i>	0,0010	0,0003	0,0013	0,16
Ternak Besar	0,0004	0,0004	0,0008	0,10
Ternak Kecil	0,0002	0,0004	0,0006	0,08
Unggas	0,0002	0,0003	0,0005	0,06
Hasil Ternak	0,0002	0,0003	0,0005	0,07
<i>Perikanan</i>	0,0008	0,0003	0,0010	0,13
Penangkapan	0,0005	0,0001	0,0007	0,08
Budidaya	0,0002	0,0003	0,0005	0,06

Sumber: Analisa Data Sekunder (2013).

Penelusuran lebih rinci menunjukkan pada sub sektor tanaman pangan, elastisitas harga padi terhadap NTP sebesar 0,28 lebih besar dibandingkan dengan elastisitas harga palawija sebesar 0,25. Pada sub sektor hortikultura,

elastisitas harga sayuran dan buah terhadap NTP menunjukkan nilai yang sama, yaitu masing-masing 0,18. Nilai elastisitas harga komoditas perkebunan 0,18. Sedangkan pada sub sektor peternakan, nilai elastisitas terbesar terjadi pada harga ternak besar (0,10), disusul harga ternak kecil (0,08), hasil ternak (0,07), dan unggas (nilai elastisitas 0,06). Pada sub sektor perikanan, nilai elastisitas harga produk hasil tangkap sebesar 0,08 dan harga produk budidaya sebesar 0,06.

Dalam komponen penyusun HB, pada kelompok konsumsi rumahtangga, nilai elastisitas harga produk bahan makanan menunjukkan nilai tertinggi (elastisitas -0,50), disusul produk makanan jadi (-0,25), perumahan (-0,10), transportasi dan komunikasi (-0,05), sandang (-0,04), dan kesehatan serta pendidikan dengan elastisitas masing-masing -0,03. Pada kelompok sarana produksi dan barang modal, nilai elastisitas terbesar dijumpai pada elastisitas upah terhadap NTP sebesar -0,08, disusul elastisitas pupuk-obat(-0,05), transportasi(-0,05), sewa (-0,03), penambahan barang modal (-0,03), dan elastisitas harga bibit (-0,02).

Tabel 7.4. Pengaruh Perubahan Harga Dibayar Petani (HB) terhadap NTP

Pengeluaran	Dampak Marginal			Elastisitas (%)
	Langsung	T. Langsung	Total	
Konsumsi RT	-0,0062	-0,0002	-0,0064	-0,80
B. Makanan	-0,0029	-0,0008	-0,0038	-0,50
Makanan Jadi	-0,0015	-0,0005	-0,0020	-0,25
Perumahan	-0,0008	0,0000	-0,0008	-0,10
Sandang	-0,0003	0,0000	-0,0003	-0,04
Kesehatan	-0,0002	0,0000	-0,0002	-0,03
Pendidikan	-0,0003	0,0000	-0,0003	-0,03
Transport & Telekomunikasi	-0,0004	0,0000	-0,0004	-0,05
Biaya Produksi & PBM	-0,0019	-0,0020	-0,0039	-0,46
Bibit	-0,0002	0,0000	-0,0001	-0,02
Obat & Pupuk	-0,0005	0,0000	-0,0004	-0,05
Transportasi	-0,0002	-0,0002	-0,0005	-0,05
Sewa & Pajak	-0,0002	0,0000	-0,0002	-0,03
PBM	-0,0003	0,0000	-0,0003	-0,03
Upah	-0,0005	-0,0001	-0,0007	-0,08

Sumber: Analisa Data Sekunder (2013).

Indeks pengeluaran konsumsi rumahtangga (KRT) merupakan indeks inflasi pedesaan. Dengan demikian hasil analisis menunjukkan inflasi pedesaan memberi pengaruh besar terhadap penurunan NTP (elastisitas -0,80), dan faktor terbesar penyumbang inflasi pedesaan tersebut adalah bahan makanan (elastisitas -0,50), disusul bahan makanan jadi (-0,25), selanjutnya perumahan, transportasi dan komunikasi, sandang, kesehatan dan pendidikan. Dalam rangka kepentingan mengendalikan inflasi pedesaan, langkah strategis yang dapat dilakukan adalah pengendalian harga yang diterima petani (HT) karena HT sangat berhubungan erat dengan harga dan juga akan berdampak kepada stabilitas NTP. NTP yang stabil berarti kenaikan harga-harga terjadi secara proporsional antara HT dan HB. Diperlukan kebijakan pengaturan harga yang merangsang petani berusaha tani dan akan meningkatkan kesejahteraan petani (NTP) dan pengendalian inflasi.

Terdapat hubungan erat antara harga konsumsi rumahtangga (KRT) terutama bahan makanan (BM) dari sisi biaya yang dibayar petani (HB), dengan harga yang diterima petani (HT) terutama harga komoditas tanaman pangan (HTTP). Nilai elastisitas HT terhadap KRT dan BM masing-masing sebesar 0,869 dan 0,988; sementara elastisitas HTTP terhadap KRT dan BM masing-masing 0,721 dan 0,821. Dengan demikian kebijakan peningkatan harga yang diterima petani (HT) terutama harga sub sektor tanaman pangan (HTTP) akan berdampak kepada harga bahan makanan dan KRT (inflasi pedesaan), atau berarti pula kebijakan peningkatan harga pangan (HTTP) dalam rangka meningkatkan NTP juga berakibat meningkatkan KRT (inflasi di pedesaan).

Dalam HB, komponen biaya transportasi berada pada KRT dan BPPBM dengan elastisitas masing-masing sebesar -0,05. Dalam kaitannya dengan kasus kenaikan BBM tahun 2008, pengaruhnya terhadap NTP dapat ditelusuri dari perbandingan peran kenaikan biaya transportasi terhadap NTP dan perbandingannya terhadap kenaikan HT. Dengan melihat nilai elastisitas masing-masing, terdapat indikasi bahwa peran pengeluaran untuk transportasi terhadap HB relatif lebih kecil dibandingkan pengaruh peningkatan HT akibat kenaikan harga produk komoditas yang diterima petani, sehingga kenaikan HT (akibat kenaikan harga komoditas) lebih tinggi dari HB (kenaikan biaya transportasi) dan NTP petani masih menunjukkan peningkatan.

7.6. Nilai Tukar Pendapatan Usahatani dan Pendapatan Rumah Tangga Tani

Konsep NTP yang dikembangkan BPS didasarkan kepada penggunaan *Indeks Lespeyres*, dimana perilaku NTP hanya ditentukan oleh perilaku harga-

harga. Konsep ini sejalan dengan konsep NTP sebagai konsep daya beli. Namun demikian, konsep daya beli yang dikembangkan tidak sepenuhnya menggambarkan tingkat kesejahteraan secara absolut. Konsep NTP tidak memperhitungkan jumlah yang diproduksi dan jumlah yang dikonsumsi. Untuk lebih mendalami tingkat kesejahteraan petani, dalam kajian ini juga diuraikan nilai tukar pendapatan, yaitu nilai tukar pendapatan usahatani komoditas dan perubahan pendapatan rumahtangga serta perubahan pola konsumsi.

Dari analisa usahatani beberapa komoditas pertanian, disimpulkan secara keseluruhan usaha pertanian baik komoditas tanaman pangan, hortikultura, perkebunan rakyat dan peternakan menghasilkan keuntungan. Berdasarkan studi Panel, tingkat keuntungan usaha pertanian tersebut cenderung meningkat, dan peningkatan tersebut terutama karena peningkatan harga jual hasil produksi dibandingkan karena pengaruh peningkatan produktivitas. Kondisi ini terjadi terutama pada usahatani tanaman pangan, hortikultura dan usaha ternak. Pada usahatani perkebunan (kasus tebu dan tembakau) telah terjadi peningkatan produktivitas.

Terjadi peningkatan biaya produksi berkaitan dengan peningkatan nilai sewa lahan, upah buruh tani dan harga sarana produksi. Peningkatan biaya produksi terjadi dengan laju lebih besar dibanding laju peningkatan nilai produksi, sehingga daya tukar atau profitabilitas usaha komoditas pertanian cenderung menurun.

Kegiatan pembangunan yang berjalan juga telah meningkatkan pendapatan rumahtangga pertanian, baik pada rumahtangga berbasis agroekosistem lahan sawah dengan komoditas utama tanaman padi maupun rumahtangga berbasis tanaman perkebunan. Peningkatan pendapatan rumahtangga terutama disebabkan oleh peningkatan pendapatan dari kegiatan di luar pertanian (non pertanian) dan pendapatan dari usahatani (*on-farm*). Peningkatan pendapatan dari non pertanian (*non-farm*) sejalan dengan terbukanya lapangan kerja usaha non pertanian. Tarikan untuk bekerja di luar pertanian dengan fasilitas yang lebih baik menyebabkan lapangan kerja sebagai buruh tani menurun, dan ini ditunjukkan oleh penurunan proporsi pendapatan dari berburuh tani menurun di hampir semua lokasi. Situasi menunjukkan adanya transformasi ekonomi pedesaan dan adanya peningkatan pendapatan dengan peran pendapatan dari non pertanian yang lebih besar menunjukkan perbaikan taraf hidup / kesejahteraan masyarakat.

Indikator lain yang mencerminkan keragaman kesejahteraan masyarakat dapat dinilai dari struktur pengeluaran rumahtangga. Terdapat indikasi semakin tinggi pendapatan/ kesejahteraan, semakin menurun proporsi pengeluaran untuk makanan, sementara proporsi untuk konsumsi barang bukan makanan cenderung meningkat. Data tahun 2002-2011 menunjukkan gambaran tersebut. Proporsi pengeluaran rumahtangga untuk makanan menurun dari 58,47 persen menjadi 49,45 persen (atau turun sebesar 1,54 persen/tahun), sementara proporsi untuk bukan makanan meningkat dari 41,53 persen menjadi 50,55 persen atau meningkat sebesar 2,17 persen/tahun. Gambaran makro di atas juga ditunjang oleh data hasil penelitian primer. Proporsi pengeluaran untuk bahan makanan relatif paling besar, namun cenderung menurun sejalan dengan peningkatan pendapatan. Sementara proporsi pengeluaran untuk makanan jadi, perumahan, pendidikan-rekreasi serta transportasi-komunikasi menunjukkan keragaman antar daerah.

7.7. Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Petani

Konsep NTP sebagai indikator kesejahteraan petani mengacu kepada kemampuan daya beli petani, yaitu kemampuan pendapatan yang diterima petani untuk dapat memenuhi memperbaiki kebutuhan konsumsinya. Sejalan dengan peningkatan daya beli petani tersebut, secara garis besar terkait dengan dua aspek penting kebijakan, yaitu: *Pertama*, kebijakan untuk meningkatkan sebesar besarnya pendapatan rumahtangga petani, dan *Kedua*, kebijakan untuk sedapat mungkin menekan biaya/pengeluaran rumahtangga petani.

Kegiatan pembangunan yang berjalan telah meningkatkan pendapatan rumahtangga petani. Pendapatan rumahtangga petani meningkat dan pendapatan dari usahatani (*on-farm*) masih menunjukkan peran tersebar, namun dalam perkembangannya peran pendapatan dari non pertanian menunjukkan proporsi yang semakin meningkat. Peningkatan peran pendapatan dari non pertanian (*non-farm*) berkaitan dengan interaksi faktor tarikan terbukanya peluang kerja di non pertanian dan adanya faktor dorongan dari dalam kegiatan usaha pertanian. Pendapatan dari usahatani dinilai tidak dapat mencukupi tuntutan kebutuhan rumahtangga. Secara finansial analisis usahatani komoditas pertanian menghasilkan tingkat keuntungan cukup memadai, namun dengan skala usaha pertanian yang kecil tingkat pendapatan dari usaha pertanian tidak dapat mencukupi tuntutan kebutuhan rumahtangga.

Peningkatan lapangan kerja di luar bidang pertanian telah berdampak positif dalam diversifikasi lapangan kerja dan pendapatan rumahtangga petani. Terbukanya kesempatan kerja di non pertanian berarti juga adanya pengurangan beban tenaga kerja di sektor pertanian (usahatani), dan hal ini berdampak positif dalam peningkatan produktivitas kerja pertanian. Dengan penurunan beban tenaga kerja pertanian dimungkinkan diterapkannya teknologi teknologi yang lebih maju yang relatif lebih padat modal seperti dalam penerapan alsintan. Untuk itu pengembangan sektor di luar pertanian perlu terus didorong.

Peningkatan nilai produksi usahatani terjadi terutama disebabkan oleh faktor peningkatan harga jual hasil produksi yang meningkat lebih tinggi dibandingkan peningkatan produktivitasnya. Peningkatan harga jual produk petani (harga yang diterima petani) dapat mengindikasikan adanya kelangkaan produksi. Adanya *trade-off* antara produksi/suplai, harga di tingkat petani serta inflasi. Diperlukan kebijakan pengaturan harga yang merangsang petani akan dapat meningkatkan kesejahteraan petani (NTP) dan pengendalian inflasi.

Hasil kajian juga menunjukkan peran produktivitas dalam peningkatan pendapatan petani masih relatif rendah. Dalam pandangan positif, ini berarti masih adanya peluang besar peningkatan pendapatan petani melalui peningkatan produktivitas usahatani. Peningkatan produktivitas usahatani dilakukan melalui perbaikan cara-cara budidaya, penerapan teknologi produksi dan teknologi pascapanen untuk menekan kehilangan hasil. Peningkatan produktivitas juga akan meningkatkan profitabilitas usaha komoditas pertanian terhadap nilai sewa lahan, upah buruh tani dan harga sarana produksi. Saat ini profitabilitas usahatani menurun akibat peningkatan lebih tinggi harga/biaya nilai sewa lahan, upah buruh tani, dan harga sarana produksi.

Dengan keterbatasan yang dialami oleh petani kecil, maka untuk meningkatkan akses petani terhadap layanan usahatani tersebut perlu didukung pemerintah melalui pemberian subsidi input produksi (benih, pupuk, pestisida), kredit bersubsidi, dan jaminan pasar dan harga jual produk yang dihasilkan. Selama ini kebijakan subsidi input produksi telah dilakukan pemerintah melalui pemberian bantuan dan subsidi harga benih, subsidi harga pupuk, pestisida, dan subsidi bunga kredit. Melalui mekanisme subsidi juga merupakan media dalam transfer teknologi baru. Dengan kondisi dasar skala usahatani (skala pemilikan) rumahtangga petani skala kecil, maka pola usahatani petani perlu dilakukan melalui pendekatan pengembangan usahatani terpadu dengan memaksimalkan pemanfaatan lahan yang terbatas. Dengan pola usahatani terpadu akan mengurangi resiko akibat kegagalan produksi dari suatu tanaman tertentu.

Pengembangan pola usahatani terpadu juga dinilai strategis sebagai langkah antisipasi kondisi anomali iklim yang semakin sulit diprediksi.

Masalah dasar dari peningkatan kesejahteraan petani bersumber dari pola kepemilikan lahan yang kecil. Dua aspek penting berkaitan dengan akses petani terhadap lahan, yaitu: (a) Ketersediaan lahan pertanian, berkaitan dengan penurunan luas lahan produktif akibat konversi lahan, degradasi sumberdaya lahan, air dan lingkungan, dan (b) Pola kepemilikan dan penggarapan lahan mengarah kepada semakin meningkatnya petani gurem dan petani penggarap, dan *tanah absentee*.

Aspek lain yang berkaitan dengan kegiatan produksi dan peningkatan pendapatan petani adalah penyediaan infrastruktur. Infrastruktur seperti sarana jalan, pengairan dan drainase, listrik, *farm road*, dan telekomunikasi merupakan prasarana yang sangat dibutuhkan dalam pembangunan agribisnis. Keterbatasan infrastruktur pertanian sering menjadi kendala bagi pengembangan agribisnis. Penerapan inovasi teknologi sering terhambat karena tidak tersedianya infrastruktur penyediaan input produksi, jaringan informasi atau infrastruktur pemasaran hasil. Kebijakan infrastruktur tidak hanya dibutuhkan untuk mendukung usaha agribisnis yang sudah ada, tetapi juga merangsang tumbuhnya usaha-usaha baru yang dibutuhkan dalam pembangunan sistem dan usaha agribisnis.

Aspek lain dari peningkatan daya beli petani adalah pengurangan beban pengeluaran rumahtangga. Terdapat hubungan negatif antara pengeluaran petani terhadap NTP, sehingga upaya peningkatan NTP dapat dilakukan melalui penurunan harga/biaya dari unsur HB, yaitu meliputi harga-harga produk yang dikonsumsi (yang mencakup produk bahan makanan, produk makanan, biaya sandang, biaya perumahan, biaya pendidikan, biaya kesehatan, biaya transportasi dan komunikasi), dan harga/biaya sarana produksi dan barang modal (yang mencakup harga/biaya pembelian bibit, pupuk-obat, sewa lahan, transportasi, dan penambahan barang modal).

Dalam peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan, pemerintah telah melakukan beberapa langkah yang searah dengan penekanan HB, baik yang berkaitan dengan penekanan harga KRT maupun harga BPPBM. Berkaitan dengan pengurangan beban KRT pemerintah telah melakukan intervensi antara lain: (a) pemberian bantuan raskin (beras untuk orang miskin) yang secara langsung menekan pengeluaran rumahtangga untuk bahan pangan, (b) penekanan biaya pendidikan melalui subsidi Program Wajib Belajar Sembilan Tahun dan Bantuan Operasional Sekolah/BOS, (c) penekanan biaya kesehatan,

dalam bentuk Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, jaminan persalinan dan jaminan kematian, (d) program rumah murah, angkutan umum murah, air bersih dan listrik dan lainnya. Berkaitan dengan pengurangan biaya produksi, pemerintah telah memberikan subsidi sarana produksi untuk benih dan pupuk, dan subsidi bunga kredit. Kebijakan yang bersifat pro rakyat dalam rangka pengurangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat ini sebagian besar sangat relevan dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani.

BAB VIII

TANTANGAN BARU

8.1. Tantangan dari Luar: Integrasi Ekonomi Regional ASEAN

Dalam waktu dekat (2 tahun lagi), Indonesia akan berhadapan dengan Pasar Tunggal ASEAN. Dengan terbentuknya pasar tunggal ASEAN sejak 1 Januari 2015 nanti, akan terbuka peluang pasar yang makin besar, yaitu adanya pasar dengan populasi yang mendekati 600 juta jiwa. Dari segi kekuatan ekonomi, ASEAN akan menjadi kekuatan ekonomi terbesar ke-9 setelah Amerika Serikat, Cina, Jepang, Jerman, Perancis, Brazil, Inggris, dan Italia. Pada 6-7 tahun mendatang, Indonesia juga akan berhadapan dengan Pasar Tunggal Asia-Pasifik 2010. Karena itu, mulai saat ini Indonesia harus menyikapi kondisi tersebut dengan menyusun langkah-langkah inisiatif dan kreatif melalui peningkatan daya saing domestik dan optimalisasi penggunaan sumberdaya yang ada.

Perkembangan Kesepakatan ASEAN

Kerjasama ekonomi ASEAN sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1967 setelah disahkannya Deklarasi Bangkok pada tahun tersebut dengan tujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pengembangan budaya. Dalam dinamika perkembangannya, kerjasama ekonomi ASEAN diarahkan kepada pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC), yang pelaksanaannya berjalan relatif lebih cepat dibandingkan dengan kerjasama di bidang politik-keamanan dan sosial budaya.

Diawali dengan KTT ASEAN ke-2 tanggal 15 Desember 1997 di Kuala Lumpur (Malaysia), dengan disepakatinya *ASEAN Vision 2020*, para pemimpin ASEAN menegaskan bahwa ASEAN akan: (1) Menciptakan kawasan ekonomi yang stabil, makmur dan mempunyai daya saing tinggi yang ditandai oleh arus lalu-lintas barang, jasa-jasa dan investasi yang bebas, arus lalu-lintas modal yang lebih bebas, pembangunan ekonomi yang merata, serta mengurangi kemiskinan dan kesenjangan sosial-ekonomi; (2) Mempercepat liberalisasi perdagangan di bidang jasa; dan (3) Mempercepat pergerakan tenaga profesional dan jasa lainnya secara bebas di kawasan. Selanjutnya, pada KTT berikutnya (KTT ke-6 dan ke-7) para pemimpin ASEAN menyepakati berbagai langkah yang bertujuan untuk mewujudkan *ASEAN Vision 2020* tersebut.

Setelah krisis ekonomi yang melanda kawasan Asia Tenggara pada tahun 1997-1998, para pemimpin ASEAN pada KTT ASEAN ke-9 tahun 2003 di Bali (Indonesia) menghasilkan *Bali Concord II* yang menyepakati pembentukan *ASEAN Community* (AC) di bidang keamanan politik (*ASEAN Political-Security Community*) dan bidang sosial-budaya (*ASEAN Socio-Cultural Community*). Untuk pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC) pada tahun 2015, ASEAN menyepakati perwujudannya diarahkan kepada integrasi ekonomi kawasan yang implementasinya mengacu pada *AEC Blueprint*.

AEC Blueprint merupakan pedoman bagi negara-negara anggota ASEAN di dalam mewujudkan AEC 2015. *AEC Blueprint* memuat 4 pilar utama, yaitu: (1) ASEAN sebagai pasar tunggal dan berbasis produksi tunggal, yang didukung oleh elemen aliran bebas barang, jasa, investasi, tenaga kerja terdidik, dan aliran modal yang lebih bebas; (2) ASEAN sebagai kawasan dengan daya saing ekonomi tinggi, dengan elemen peraturan kompetisi, perlindungan konsumen, hak atas kekayaan intelektual, pengembangan infrastruktur, perpajakan dan *e-commerce*; (3) ASEAN sebagai kawasan pengembangan ekonomi yang merata dengan elemen pengembangan usaha kecil dan menengah, dan prakarsa integrasi ASEAN untuk negara-negara KMLV (Kamboja, Myanmar, Laos, dan Vietnam); dan (4) ASEAN sebagai kawasan yang terintegrasi secara penuh dengan perekonomian global dengan pendekatan yang koheren dalam hubungan ekonomi di luar kawasan, dan meningkatkan peran-serta di dalam jejaring produksi global.

Untuk mewujudkan AEC 2015 tersebut, para pemimpin negara ASEAN pada KTT ASEAN ke-13 di Singapura bulan November 2007 menyepakati *AEC Blueprint* tersebut sebagai acuan bagi seluruh negara anggota dalam mengimplementasikan AEC. Selanjutnya, pada KTT ke-23 ASEAN di Bandar Seri Begawan (Brunei Darussalam) pada 9-10 Oktober 2013, globalisasi ekonomi kembali mendapat penekanan para pemimpin ASEAN. Hal tersebut tercermin pada pernyataan bersama para pemimpin ASEAN, yang salah satu butir pernyataannya adalah menyepakati untuk terus memperdalam, memperluas, dan mengintegrasikan ekonomi ASEAN dengan perekonomian global, khususnya melalui penerapan kawasan perdagangan bebas negara-negara ASEAN melalui AEC mulai Desember 2015.

Dengan dicapainya AEC pada tahun 2015, maka ASEAN akan menjadi pasar tunggal dan berbasis produksi tunggal yang di dalamnya akan terjadi arus barang, jasa, investasi dan tenaga kerja terdidik/profesional yang bebas, serta arus modal yang lebih bebas di antara negara-negara ASEAN. Dengan diberlakukannya AEC, tiap negara ASEAN akan mengurangi hambatan tarif hingga

menjadi seminimal mungkin sampai nol persen. Bagi Indonesia, dengan di implementasikannya pasar tunggal ASEAN, berarti arus barang impor, jasa, modal dan tenaga kerja profesional dari negara-negara anggota ASEAN lain akan bebas masuk ke Indonesia, dan barang-barang ekspor, jasa, tenaga kerja profesional dan modal Indonesia akan bebas masuk ke negara-negara anggota lainnya di kawasan ASEAN.

Dari 297 persyaratan dalam *AEC Blueprint*, sekitar 79,7%-nya sudah diimplementasikan. Para pemimpin ASEAN mengakui bahwa banyak tantangan yang dihadapi ASEAN menjelang diterapkan AEC. Namun, mereka sepakat untuk mengintensifkan usaha-usaha yang dilakukan berdasarkan semangat AEC untuk memastikan integrasi ekonomi dapat diimplementasikan pada tahun 2015 mendatang. Mereka juga menyambut positif berbagai perkembangan di dalam mewujudkan liberalisasi perdagangan dan investasi. Selain itu, para pemimpin ASEAN juga bersedia memfasilitasi berbagai inisiatif di kawasan, seperti *non-tariff measures* (NTM) dan efek *non-tariff barrier* (NTB) melalui forum *Regional Level and Regional Level Work on Services* yaitu *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS), khususnya komitmen-komitmen pada *Package of Services* ke-9 dan perluasan AFAS serta implementasi perjanjian *ASEAN Comprehensive Investment Agreement* (ACIA).

Para pemimpin ASEAN juga menyambut gembira perkembangan mengenai terbentuknya aturan dan peraturan seperti kebijakan kompetisi dan hak kekayaan intelektual untuk mendorong agar kawasan ini makin kompetitif. Mereka juga berjanji untuk membangun pasar keuangan terintegrasi yang lebih kuat dan memacu pembangunan infrastruktur di wilayah ASEAN guna memperkuat konektivitas fisik regional, dan mempersempit kesenjangan pembangunan infrastruktur di antara anggota ASEAN, di samping memperkuat jasa maritim dan pengiriman intra ASEAN. Para pemimpin juga menyerukan untuk mewujudkan potensi usaha kecil dan menengah guna meningkatkan kontribusi mereka terhadap pembangunan ekonomi kawasan dan untuk mendorong pertumbuhan inklusif.

Upaya yang sedang dilakukan pada liberalisasi perdagangan, khususnya untuk barang adalah sebagai berikut: (1) Penghapusan hambatan tarif impor (kecuali Produk *Sensitive List/SL* dan *High Sensitive List/HSL*); (2) Penghapusan hambatan non-tarif; (3) Ketentuan asal barang (ROO); (4) Fasilitasi perdagangan; (5) Penyatuan kepabeanan; (6) ASEAN *single window*; dan (7) Harmonisasi standar dan pengaturan teknis penghambat perdagangan. Sementara itu, persiapan yang sudah dan sedang dilakukan ASEAN di dalam menghadapi AEC

2015 adalah: (a) 99,11% tarif ASEAN-6 pada tahun 2010 telah diturunkan menjadi 0%, sedangkan 98,86% tarif ASEAN-4 berkisar 0-5 %; (b) Di bidang jasa, integrasi dilakukan secara bertahap melalui paket komitmen di dalam *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS); (c) Di bidang investasi, *ASEAN Comprehensive Investment Agreement* (ACIA) segera dilaksanakan; (d) Persyaratan AFAS-8: 80 dari 127 subsektor akan diintegrasikan (FEP untuk *Priority Integration Sector*/PIS 70%, non-PIS dan jasa logistik 51%); (e) Beberapa isu masih dalam progress: monitoring dan notifikasi NTB, trade repository, pembenahan customs, standards (goods and services), peningkatan daya saing, HAKI, proteksi konsumen, UKM, sektor-spesifik (PIS: agro-based, automotive, electronics, fisheries, rubber-based, textiles & apparel, wood-based, air travel, dan lain-lain).

Posisi Daya saing Indonesia di Dunia dan ASEAN

Salah satu indikator daya saing perekonomian suatu negara, yang akhir-akhir ini sering digunakan, adalah *Global Competitiveness Index* (GCI) yang dikembangkan oleh Sala-i-Martin dan Artadi (2004). Indikator ini mengukur efisiensi berbagai sektor dari perekonomian nasional dan kontribusinya terhadap produktivitas negara yang bersangkutan. GCI dapat digunakan untuk: (1) Membuat perbandingan potensi ekonomi dan bisnis antar negara; (2) Mengestimasi produktivitas masing-masing sektor dan keseluruhan ekonomi; (3) Memberikan *assessment* terhadap nilai investasi di negara-negara berdasarkan hasil identifikasi keunggulan komparatif; dan (4) Mengetahui kekuatan dan kelemahan ekonomi nasional dan unsur-unsur yang mendorong atau menghambat pertumbuhan.

Tabel 8.1. Peringkat Daya Saing Indonesia di Kawasan ASEAN

Negara	Global Competitiveness Index			Arah Perubahan
	2011-2012	2012-2013	2013-2014	
Singapura	2	2	2	Tetap
Malaysia	21	25	24	Turun lalu naik
Brunei D	28	28	26	Tetap, lalu naik
Thailand	39	38	37	Naik terus
Indonesia	46	50	38	Turun lalu naik
Filipina	75	65	59	Naik terus
Vietnam	65	75	70	Turun lalu naik
Laos	NA	81	NA	Naik terus
Kamboja	97	88	85	-
Myanmar	NA	139	NA	-
Sumber: WEF (2011, 2012, 2013)				

Posisi daya saing Indonesia di dunia selama 3 tahun terakhir diperlihatkan pada Tabel 8.1. Di antara 144 negara, Indonesia menempati urutan ke-46 pada tahun 2011-2012, kemudian menurun menjadi urutan ke-50 pada tahun 2012-2013, tetapi kemudian meningkat cepat menjadi urutan ke-38 pada tahun 2013-2014. Sementara di antara negara-negara ASEAN, daya saing Indonesia selama 2010/2011 – 2013/2014 tetap berada pada urutan ke-5 setelah Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam dan Thailand, dan mengungguli 4 negara lainnya (Filipina, Laos, Kamboja, dan Myanmar). Posisi Malaysia dan Vietnam pada tahun 2013/2014 malahan jauh menurun dibanding tahun 2010/2011.

Dayasaing Indonesia tersebut sangat dipengaruhi oleh kinerja pilar-pilar daya saing. Ada 12 pilar dayasaing, yang dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: (1) *Basic requirement*, yang merupakan kunci bagi perekonomian yang dilandasi oleh faktor dasar (*key for factor-driven economies*); (2) *Efficiency enhancers*, yang merupakan kunci bagi perekonomian yang dilandasi oleh efisiensi (*key for efficiency-driven economies*); dan (3) *Innovation and sophistication factors*, yang merupakan kunci bagi perekonomian yang dilandasi oleh inovasi

(*key for innovation-driven economies*). Pilar daya saing pada masing-masing kelompok diperlihatkan pada Tabel 8.2.

Tabel 8.2. Pilar Daya Saing

Kelompok	Pilar Daya Saing
Kebutuhan Dasar	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kelembagaan ▪ Infrastruktur ▪ Lingkungan ekonomi makro ▪ Kesehatan dan pendidikan dasar
Pendorong Efisiensi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendidikan lebih tinggi & pelatihang ▪ Efisiensi pasar barang ▪ Efisiensi pasar tenaga kerja ▪ Perkembangan pasar finansial ▪ Kesiapan teknologi ▪ Ukuran pasar
Inovasi dan Sofistikasi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sofistikasi bisnis ▪ Inovasi

Sumber: WEF (2011)

Sementara itu, nilai masing-masing pilar daya saing Indonesia pada tahun 2011-2012 dan 2012-2013 diperlihatkan pada Tabel 8.3. Di antara 12 pilar, sebanyak 9 pilar naik nilainya dan 3 pilar turun. Karena itu, upaya meningkatkan daya saing perekonomian Indonesia (termasuk sektor pertanian) melalui perbaikan infrastruktur, peningkatan kesehatan dan pendidikan dasar masyarakat, dan peningkatan efisiensi pasar tenaga kerja, merupakan salah satu tantangan yang akan dihadapi Indonesia di masa datang.

Tabel 8.3. Nilai Pilar Daya Saing Indonesia 2011-2012 dan 2012-2013

Pilar	2011-2012	2012-2013	Arah Perubahan
<i>Kebutuhan Dasar:</i>			
1. Kelembagaan	3,81	3,86	Naik
2. Infrastruktur	3,77	3,75	Turun
3. Lingkungan ekonomi makro	5,66	5,68	Naik
4. Kesehatan dan pendidikan dasar	5,74	5,69	Turun
<i>Pendorong Efisiensi:</i>			
5. Pendidikan lebih tinggi & pelatihan	4,16	4,17	Naik
6. Efisiensi pasar barang	4,23	4,29	Naik
7. Efisiensi pasar tenaga kerja	4,06	3,87	Turun
8. Perkembangan pasar finansial	4,06	4,07	Naik
9. Kesiapan teknologi	3,33	3,56	Naik
10. Ukuran pasar	5,22	5,27	Naik
<i>Inovasi dan Sofistikasi:</i>			
11. Sofistikasi bisnis	4,22	4,30	Naik
12. Inovasi	3,59	3,61	Naik
Total	4,38	4,40	Naik

Sumber: WEF (2011)

Dilihat dari tingkat kemajuan (*stage of development*) di antara negara-negara ASEAN, Indonesia sudah berada pada tingkat kemajuan yang cukup maju, yaitu *Stage 3: Efficiency Driven*, bersama Malaysia dan Thailand (Tabel 8.4). Negara yang tingkat kemajuannya di atas Indonesia di kawasan ASEAN hanya Singapura yang sudah mencapai tingkat kemajuan yang paling tinggi, yaitu *Stage 5: Innovation Driven*. Sementara Kamboja dan Vietnam masih mengandalkan faktor kebutuhan dasar (*factor driven*), serta Brunei Darussalam dan Filipina sudah berada pada transisi *Stage 1* ke *Stage 2*. Karena itu, upaya membawa Indonesia ke tingkat kemajuan yang lebih tinggi lagi, yaitu mencapai *Stage 4* yang merupakan *Transition Stage 3* ke *Stage 5*, merupakan salah satu tantangan Indonesia di masa datang.

Tabel 8.4. Tingkat Kemajuan Perekonomian Negara ASEAN

Tingkat Kemajuan	Negara
Stage 1: Factor Driven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kamboja ▪ Vietnam
Stage 2: Transition Stage 1 to Stage 2.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brunei Darussalam ▪ Filipina
Stage 3: Efficiency Driven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indonesia ▪ Malaysia ▪ Thailand
Stage 4: Transition Stage 3 to Stage 5	-
Stage 5: Innovation Driven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Singapura

Sumber: WEF (2011)

Posisi PDB Indonesia di ASEAN

Posisi PDB total Indonesia di antara 10 negara ASEAN pada tahun 2011 menempati ranking pertama dengan jumlah US\$ 845,7 juta pada tahun 2011 (Tabel 8.5). Namun karena jumlah penduduknya juga yang terbesar (244,2 juta jiwa), maka PDB/kapita/tahun (US\$ 3.509) hanya menempati ranking ke-5 setelah Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia dan Thailand. Ini menunjukkan bahwa di wilayah ASEAN, Indonesia adalah negara yang paling makmur, namun bukan yang paling sejahtera. Namun dengan total PDB dan jumlah penduduk yang terbesar, Indonesia akan menjadi pasar terbesar di ASEAN.

Tabel 8.5. Produk Domestik Bruto Negara ASEAN 2011.

Rangking PDB	Negara	PDB Total (US\$ jt)	Penduduk (jt jiwa)	PDB/Kapita/ Tahun (US\$)	Pangsa thd PDB Dunia (%)
1	Indonesia	845,7	244,2	3.509	1,43
2	Thailand	345,6	0,7	5.394	0,76
3	Malaysia	278,7	29,0	9.700	0,57
4	Singapura	259,8	5,3	49.271	0,40
5	Filipina	213,1	95,3	2.223	0,50
6	Vietnam	122,7	90,0	1.374	0,38
7	Brunei	15,5	0,4	36.584	0,03
8	Kamboja	12,9	14,4	852	0,04
9	Myanmar	NA	NA	NA	NA
10	Laos	NA	NA	NA	NA

Sumber : The Global Competitiveness Report 2012-2013 (WEF)

Posisi Ekspor dan Impor Hasil Pertanian Indonesia di ASEAN

Untuk nilai ekspor hasil pertanian di dalam wilayah ASEAN, pada tahun 2009 nilai ekspor produk pertanian Indonesia mencapai sekitar US\$ 3,8 miliar atau menempati posisi ke-4 setelah Malaysia, Singapura, dan Filipina (Tabel 8.6). Pada tahun 2010 Indonesia mengalami kemajuan pesat sehingga meningkatkan posisinya menjadi ranking ke-1 dengan nilai ekspor US\$ 5,4 miliar, sementara Malaysia menempati posisi ke-3 setelah Indonesia dan Thailand. Sementara pada tahun 2011, posisi Indonesia dengan nilai ekspor sekitar US\$ 6,7 miliar atau turun menjadi ranking ke-2 setelah Thailand, sementara Thailand menempati ranking ke-3. Dapat disimpulkan bahwa negara pesaing utama dalam ekspor hasil pertanian intra ASEAN adalah Thailand yang mengalami perkembangan ekspor secara spektakuler, dan Malaysia yang juga berkembang cepat. Dengan demikian,

maka ke depan Indonesia harus menyiapkan strategi yang tepat di dalam menghadapi Thailand dan Malaysia untuk memasarkan produk-produk pertaniannya ke wilayah ASEAN.

Tabel 8.6. Nilai Ekspor Intra ASEAN 2009-2011

Ranking Ekspor 2009	Negara	Nilai Ekspor (US\$'000)		
		2009	2010	2011
1	Malaysia	3.804.324	4.350.501	5.823.192
2	Singapura	2.978.695	2.832.417	3.923.079
3	Filipina	2.205.602	476.415	654.034
4	Indonesia	1.658.546	5.422.113	6.664.524
5	Vietnam	1.643.622	NA	NA
6	Thailand	1.149.743	5.134.657	6.788.553
7	Kamboja	736.431	25.156	NA
8	Myanmar	633.487	295.091	NA
9	Laos	282.118	NA	NA
10	Brunei	226.654	NA	NA

Sumber : www.trademap.org diolah oleh Dit. Pemasaran Internasional, Ditjen P2HP, Kementerian Pertanian.

Sementara itu, nilai impor hasil pertanian Indonesia pada tahun 2009 mencapai sekitar US\$ 3,5 miliar menempati posisi ke-2 setelah Thailand (Tabel 8.7). Pada tahun 2010, posisi Indonesia dengan nilai impor sekitar US\$ 2,1 miliar memposisikan Indonesia pada ranking ke-4 setelah Malaysia, Singapura dan Filipina. Sementara pada tahun 2011, posisi Indonesia dengan nilai impor sekitar US\$ 4,1 miliar menempati posisi ke-3 setelah Malaysia dan Singapura. Dapat disimpulkan bahwa Indonesia bukan negara tujuan ekspor utama negara-negara ASEAN lainnya, melainkan Malaysia dan Singapura.

Tabel 8.7. Nilai Impor Intra ASEAN 2009-2011

Ranking Impor 2009	Negara	Nilai Impor (US\$'000)		
		2009	2010	2011
1	Thailand	3.729.200	1.186.396	1.708.984
2	Indonesia	3.492.748	2.084.771	4.096.281
3	Malaysia	2.862.121	4.772.302	6.481.101
4	Vietnam	1.821.453	NA	NA
5	Singapura	1.309.282	3.445.124	4.353.019
6	Filipina	400.547	2.746.717	1.969.467
7	Myanmar	128.272	229.787	No data
8	Kamboja	63.384	268.310	NA
9	Laos	40.349	NA	NA
10	Brunei D.	91	NA	NA

Sumber : www.trademap.org diolah oleh Dit. Pemasaran Internasional, Ditjen P2HP, Kementerian Pertanian.

Jika dihitung surplus/defisit perdagangan komoditas pertanian intra ASEAN, Indonesia mengalami defisit sekitar US\$ 1,8 miliar, tetapi pada tahun 2010 menjadi surplus sekitar US\$ 3,3 miliar, dan pada tahun 2011 meningkat lagi menjadi sekitar US\$ 2,6 miliar. Prestasi Indonesia yang sudah makin baik tersebut perlu dipertahankan bahkan ditingkatkan pada era AEC di masa datang.

Komoditas pertanian yang banyak diekspor ke wilayah ASEAN mencakup produk perkebunan (sawit, mete, kelapa, karet, kopi, kakao, gula, dll), produk tanaman pangan (ubikayu, beras, kedelai), dan produk hortikultura (pisang, nenas). Sementara produk pertanian yang banyak diimpor dari wilayah ASEAN adalah produk peternakan (daging sapi/boneless, susu, MBM), produk perkebunan (kopi, sawit, gula mentah, biji kakao, tembakau, karet), produk tanaman pangan (beras, gandum dan kedelai), dan produk hortikultura (apel).

Negara Pesaing Ekspor Hasil Pertanian Indonesia di ASEAN dan Non ASEAN

Di pasar ekspor hasil pertanian, baik di ASEAN maupun non ASEAN, negara-negara ASEAN lainnya merupakan pesaing bagi Indonesia. Di wilayah ASEAN, Indonesia menjadi pemenang sebagai eksportir utama biji kakao, CPO dan olahan lain, kopra, nenas dan lada, serta cukup baik sebagai eksportir kopi, tetapi

kalah dalam ekspor karet alam, mete dan gandum (Tabel 8.8). Pesaing utama Indonesia untuk kopi adalah Vietnam, untuk karet alam adalah Thailand, Vietnam, dan Singapura, untuk mete adalah Vietnam dan Singapura, untuk gandum adalah Thailand, Malaysia dan Singapura, dan untuk ubikayu adalah Thailand dan Vietnam. Ke depan, Indonesia harus berjuang untuk mempertahankan atau meningkatkan posisi ekspor biji kakao, CPO dan olahan lain, kopra dan nenas.

Tabel 8.8. Negara Pesaing dan Pangsa Ekspor Produk Pertanian Indonesia di ASEAN, 2011.

Komoditas	Negara Pesaing	Pangsa Indonesia (%):
Biji Kakao	Malaysia	94,90
CPO & olahan lain	Malaysia	89,94
Kopra	Malaysia, Filipina	63,90
Nenas	Filipina	57,89
Lada	Vietnam	54,99
Kopi	Vietnam	37,18
Karet alam	Thailand, Vietnam, Singapura	12,26
Mete	Vietnam, Singapura	8,61
Gandum	Thailand, Malaysia, Singapura	3,48
Ubikayu	Thailand dan Vietnam	3,00

Sumber: <http://witsworldbankorg/>, diolah oleh Dit. Pemasaran Internasional, Ditjen P2HP, Kementerian Pertanian.

Sementara di pasar ekspor hasil pertanian di wilayah non-ASEAN, Indonesia hanya unggul sebagai eksportir utama biji kakao, dan cukup baik dalam ekspor kopra, kopi, CPO berikut olahan lain, dan lada, tetapi kalah pada ekspor nenas, karet alam, mete, gandum, dan ubikayu (Tabel 8.9). Pesaing utama Indonesia untuk kopra adalah Malaysia dan Filipina, untuk kopi adalah Vietnam, untuk CPO dan olahan lain adalah Malaysia, untuk lada adalah Vietnam dan Singapura. Ke depan, Indonesia harus berjuang untuk mempertahankan atau meningkatkan posisi ekspor biji kakao, dan meningkatkan ekspor komoditas-komoditas lainnya.

Komoditas pertanian yang banyak dibutuhkan oleh beberapa negara importir penting (Singapura, China, Korea Selatan, Jepang, Australia dan New Zealand) ditunjukkan pada Tabel 8.10. Indonesia perlu mengupayakan lebih banyak penyediaan komoditas-komoditas yang tertulis pada tabel tersebut untuk negara-negara tersebut.

Tabel 8.9. Negara Pesaing dan Pangsa Ekspor Produk Pertanian Indonesia di Non ASEAN, 2011.

Komoditas	Negara Pesaing	Pangsa Indonesia (%)
Biji Kakao	Malaysia	94,55%
Kopra	Malaysia, Filipina	35,59%
Kopi	Vietnam	34,90%
CPO dan olahan lain	Malaysia	34,31%
Lada	Vietnam, Singapura	27,33%
Nenas	Filipina, Thailand	15,35%
Karet alam	Thailand	13,63%
Gandum	Thailand, Malaysia, Singapura	3,48%
Mete	Vietnam	3,16%
Ubikayu	Thailand, Vietnam	1,77%

Sumber: <http://witsworldbankorg/>, diolah oleh Dit. Pemasaran Internasional, Ditjen P2HP, Kementerian Pertanian.

Tabel 8.10. Komoditas Pertanian Yang Dibutuhkan Beberapa Negara Importir.

Negara	Komoditas Pertanian Yang Dibutuhkan
Singapura	Sayuran, umbi dan buah, dengan target 20 % dari pangsa Singapura setiap tahun (saat ini masih sekitar 4,2 %)
China	Salak, manggis, protocol untuk alpukat dan duku (sedang disusun 2012). Sejak Februari 2013 ekspor manggis ke China dihentikan sementara oleh China. Pemerintah sedang bernegosiasi kembali dengan China.
Korea Selatan	Nenas, pisang, mangga, manggis dan paprika (kendala SPS Selatan ketat).
Jepang	Pisang dan Nenas (IJ-EPA), saat ini masih belum bisa dipenuhi Indonesia.
Australia	Manggis, mangga (rencana) dan buah tropis lainnya).
New Zealand	Pemerintah sedang negosiasi dengan NZ terkait ekspor manggis dan pihak NZ telah datang ke Kemtan dan akan mengunjungi daerah produsen manggis di Jawa Barat (18-19 Pebruari 2013).

Keuntungan dan Tantangan Integrasi Ekonomi ASEAN bagi Indonesia

Pemberlakuan komunitas Ekonomi ASEAN pada tahun 2015 akan memberikan keuntungan sekaligus tantangan bagi Indonesia. Keuntungannya adalah bahwa di mata korporasi-korporasi dunia, Indonesia dan ASEAN adalah kawasan yang paling menjanjikan, baik dari sisi jumlah penduduk (600 juta) maupun daya beli masyarakatnya yang terus meningkat. Di antara negara ASEAN, Indonesia merupakan pasar terbesar, dimana sepertiga potensi pasar ASEAN ada di negeri ini. Selain itu, daya beli masyarakat Indonesia juga terus meningkat cukup tajam karena kelas menengah Indonesia yang setiap tahunnya meningkat sekitar 7 juta orang. Hal tersebut menjadikan tantangan bagi Indonesia, sebagai negara terbesar di ASEAN dengan populasi hampir 250 juta penduduk dan didukung oleh kekayaan alam yang berlimpah. Tantangan yang dimaksud adalah bagaimana memanfaatkan peluang yang sangat baik tersebut untuk menjadikan Indonesia sebagai negara yang paling kuat di dalam menghadapi serbuan produk, jasa, modal dan tenaga profesional dari negara-negara ASEAN lain dan berhasil menerobos pasar ASEAN. Untuk itu, Indonesia harus mempunyai daya saing yang kuat, dan bahkan paling kuat di antara 10 negara anggota ASEAN (Brunei Darussalam, Filipina, Indonesia, Laos, Kamboja, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, dan Vietnam).

Langkah Perbaikan ke Depan Menghadapi Integrasi Ekonomi ASEAN 2015

Untuk bisa memenangkan persaingan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya, ada beberapa hal yang harus segera dilakukan, baik oleh pemerintah. Beberapa hal penting yang perlu dilakukan oleh dunia usaha, antara lain adalah sebagai berikut:

1) Merubah Pola Pikir (*Mindset*):

Pelaku bisnis tidak bisa lagi terbuai oleh masa lalu yang penuh dengan proteksi atau hanya mengandalkan pasar domestik Indonesia yang besar (terbesar di ASEAN). Perlu disadari bahwa pada era AEC 2015, persaingan akan makin keras, dan untuk bisa menang melawan negara-negara ASEAN lain diperlukan strategi agresif menyerang, bukan pasif bertahan. Untuk itu diperlukan

kesungguhan, kerja keras dan cerdas, serta komitmen dan konsistensi. Selama ini, Indonesia kurang serius memanfaatkan pasar internasional, termasuk ASEAN.

2) Memilih Produk dan Kemasan yang Tepat:

Walaupun tampak mirip, konsumen ASEAN mempunyai kultur dan selera yang berbeda di dalam berbelanja. Karena itu perlu mencari produk atau jasa yang tepat, yang akan diminati dan laku di negara tujuan ekspor. Sebagai contoh, produk mie instan rasa Indonesia cocok dengan selera konsumen Malaysia, tetapi kalau ingin sukses di Thailand dan Filipina, cita rasanya (*taste*) harus disesuaikan dengan selera masyarakat disana. Demikian pula, selera rasa coklat di tiap negara ASEAN agak mirip, sehingga produk wafer coklat Beng Beng bisa menguasai pasar Thailand, Vietnam, Malaysia dan juga merupakan pemain kuat di Filipina.

Dari segi kemasan (*packaging*), eksportir Indonesia harus jeli membaca perilaku berbelanja (*purchase habit*) konsumen di tiap negara. Sebagai contoh, produk deterjen bubuk, pasar Indonesia, Filipina dan Vietnam agak mirip dari sisi perilaku berbelanja konsumen yang banyak membeli deterjen bubuk dalam bentuk kemasan kecil, bahkan sachet 32 gram, sedangkan konsumen Malaysia, Singapura dan Thailand lebih memilih membeli kemasan besar 1-2 kg karena lebih praktis dan harga per gramnya lebih murah dibandingkan dengan kemasan kecil. Untuk produk kuliner, Indonesia tidak perlu pasif menunggu Tom Yam Kung nya Thailand, laksa-nya Singapura atau nasi kandar-nya Malaysia menyerbu Indonesia. Dengan kekayaan kulinernya, Indonesia bisa menjadi pemain besar kuliner di ASEAN. Hal ini sudah dibuktikan oleh donat J.Co yang sukses menaklukkan pasar Singapura, Malaysia dan Filipina, serta Resto Bumbu Desa yang sukses di Malaysia dan Kedai Baba Rafi yang juga sudah merambah ke berbagai negara ASEAN.

3) Pentingnya Investasi Merek:

Dibandingkan dengan negara maju yang pertumbuhan pasar *private label*-nya lebih bagus daripada *branded items*, atau kawasan Timur Tengah dan Afrika yang kurang peduli terhadap *brand*, konsumen ASEAN adalah yang sebaliknya, yaitu sangat melek merek (*brand concious*). Hal ini bisa dilihat dari padatnya jumlah iklan di semua media, mulai dari media cetak, televisi hingga media maya (*internet*). Karena itu, investasi merek menjadi sangat penting dilakukan oleh pelaku bisnis dan pemilik merek (*brand owner*) Indonesia, yang akan memberikan keuntungan berupa penjualan jangka pendek (*short term sales*) tetapi juga investasi jangka panjang (*long term investment*). Investasi merek tidak harus mahal atau menggunakan medium televisi, tetapi masih banyak lagi media yang bisa digunakan untuk melakukan komunikasi merek, termasuk media *on line* dan media sosial. Yang sangat penting adalah keseriusan, konsistensi dan komitmen

pemilik merek Indonesia di dalam melakukan investasi merek di negara-negara tujuan ekspor mereka.

4) Investasi Sumber Daya Manusia:

Setelah mempunyai produk yang tepat dengan harga yang kompetitif, maka pengembangan sumber daya manusia juga sangat penting. Indonesia (selain Filipina) terkenal sebagai negara eksportir TKI terbesar di ASEAN, namun lebih dari 90% TKI di luar negeri adalah tenaga kerja sektor informal atau buruh. Sebaliknya, Indonesia malahan mengimpor tenaga kerja terdidik/profesional dari negara lain (*expatriate*). Sebagai contoh, sekitar 1.000 orang tenaga kerja terdidik asal Filipina bekerja di Indonesia, padahal sebagian besar posisi yang mereka tempati itu sebenarnya bisa dikerjakan orang Indonesia. Salah satu kunci untuk memenangkan persaingan di era pasar bebas ASEAN adalah mempunyai sumber daya manusia berkualitas. Dengan adanya pasar bebas ASEAN, setiap individu warga negara ASEAN bisa bebas bekerja di negara mana saja tanpa restriksi. Tenaga terdidik/profesional Indonesia harus siap bersaing dengan tenaga terdidik/profesional asal negara-negara anggota ASEAN lain (Singapura, Malaysia, Filipina, Thailand, dan lain-lain) di dalam merebut posisi-posisi strategis di perusahaan-perusahaan yang beroperasi di negara-negara ASEAN. Para pekerja Indonesia jangan sampai hanya menjadi staf, sementara posisi manajer dan direktur direbut oleh tenaga terdidik/profesional dari negara-negara lain. Karena itu, dalam waktu yang sempit (2 tahun) Indonesia perlu menyiapkan tenaga terdidik/profesional dan terlatih, yang tidak hanya siap berkompetisi memperebutkan posisi strategis di perusahaan Indonesia, tetapi juga berani bersaing untuk berkarier dan menjadi tenaga profesional di negara-negara ASEAN lain.

5) Pentingnya Menjaga Konsistensi:

Orang Indonesia sering tidak konsisten dalam menjalankan bisnis atau tugasnya (*business deal*), baik di tingkat regional maupun internasional, antara lain: (a) Terlambat datang dalam pertemuan; dan (b) Pengiriman order ekspor sering meleset, yang menyangkut kualitas yaitu produk sampel dibuat jauh lebih bagus dari produk riil-nya dan waktu pengirimannya. Seringkali pengusaha Indonesia dalam hubungan bisnis tampak serius dan bersemangat di awal proyek, namun selanjutnya menurun semangat juangnya (daya tahan kurang). Pengusaha Indonesia yang baru ikut pameran di luar negeri 1-2 kali saja sudah langsung berharap akan mendapatkan order ekspor besar, padahal *business deal* perlu dibangun kepercayaan (*trust*) yang tidak bisa dilakukan dalam 1-2 pertemuan dengan calon pembeli di luar negeri. Sikap konsistensi akan sangat membantu pengusaha dan eksportir Indonesia dalam membuka jalur pasar di negara lain dan

membangun reputasi yang merupakan komoditas paling mahal dalam bisnis internasional.

6) Mengikuti Misi Dagang dan Pameran:

Untuk menjadi pemain regional tidak mudah, tetapi perlu perjuangan dan itu bukan sesuatu yang tidak mungkin bisa diraih (*mission impossible*). Banyak jalur yang bisa dimanfaatkan untuk melihat celah bisnis di negara-negara anggota ASEAN lain. Salah satu caranya adalah mengikuti misi dagang atau pameran di berbagai negara ASEAN, baik melalui jalur pameran yang diorganisasikan oleh BPEN (Badan Pengembangan Ekspor nasional) maupun organisasi independen swasta. Cara lain adalah berpartisipasi dalam event pameran dan edukasi, seperti *Jakarta Marketing Week* yang merupakan acara tahunan *The Markplus Conference* dari *Markplus Inc*, dimana pengusaha dan eskportir bisa belajar, baik dari para tokoh bisnis (*business leader*) maupun petugas negara (*government official*) yang bersedia berbagi ilmu dan pengalaman mereka dalam mengelola merek dan perusahaan. *Marketing Week* tersebut dihadiri oleh ribuan peserta dari berbagai industri, sehingga merupakan ajang paling sesuai untuk membangun jejaring (*networking*), yang akan berguna untuk kemajuan usaha, baik saat ini maupun di masa depan.

Sementara itu, hal-hal sangat penting yang perlu dilakukan pemerintah antara lain adalah sebagai berikut:

1) Tindakan Prioritas di Sektor Pertanian:

Salah satu elemen penting dari pasar tunggal ASEAN sektor prioritas integrasi (*Priority Integration Sector/PIS*) dimana produk pertanian menjadi salah satu daftar PIS. Tindakan prioritas di sektor pertanian yang terkait dengan implementasi AEC 2015 diperlihatkan pada Tabel 8.11 Tindakan priorotas tersebut lebih fokus pada keamanan, kesehatan dan kualitas produk pertanian yang diperdagangkan di pasar internasional.

2) Standardisasi Produk:

Badan Standardisasi Nasional (BSN) sedang menyusun strategi Standardisasi Nasional 2015-2025 guna mempersiapkan produk dan jasa Indonesia menghadapi era pasar bebas yang makin luas. Meskipun sudah diakui di tingkat internasional, Standar Nasional Indonesia (SNI) belum dimanfaatkan secara optimal di dalam negeri. Pada AEC 2015, produk dan jasa dari negara-negara anggota ASEAN akan bebas masuk ke Indonesia, dan sebaliknya. Jika daya saing produk dan jasa Indonesia tidak diperkuat dengan regulasi, maka produk dan jasa impor bisa menguasai pasar dalam negeri. Selain di tingkat ASEAN, pasar

bebas juga sudah dilakukan antara ASEAN dengan negara-negara Asia-Pasifik seperti China, Korea, Selandia Baru, India, Jepang dan Australia. Pada tahun 2020, pasar tunggal Asia Pasifik ditargetkan akan terwujud.

Tabel 8.11. Tindakan Sektor Prioritas Integrasi Komoditas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan dalam Rangka Pasar Tunggal ASEAN 2015.

Tindakan Prioritas	Tahun Implementasi	Tindak Aksi/Regulasi
1. Harmonisasi batas maksimum residu (the Maximum Residue Limits/MRLS) pestisida, yang umum digunakan untuk produk pangan yang lazim diperdagangkan sesuai dengan standard internasional yang berlaku menjelang 2010.	2008-2009	SNI 7313: 2008 Batas maksimum residu pestisida pada hasil pertanian
2. Merumuskan standard legalitas kayu menjelang 2008.	2008-2009	Telah dicapai kesepakatan negara-negara ASEAN pada tahun 2009 tentang legalitas kayu (untuk mencegah kerusakan hutan dan penebangan liar).
3. Menerapkan sistem: Good Agriculture/Aquaculture Practices (GAP), Good Animal Husbandry Practices (GAHP), Good Hygiene Practices (GHP), Good Manufacturing Practices (GMP), dan Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP), untuk sektor pertanian dan produk pangan yang mempunyai potensi signifikan perdagangan pada tahun 2012.	2012-2013	Contoh: a. Permentan No.48/2009 tentang Pedoman Budidaya Buah Dan Sayur yang baik. b. Permentan No.57/2012 tentang Pedoman Budidaya Tanaman Obat yang baik.
4. Pengaturan yang terkait dengan Sanitary and Phytosanitary (SPS) untuk produk-produk pertanian, pangan, dan kehutanan, yang mempunyai potensi signifikan perdagangan sesuai dengan standard internasional yang berlaku menjelang 2015.	2014-2015	<ul style="list-style-type: none"> ▪ The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement). ▪ Indonesia telah mempunyai Daftar Notifikasi SPS Indonesia untuk hewan, ikan dan tumbuhan.
5. Harmonisasi kerangka regulasi bagi produk-produk pertanian yang	2014-2015	Kebijakan terkait dengan GMO (Permentan

Tindakan Prioritas	Tahun Implementasi	Tindak Aksi/Regulasi
merupakan turunan dari bioteknologi modern sesuai dengan standard internasional yang berlaku menjelang 2015.		No.61/2011 tentang Pengujian, Penilaian, Pelepasan, dan Penarikan Varietas). GMO (<i>Genetically Modified Organism</i>) adalah Teknologi Rekayasa Genetik untuk komoditas pertanian.
6. Harmonisasi standard keamanan dan kualitas untuk produk-produk hortikultura dan produk pertanian yang penting secara ekonomi di dalam kawasan ASEAN menjelang 2015	2014-2015	Permendag No.30/M-DAG/PER/ 2012 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura.
7. Harmonisasi pengawasan kesehatan hewan (both terrestrial and aquatic animals) untuk keamanan pangan yang berasal dari hewan melalui skema standard pengelolaan bio-security bersama menjelang 2015.	2014-2015	a. UU No.18/2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. b. Permentan No.64/2007 tentang Pedoman Pelayanan Pusat Kesehatan Hewan.
Sumber: Rusono (2013)		

Untuk itu, Indonesia perlu menyusun strategi nasional yang disepakati oleh seluruh pemangku kepentingan dan dapat digunakan sebagai acuan bersama di dalam menyusun program dan kegiatan di bidang standardisasi di berbagai sektor. Strategi tersebut bertujuan untuk meningkatkan keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) di dalam menghadapi globalisasi. Keunggulan kompetitif hanya bisa dicapai dengan menghasilkan produk dan jasa yang bermutu, inovatif, dan bisa menembus pasar global, tetapi pada saat yang sama bisa melindungi keamanan, keselamatan, dan melestarikan lingkungan hidup. Standardisasi bukan instrumen untuk menghambat perdagangan, tetapi untuk meningkatkan keunggulan usaha di pasar domestik dan global. Disamping itu, standar juga merupakan identitas perlindungan konsumen dan pemakai, acuan efisiensi produksi, serta ukuran transparansi (*accountability*) dan tatakelola yang baik (*good governance*). Pada saat ini, Indonesia sudah mempunyai lebih dari 7.000

SNI yang dapat digunakan sebagai acuan penetapan persyaratan berbagai sektor dan kepentingan nasional.

Terkait dengan upaya tersebut diatas, Badan Standardisasi Nasional (BSN) pada tanggal 12 November 2013 menggelar Rakornas Standardisasi di Jakarta. Rakornas yang dihadiri oleh 300 peserta yang mewakili pemerintah pusat, pemerintah daerah, industri, konsumen, cendekiawan, lembaga penilaian kesesuaian, pelaku usaha, dan pihak-pihak lain terkait dengan standarisasi ini, bersama-sama mencurahkan pikiran untuk membahas Strategi Standardisasi Nasional 2015-2025. Standardisasi dapat digunakan sebagai basis untuk menghadapi kesepakatan pasar tunggal yang makin luas pada periode berikutnya dan untuk menentukan keberhasilan bangsa Indonesia untuk bisa memanfaatkan AEC.

Sasaran pokok dari pengembangan standardisasi nasional 2015-2025 adalah: (a) Penguatan kebijakan dan pedoman standardisasi (mutu) nasional; (b) Penguatan infrastruktur mutu nasional; (c) Penguatan sistem pengembangan SNI; (d) Penguatan sistem penerapan standard; (e) Penguatan sistem akreditasi dan penilaian kesesuaian; (f) Penguatan sistem pengelolaan standar nasional satuan ukuran; (g) Penguatan budaya standar berbasis sistem informasi dan kompetensi standardisasi nasional; dan (h) Penguatan kerjasama, penelitian dan pengembangan standardisasi nasional.

Khususnya yang terkait dengan Program Penguatan Sistem Penerapan Standard pada periode RPJMN 2015-2019, untuk meningkatkan kepercayaan produk nasional di pasar global, maka sistem penerapan standar perlu diarahkan kepada sistem penerapan SNI untuk pengadaan barang dan jasa pemerintah, serta sistem penerapan SNI secara sukarela untuk memberikan nilai tambah kepada produsen nasional di pasar domestik. Program penguatan sistem penerapan standar juga harus memperhatikan kebutuhan pelaku usaha di dalam negeri untuk dapat menyatakan kesesuaian terhadap regulasi teknis berbasis standar di ASEAN untuk dapat diedarkan di seluruh kawasan ASEAN.

Mulai saat ini, sistem standardisasi harus bergeser kearah kegiatan penilaian kesesuaian yang lebih banyak digerakkan oleh kebutuhan pelaku usaha untuk memfasilitasi pernyataan kesesuaian produknya dengan berbagai persyaratan untuk memfasilitasi produk nasional berbasis hasil-hasil inovasi nasional. Pada tahapan ini, peran pemerintah lebih banyak pada memberikan fasilitas yang berbentuk kebijakan nasional yang dapat menggerakkan berbagai pihak, termasuk peneliti, lembaga riset, pelaku usaha, dan konsumen untuk dapat

menerapkan standar, baik SNI maupun standar-standar negara atau kawasan tujuan ekspor dari komoditas unggulan nasional.

3) Penanganan Isu Domestik serta Pengamanan Pasar Domestik dan Ekspor:

Di dalam merespons realisasi pembentukan AEC 2015, pemerintah Indonesia perlu melaksanakan tiga strategi, yaitu: (a) Penanganan isu-isu ekonomi domestik, antara lain: percepatan penyediaan infrastruktur, pembenahan kebijakan pertanahan, pengembangan kawasan ekonomi, kebijakan pelonggaran birokrasi, dan pengembangan industri kreatif; (b) Pengamanan pasar domestik, yaitu peningkatan produk dalam negeri, pelaksanaan kebijakan *early warning system* terhadap impor, tindakan anti dumping dan *safeguard*, dan pengawasan terhadap standar barang; dan (c) Pengamanan pasar ekspor: mengembangkan kerjasama bilateral B to B (*business to business*), pengembangan pembiayaan ekspor, dan pengembangan pasar ekspor baru. Indonesia sebagai negara terbesar di ASEAN dengan jumlah penduduk sekitar hampir 250 juta jiwa, mempunyai kekuatan konsumsi besar yang menjadikan Indonesia sebagai target ekspor banyak negara.

4) Penyiapan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah:

Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) mempunyai peran besar terhadap pertumbuhan ekonomi nasional. Pertumbuhan ekonomi makro telah membawa hasil positif, namun pertumbuhan di sektor riil yang banyak dilakukan oleh UMKM masih jauh dari harapan. UMKM hanya berfungsi sebagai jaring pengaman makro-ekonomi sehingga tidak dipandang sebagai sebuah sektor potensial.

Karena itu, dalam menghadapi AEC 2015, pemerintah tengah menyiapkan UMKM agar mampu bersaing sehingga dapat bertahan dan menjadi produk unggulan dan menjadi primadona di kawasan ASEAN. Minimal, Indonesia tidak hanya sebagai pasar, tetapi juga ikut memberikan kontribusi produk kepada negara-negara anggota ASEAN lainnya. Beberapa tantangan yang akan dihadapi oleh UMKM ke depan antara lain adalah: (a) Persaingan yang makin tajam di dalam memperoleh sumber daya; (b) Menjaga dan meningkatkan daya saing UKM sebagai industri kreatif dan inovatif; (c) Meningkatkan standar, desain dan kualitas produk agar sesuai dengan ketentuan yang berlaku di ASEAN; (d) Diversifikasi produk; dan (e) Stabilitas pendapatan usaha mikro. Selain itu, kemampuan UMKM

juga harus ditingkatkan agar mampu memanfaatkan fasilitas pembiayaan yang ada, termasuk di dalam kerangka kerjasama ASEAN.

Agar tetap mampu bersaing di pasar ASEAN, para pengusaha UMKM perlu melakukan beberapa kegiatan strategis, yaitu: (a) Peningkatan efisiensi usaha dan kualitas produk termasuk kemasan (*packaging*); (b) Pengembangan usaha dan pengembangan jejaring (*networking*) dengan mitra lokal di negara ASEAN; (c) Promosi produk dan mengikuti pameran di negara ASEAN; (d) Pengembangan inovasi dan jaringan kerja; dan (e) Mampu beradaptasi dan sensitif terhadap kebutuhan, gaya hidup, dan tren negara tujuan ekspor di ASEAN. Persaingan akan sangat berat jika tidak ada perbaikan mendasar untuk mengurangi hambatan-hambatan di dalam menjalankan bisnis di Indonesia.

Demi menjaga daya saing produk, maka setiap pelaku usaha UMKM diharapkan lebih fokus memperhatikan potensi daerah dan arah pembangunan ekonomi, pengembangan kapasitas (*capacity building*) bagi pelaku UMKM dan pendampingan bagi calon UMKM dengan cara yang tepat serta penerapan manajemen rantai pasok (*supply chain management*) untuk menghilangkan seluruh hambatan. Yang lebih penting lagi adalah adanya sinergi kebijakan antar kementerian, antara pusat dan daerah, serta antar daerah.

Di dalam mempersiapkan diri untuk memasuki AEC 2015, pemerintah perlu melakukan pemetaan untuk menginventarisasi UMKM potensial pasarnya guna menetapkan *positioning* dan keunggulan dibandingkan negara ASEAN lainnya, serta identifikasi seluruh kelemahan dan hambatan dari UMKM dengan memperhatikan pilar-pilar yang mempunyai peringkat rendah menurut laporan lembaga asing. Selain itu, juga diperlukan pengembangan rantai nilai (*value chain*) UMKM di antara negara-negara ASEAN yang dapat dikembangkan menjadi *Cluster ASEAN*.

5) Ringkasan:

Beberapa butir penting dalam menghadapi Pasar Tunggal ASEAN 2015 dapat dikelompokkan menjadi strategi internal dan strategi eksternal. Strategi eksternal antara lain adalah: (a) Menyiapkan *grand design policy*, yang dijabarkan di dalam bentuk matriks berisikan rencana dan implementasi aksi, termasuk program dan kegiatan di daerah-daerah dalam usaha mengembangkan sektor pertanian menuju pasar tunggal ASEAN dan persaingan global; (b) Menentukan dan menyiapkan komoditas andalan dan produk olahan berbasis pertanian andalan yang dapat bersaing di pasar global yang akan diberi prioritas peningkatan mutu; (c) Menentukan dan menyiapkan komoditas pertanian andalan

yang mampu “bertahan” (menguasai pasar domestik) dan “menyerang” (masuk dan bersaing di pasar global), dimana komoditas pertanian Indonesia pada umumnya mempunyai keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif tinggi, namun keunggulan komparatif lebih besar dibanding keunggulan kompetitif sehingga sektor pertanian perlu diberi insentif; dan (d) Melakukan evaluasi peraturan dan ketentuan terkait dan membuat sinkronisasi kebijakan pusat dan daerah; harmonisasi dan keberlanjutan program; dan sinergi kegiatan pengembangan produk pertanian.

Sementara strategi eksternal, antara lain adalah: (a) Aktif melakukan komunikasi dan koordinasi antar *stakeholders* di sektor pertanian; (b) Melakukan sosialisasi AEC 2015 kepada para pembina, pengusaha dan *stakeholders* lainnya; (c) Menyelenggarakan berbagai jenis pelatihan/pengawasan kepada produsen/pelaku usaha (penerapan teknologi dan inovasi); (d) Membuka *desk* khusus AEC 2015 guna melayani para *stakeholders* yang membutuhkan informasi; dan (e) Pemerintah menyediakan dana untuk melaksanakan program dimaksud.

8.2. Tantangan dari Dalam Negeri

Pembangunan Ekonomi yang Inklusif dan Berkeadilan

Tujuan dan cita-cita bernegara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah: (1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Sekjen PBB pada sesi pembukaan Konferensi Umum ke-15 *United Nation Industrial Development Organization* (UNIDO) di Lima (Peru) membuat pernyataan tentang perlunya kepastian pembangunan industri yang inklusif dan berkelanjutan di seluruh dunia, berdasarkan peta jalan baru yang telah disusun. *Asian Development Bank* (ADB) juga telah mencanangkan pentingnya kemajuan ekonomi yang dirasakan oleh semua komponen di dalam masyarakat, dan melibatkan mereka di dalam proses pencapaian kemajuan tersebut. Karena itu, ADB menganggap pentingnya pertumbuhan inklusif, yang berpegang pada 2 dimensi sebagai berikut: (a) Mencapai pertumbuhan berkelanjutan yang akan menciptakan dan memperluas peluang ekonomi; dan (b) Menjamin akses yang lebih luas terhadap kesempatan ini sehingga anggota masyarakat dapat berpartisipasi dan memperoleh manfaat dari pertumbuhan yang dicapai. ADB

melalui riset yang dilakukannya pada tahun 2010 menemukan bahwa capaian skor Indonesia untuk hal itu hanya 4,4 dari kemungkinan skor 10 sehingga memperoleh predikat “*only marginally satisfactory*”. Kondisi tersebut telah menjadi catatan penting bagi pihak-pihak yang terlibat di dalam pembangunan ekonomi Indonesia.

Terkait dengan persoalan tersebut diatas, di dalam RPJMN 2010-2014 Buku I Bab V – Kerangka Ekonomi Makro, pemerintah secara eksplisit menyebutkan pentingnya pembangunan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan. Pembangunan ekonomi yang inklusif berarti menyertakan semua kelompok masyarakat dan golongan serta masyarakat yang berada di wilayah-wilayah terpencil dan terisolasi. Pembangunan yang inklusif dan berkeadilan tercermin pada proses perumusan kebijakan dan implementasinya, yaitu harus melibatkan para pemangku kepentingan untuk dapat berperan aktif dan bekerjasama dengan membangun konsensus pemihakan kepada masyarakat yang masih tertinggal. Kebijakan yang afirmatif harus dijalankan untuk mengatasi kesenjangan, ketertinggalan, dan kemiskinan yang masih mewarnai kehidupan sebagian besar bangsa Indonesia.

Kesadaran mengenai pentingnya pembangunan inklusif timbul setelah melihat realitas bahwa pembangunan nasional telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi (*growth*) yang cukup tinggi, tetapi tidak sepenuhnya dinikmati oleh kelompok miskin di pedesaan atau di daerah kumuh perkotaan. Meskipun ekonomi tumbuh pesat, jumlah masyarakat di bawah garis kemiskinan masih sangat besar. Beberapa indikator di bawah ini dapat menjelaskan hal tersebut:

- 1) Laju pertumbuhan PDB sektor pertanian (tanaman bahan makanan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan) pada periode KIB I mencapai rata-rata 3,7%/tahun, dan pada periode KIB II 3,4%/tahun. Dengan laju pertumbuhan tersebut, kontribusi PDB sektor pertanian terhadap PDB nasional pada KIB I dan KIB II masing-masing adalah rata-rata 13,9% dan 14,9% per tahun.
- 2) Kesenjangan ekonomi antar kelompok masyarakat masih sangat tinggi. Hal ini tercermin pada *Gini Ratio* yang pada 2012 mencapai 0,43, sebagai angka terburuk sejak zaman kemerdekaan. PDB per kapita nasional Indonesia mencapai US\$ 3.563, yang berarti bahwa Indonesia sudah masuk ke peringkat negara berpendapatan menengah. Namun di balik itu, kesenjangan antara masyarakat kaya dan masyarakat miskin masih sangat lebar. Kemajuan capaian hasil-hasil pembangunan lambat, terutama pada rumah tangga marginal serta penduduk yang tinggal di daerah-daerah yang secara geografis tidak beruntung, di antaranya daerah Tertinggal, Terpencil,

Perbatasan (galciltas), serta pulau-pulau dan pesisir. Rumah tangga yang tertinggal dari segala segi membutuhkan pembangunan inklusif. Jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2013, walaupun sudah berkurang, masih sangat besar, yaitu: daerah perdesaan 17,74 juta orang (14,32%), daerah perkotaan 10,33 juta orang (8,39%), atau total 28,07 juta orang (11,37%).

- 3) Kesenjangan dan ketimpangan antar wilayah yang makin parah jika diukur dengan Indeks Williamson. Ketimpangan infrastruktur ekonomi dan kemajuan sumber daya manusia antara pulau Jawa dan luar pulau Jawa sangat jauh. Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian masih jauh tertinggal. Ketimpangan juga terlihat di dalam pulau-pulau utama. Di Sumatera, kemajuan pembangunan lebih terpusat pada daerah timur Sumatera dibandingkan dengan wilayah barat Sumatera. Demikian pula Kalimantan Timur jauh meninggalkan daerah-daerah Kalimantan lainnya. Daerah yang tertinggal dari segala segala aspek membutuhkan pembangunan inklusif.

Beberapa tantangan ke depan yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi (termasuk pangan dan pertanian) yang inklusif dan berkeadilan, antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengembangkan pertumbuhan yang inklusif, ada beberapa hal penting yang perlu dilakukan pemerintah Indonesia, yaitu: (a) Pengembangan infrastruktur, yang menjamin konektivitas nasional dan membantu wilayah yang kurang berkembang untuk dapat menyusul wilayah yang sudah lebih maju, seperti Pulau Jawa; (b) Pendidikan universal dan akses terhadap kesehatan, yang keduanya merupakan kebutuhan dasar dari masyarakat; (c) Program penanggulangan kemiskinan, yang terdiri dari subsidi beras, pemberian dana tunai dan pembangunan lingkungan; (d) Proporsi alokasi anggaran pembangunan yang lebih besar untuk daerah-daerah tertinggal; dan (e) Pengembangan skema keuangan inklusif (*inclusive financial system*), yaitu sistem keuangan yang membantu Usaha Kecil dan Menengah (UKM) untuk mendapatkan dana bantuan.

Akibat dari krisis finansial Asia pada 1997-1998, pembangunan infrastruktur di Indonesia tidak mengalami banyak kemajuan, bahkan pemeliharaan infrastruktur kurang baik. Lambatnya pengembangan infrastruktur ini disebabkan oleh masalah pendanaan karena Indonesia belum sepenuhnya pulih dari dampak krisis ekonomi 1997-1998 tersebut. Pada 2005-2006, pemerintah Indonesia sebenarnya telah memperkenalkan kerangka regulasi dan insentif bagi pembangunan infrastruktur untuk menarik investasi, baik dari pemerintah maupun swasta. Namun berjalan lambat, antara lain karena masalah ganti rugi tanah. Karena itu, pemerintah perlu menyusun regulasi

pertanahan baru yang dapat membantu pemerintah dalam hal pengambilalihan tanah untuk kepentingan publik.

- 2) Sistem inovasi nasional yang dikembangkan di Indonesia selama ini dinilai belum sejalan dengan tujuan utama pembangunan nasional, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Yang dimaksudkan dengan sistem inovasi nasional adalah sistem interaksi antara unsur kelembagaan iptek yang diarahkan untuk menghasilkan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam lingkup nasional. Interaksi antar unsur tersebut secara keseluruhan bertujuan untuk mengembangkan, memproteksi, membiayai, atau meregulasi iptek baru untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Namun implementasi konsep sistem inovasi nasional masih lebih ditekankan pada tujuan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi tinggi yaitu untuk kepentingan sektor industri karena lebih signifikan di dalam memberikan kontribusi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, inovasi yang diarahkan dalam bentuk teknologi tepat guna (*appropriate technology*) yang dibutuhkan oleh masyarakat lapisan bawah masih belum dikembangkan secara baik dan lebih diserahkan kepada mekanisme pasar.

Kurangnya keberpihakan terhadap pengembangan inovasi untuk masyarakat kecil terlihat dalam pelaksanaan PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) yang secara masif dilaksanakan oleh pemerintah. Sukses pelaksanaan program tersebut lebih ditentukan oleh keberhasilan di dalam melakukan rekayasa sosial dan pengembangan kegiatan ekonomi, tetapi belum bertumpu pada inovasi teknologi. Seharusnya, kegiatan ini berfokus pada inovasi teknologi yang mampu menciptakan nilai tambah lebih tinggi, sehingga pendapatan dan kesejahteraan masyarakat kecil dapat ditingkatkan lebih cepat.

Secara umum, unsur ilmu pengetahuan, teknologi dan inovasi belum banyak dilibatkan di dalam pembangunan inklusif. Karena itu, ke depan, pengembangan sistem inovasi nasional perlu dilaksanakan tidak hanya untuk mendukung pertumbuhan ekonomi (industri), tetapi juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kecil. Untuk itu diperlukan penguatan kelembagaan riset yang mampu menghasilkan teknologi tepat guna bagi masyarakat, dukungan sumber daya yang memadai untuk terciptanya teknologi tepat guna, dan jaringan yang mantap antar lembaga riset dan antara lembaga riset dengan pelaksana pembangunan inklusif.

Di tingkat regional (provinsi dan kabupaten/kota), pemerintah telah mengembangkan konsep Sistem Inovasi Daerah (SIDa) yang merupakan turunan dari Sistem Inovasi Nasional (SINas). Dalam kerangka SIDa yang ruang lingkungannya relatif lebih kecil, kedekatan antara unsur teknologi dan

proses pemberdayaan masyarakat secara inklusif lebih mudah dikembangkan. Tantangan yang dihadapi adalah bagaimana menciptakan jaringan yang erat antara unsur penyedia teknologi dan pengguna teknologi melalui peran fasilitator/penyuluh di lapangan.

Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan

Laporan WCED (*World Commission for Environment and Development*) 1987 berjudul "*Our Common Future*" mendefinisikan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) sebagai "pembangunan yang memenuhi kebutuhan saat sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi di masa datang untuk memenuhi kebutuhannya". Tiga pilar pembangunan berkelanjutan adalah ekonomi, sosial, dan lingkungan. Kemajuan tak bisa lagi dibaca secara konvensional kalau prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan tersebut tidak diterapkan secara benar.

Namun paradigma lingkungan untuk waktu yang sangat lama belum masuk ke dalam perencanaan dan kebijakan ekonomi, baik di tingkat nasional maupun dunia. Pertumbuhan ekonomi menyisakan persoalan besar di bidang lingkungan dan sumber daya alam. Dengan kata lain, terjadi paradoks di dalam pertumbuhan ekonomi. Data Bank Dunia (2012) mencatat bahwa sekitar 13 miliar ha hutan hilang setiap tahun, konsumsi air naik 300% dalam 30 tahun terakhir, emisi karbon dioksida (CO₂) meningkat, dan 85% ikan di laut dieksploitasi habis-habisan. Setiap tahun dibutuhkan USD 1 triliun untuk subsidi bahan bakar minyak. Karena itu, pertumbuhan ekonomi harus dihitung ulang dengan memasukkan nilai kerusakan lingkungan dan sumber daya alam sebagai akibat dari tindakan ekonomi.

Terkait dengan hal tersebut diatas, Program PBB untuk Lingkungan (UNEP) bersama Program Dimensi Manusia Universitas PBB (IHDP) di Rio de Janeiro (Brazil) meluncurkan ukuran baru, yaitu *Inclusive Wealth Index (IWI)* atau *Indeks Kekayaan Inklusif* dalam KTT Rio+20 bulan Juni 2012. Laporan yang berjudul "*Inclusive Wealth Report 2012: Measuring Progress Toward Sustainability*" itu menegaskan bahwa pencapaian yang hakiki harus terfokus pada kesejahteraan manusia saat ini dan pada generasi mendatang. Survei dilakukan di 20 negara untuk menghitung ulang angka pertumbuhan ekonomi melalui valuasi layanan ekosistem bagi kesejahteraan manusia. Penghitungan itu menghadapkan angka pertumbuhan ekonomi dengan kerusakan lingkungan, yang dihitung dari menurunnya cakupan hutan, menipisnya sumber bahan bakar fosil dan cadangan

mineral, menyusutnya lahan pertanian dan situasi perikanan di perairan setiap negara.

Laporan tersebut memperlihatkan bahwa pertukaran berbentuk kapital yang berbeda (manufaktur, manusia, dan modal alam) cenderung meningkatkan kerusakan sumber daya alam. Enam negara menunjukkan jejak tidak berkelanjutan, lima negara menunjukkan tingkat PDB dan Indeks Pembangunan Manusia yang positif, tetapi negatif dalam IWI. Dengan penghitungan ulang, pertumbuhan ekonomi China sebesar 422% selama 1990-2008 sebenarnya hanya 45% jika memperhitungkan kerusakan sumber daya alam. Demikian pula Brasil dari 31% tinggal 18%, AS dari 37% tinggal 13%, Afrika Selatan dari 24% menjadi -1% setelah penghitungan ulang. Antara tahun 1990 dan 2008, sumber daya alam per kapita turun 33% di Afrika Selatan, 25% di Brasil, 20% di AS, dan 17% di China.

Di Indonesia, produksi pertanian terus meningkat, namun terjadi kerusakan lingkungan yaitu: (a) Di bagian hulu daerah aliran sungai (DAS) dan siltasi di wilayah hilir karena kegiatan pertanian di bagian hulu sungai secara tidak rasional; (b) Terjadi pengerasan struktur tanah pertanian karena penggunaan pupuk nitrogen (urea) secara berlebihan di dalam waktu yang sangat lama untuk meningkatkan produktivitas pertanian; (c) Penebangan hutan secara liar untuk diambil kayunya dengan tujuan komersial atau untuk pembukaan lahan pertanian baru; dan (d) Penebangan hutan untuk pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit.

Khusus kelapa sawit di Indonesia, pembukaan kebun secara besar-besaran telah mendapat perhatian dan kritik paling keras di dunia internasional. Kritik tersebut dilontarkan karena pembukaan kebun kelapa sawit dilakukan melalui pembukaan hutan tropis. Kegiatan ini dipandang mengurangi dan merusak hutan tropis dunia sehingga berkontribusi positif pada pemanasan suhu bumi (emisi gas rumah kaca) dan punahnya sejumlah spesies tanaman dan binatang liar (*biodiversity*). Hutan tropis di Indonesia dipandang merupakan aset dunia yang berfungsi sebagai paru-paru dunia. Neraca perdagangan Indonesia yang saat ini mengalami surplus bersumber dari ekspor perkebunan (utamanya minyak sawit/CPO) dan pertambangan, tetapi pembangunan ke depan tidak akan bisa berkelanjutan (*sustainable*) jika satu-satunya cara untuk mempertahankan pertumbuhan dilakukan dengan mengeksploitasi secara berlebihan (merusak) sumber daya alam.

Di Indonesia, upaya memasukkan faktor kerusakan lingkungan dan eksploitasi berlebihan sumber daya alam ke dalam penghitungan PDB pernah dilakukan, tetapi sejak 2004 tidak pernah diperbarui. Dari hasil pengukuran yang pernah dilakukan diketahui bahwa kekayaan sumberdaya alam Indonesia sebenarnya sudah menipis. Jika pembangunan terus berjalan dengan prinsip BAU (*business as usual*), maka Indonesia akan segera berada di ambang bahaya. Angka pertumbuhan PDB sebesar 6-7%, bisa berubah menjadi negatif jauh di bawah 0%, jika faktor kerusakan lingkungan dan eksploitasi berlebihan sumber daya alam diperhitungkan.

Pemerintah Indonesia telah berupaya menyusun program perubahan iklim dengan target mengurangi emisi gas rumah kaca/karbon (CO₂) sebesar 40% dalam waktu 20-30 tahun ke depan, selain beberapa program lain seperti konservasi sumberdaya alam dan reboisasi hutan. Untuk memperbaiki struktur tanah sawah, pemerintah telah mengembangkan teknologi SRI (*system of rice intensification*) di dalam program SLPTT (Sekolah Lapangan Pengelolaan Tanaman Terpadu) yang lebih mengedepankan penggunaan pupuk organik di dalam upaya pemulihan kesuburan lahan untuk meningkatkan produktivitas padi. Di dalam upaya efisiensi penggunaan air untuk pertanian, industri dan konsumsi, pemerintah telah melakukan pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi (waduk, bendungan, dan saluran), namun masih sangat terbatas karena kurangnya anggaran pemerintah sebagai akibat krisis ekonomi 1997/1998 yang masih terasa sampai sekarang.

Untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit, pemerintah menggunakan pendekatan ISPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil System*) di dalam rangka peningkatan kualitas pengelolaan perkebunan kelapa sawit dan daya saing produk minyak sawit Indonesia di pasar dunia serta berpartisipasi di dalam penurunan gas rumah kaca. Melalui ISPO, dilakukan sertifikasi produk minyak sawit yang memenuhi standard internasional dari ISO (*International Standard Organization*). Instrumen ini juga sangat penting untuk mendukung pengusulan kelapa sawit sebagai komoditas ramah lingkungan (*environmentally friendly commodity*) di dalam forum APEC dan fora global lainnya.

Tantangan yang akan dihadapi sektor pertanian ke depan adalah bahwa kebutuhan pangan dalam negeri, kebutuhan bahan baku agroindustri dan air, akan terus meningkat sebagai akibat dari pertumbuhan jumlah penduduk dan pendapatan masyarakat. Pemerintah tidak boleh lagi menggunakan pendekatan konvensional di dalam memburu pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi harus memperhatikan kelestarian sumberdaya alam agar generasi-generasi yang akan

datang juga dapat menikmati pertumbuhan ekonomi (termasuk pangan dan pertanian) yang cukup untuk kelangsungan hidup mereka. Terkait dengan itu, maka pemerintah perlu melakukan: (a) Penghitungan kembali laju pertumbuhan ekonomi (termasuk pangan dan pertanian) dengan memasukkan faktor kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan dengan menggunakan metode yang lebih baik dan sesuai untuk kondisi Indonesia (tidak lagi menggunakan *Marginal Private Cost/MPC* tetapi *Marginal Social Cost/MSO*); (b) Penguatan kerjasama pemerintah dengan swasta dan LSM; dan (c) Sinergi dan koherensi di dalam agenda pembangunan berkelanjutan di tingkat global melalui penguatan kelembagaan pembangunan berkelanjutan yang bersifat universal dan *inter-governmental-high level political forum* (IHLPF) serta penyusunan agenda dan strategi pembangunan pasca 2015.

Permintaan Pangan Makin Beragam dan Berkualitas

Permintaan terhadap komoditas pangan akan makin beragam dan berkualitas. Hal ini didorong oleh makin besarnya proporsi penduduk yang tinggal di daerah perkotaan dengan tingkat pendapatan, tingkat pendidikan dan partisipasi wanita dalam pekerjaan yang makin tinggi. Konsumen menuntut komoditas pangan yang lebih bervariasi, lebih sehat, lebih aman dan lebih praktis untuk dikonsumsi. Karena itu, tantangannya di sektor hulu adalah bagaimana menyediakan komoditas pertanian yang lebih sehat, lebih bergizi dan lebih aman, sementara tantangan di sektor hilir adalah bagaimana memproses bahan baku pangan menjadi produk pangan olahan yang menarik, bergengsi, bergizi, sehat, tahan lama, dan berkarakter cepat saji. Untuk itu diperlukan inovasi di bidang teknologi budidaya pertanian dan teknologi pengolahan hasil pertanian untuk menghasilkan produk-produk pertanian sesuai dengan permintaan pasar domestik, pasar ASEAN dan pasar dunia.

Sektor Pertanian Makin Kurang Menarik Bagi Kaum Muda Perdesaan

Sektor pertanian, utamanya tanaman pangan, makin kurang menarik bagi kaum muda perdesaan karena citranya yang kurang bergengsi dan sulit dijadikan sebagai cara untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan. Mereka lebih memilih bekerja di daerah perkotaan atau menjadi TKI diluar negeri (Timur Tengah, Malaysia, Korea, Taiwan, dll) dengan lingkungan kerja yang lebih bersih dan harapan yang besar untuk memperoleh pendapatan lebih tinggi. Hal ini akan menyebabkan terjadinya eksodus tenaga kerja muda dari perdesaan, sehingga yang tinggal adalah tenaga kerja berusia lanjut dengan produktivitas kerja yang

rendah. Tantangannya adalah peningkatan mekanisasi pertanian dengan mesin-mesin yang mudah bergerak (*mobile*) untuk mengolah tanah, menanam, memanen, dan pasca panen, yang sesuai dengan karakteristik wilayah dan komoditas pertanian yang diusahakan.

Pertumbuhan Wilayah Metropolitan

Indonesia telah menjadi salah satu negara dengan populasi urban terbesar di kawasan Asia Timur dan Pasifik. Pada tahun 2010, tercatat 49,8% penduduk Indonesia bermukim di wilayah perkotaan. Laju urbanisasi yang pesat membuka sejumlah peluang besar bagi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Jika dikelola dengan baik, urbanisasi berpotensi untuk meningkatkan produktivitas, membuka peluang-peluang di bidang ekonomi, serta dapat meningkatkan penghasilan penduduk perkotaan. Kebutuhan yang mendesak untuk pembangunan perkotaan adalah: (a) Perencanaan tata ruang dan prioritas investasi harus konsisten di tiap tingkat pemerintahan (pusat, vropinsi, dan kabupaten/kota); (b) Strategi pembangunan perkotaan harus disesuaikan dengan besarnya kota yang bersangkutan; (c) Konektivitas antar kawasan metropolitan, antara kawasan perkotaan dan pedesaan, perlu diperbaiki karena kondisi geografis Indonesia yang beragam dan terbentang luas; dan (d) Untuk menyelaraskan perkembangan urbanisasi dengan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), perencanaan pembangunan perlu difokuskan pada peningkatan efisiensi kawasan perkotaan dan usaha-usaha untuk memperoleh keuntungan dari urbanisasi. Strategi pembangunan tersebut akan lebih menguntungkan pertumbuhan kawasan perkotaan dibandingkan strategi yang berpusat pada pembangunan sentra-sentra pertumbuhan baru atau Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE).

Koordinasi Pembangunan Pertanian Makin Lemah

Di dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pertanian, koordinasi makin lemah, baik antara Pusat dan Daerah, antara provinsi dan kabupaten/kota maupun antar subsektor di sektor pertanian sendiri, dan antar sektor. Hal ini disebabkan oleh otonomi daerah dan desentralisasi. Masing-masing daerah, subsektor di pertanian dan sektor membuat perencanaan sendiri-sendiri. Sementara itu, Bappenas tidak lagi diberi wewenang untuk membuat perencanaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan nasional. Hasil-hasil Musrenbang tidak sepenuhnya diikuti oleh semua pihak terkait. Tantangan ke depan adalah membuat semacam GBHN yang pernah dibuat pada Era Orde Baru untuk dijadikan sebagai pedoman perencanaan atau *blueprint* pembangunan nasional yang wajib

diikuti oleh semua pihak. Bappenas Perlu diperankan kembali untuk membuat perencanaan sekaligus pengawasan pelaksanaan pembangunan nasional sehingga pembangunan di masing-masing daerah tidak menyimpang dari koridor/kesepakatan pembangunan nasional.

BAB IX

PEMIKIRAN BARU DALAM RPJMN 2015-2019

9.1. Kebijakan Perberasan

Beras adalah komoditas pangan pokok yang dikonsumsi oleh sebagian besar penduduk Indonesia. Karena itu, sejak zaman kemerdekaan, pemerintah Indonesia selalu bercita-cita mencapai swasembada beras. Cita-cita telah tercapai pada tahun 1979-1986, yang tidak terlepas dari kebijakan pemerintahan Orde Baru yang pada awalnya cukup serius membangun sektor pertanian padi. Banyak pihak yang mengatakan bahwa pencapaian swasembada beras pada waktu itu adalah sebuah prestasi gemilang, dan itu diakui oleh dunia internasional. Namun ada catatan bahwa pencapaian swasembada beras pada saat itu tidak berdampak meningkatkan kesejahteraan petani karena harga beras ditekan dengan harga rendah (kebijakan harga beras murah), sementara harga pupuk dan obat-obatan meningkat.

Swasembada beras tersebut tidak bertahan lama karena dukungan terhadap pertanian termasuk beras berkurang sebagai akibat dari kebijakan pemerintah untuk mendorong sektor industri. Sejak krisis ekonomi 1997-1998, Indonesia mengalami defisit beras dalam jumlah besar sehingga perlu dilakukan impor dalam jumlah besar yang sangat menguras devisa negara. Melihat fenomena tersebut, pemerintah bertekad untuk mencapai swasembada beras kembali. Produksi beras cenderung meningkat melalui perluasan areal dan peningkatan produktivitas, namun swasembada masih belum tercapai hingga 2013. Walaupun demikian, pemerintah tetap bertekad mencapai swasembada beras tahun 2014 dan bahkan surplus beras 10 juta ton. Namun target tersebut diprediksi belum akan dapat dicapai karena masih adanya berbagai persoalan yang menyangkut ketersediaan lahan, kerusakan jaringan irigasi, perubahan iklim, dan lain-lain. Pertanyaannya sekarang adalah: *"Apakah Indonesia Harus Tetap Berswasembada Beras?"*

Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, ada tiga pandangan yang perlu dilihat, yaitu: (1) Menolak swasembada; (2) Mendukung swasembada; dan (3) Antara menolak dan mendukung, yaitu mencapai ketahanan pangan.

Pandangan yang pertama, yaitu menolak swasembada dan memproduksi beras, mempunyai alasan ekonomi yang didasarkan atas teori keunggulan komparatif (*comparative advantage*). Teori ini mengatakan bahwa suatu negara

lebih baik mengembangkan komoditas yang daya saingnya tinggi dan mengimpor komoditas yang daya saingnya rendah, sehingga ekonomi nasional lebih efisien dan kesejahteraan masyarakat lebih tinggi. Sebagai contoh, Indonesia sukses dalam pengembangan komoditas perkebunan seperti kelapa sawit, karet, kakao, kopi, dan lain-lain, tetapi kurang berhasil dalam pengembangan komoditas pangan seperti padi/beras, jagung, kedelai, gula dan sapi potong. Karena itu, beras, jagung, kedelai dan daging sapi lebih baik diimpor saja karena harganya lebih murah.

Organisasi untuk Kerja Sama dan Pengembangan Ekonomi (OECD) termasuk yang menganut paham ini yang menilai bahwa perhatian Indonesia pada pencapaian ketahanan pangan melalui swasembada adalah salah arah⁹. Dikatakan bahwa Indonesia lebih baik fokus pada komoditas yang berdaya saing tinggi dan mempunyai keunggulan komparatif sehingga mampu bersaing di pasar global dalam produk eksportnya. Menurut OECD, pemerintah Indonesia sebaiknya mulai meninggalkan tujuan swasembada karena dinilai justru membutuhkan dana sangat besar jika dipaksakan pada komoditas yang daya saingnya rendah. Dana yang besar dibutuhkan untuk pembangunan/rehabilitasi infrastruktur pertanian, subsidi pupuk dan benih, perlindungan pasar, dan lain-lain.

Sebaliknya, pandangan yang kedua, yaitu mendukung swasembada beras mempunyai alasan sosial-politis. Argumentasi utama pandangan ini adalah bahwa Indonesia harus dapat mencukupi kebutuhan pangannya dengan memproduksi sendiri tanpa tergantung pada negara-negara lain. Swasembada perlu karena jika pasokan beras di pasar dunia tipis dan tidak menentu, maka Indonesia akan menemui kesulitan impor untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduknya. Apalagi jika negara-negara eksportir utama beras dunia (Thailand dan Vietnam) menaikkan harga jual berasnya, maka Indonesia akan memerlukan devisa lebih besar lagi untuk impor beras.

Pandangan yang ketiga, yaitu ketahanan pangan, dimana Indonesia tidak harus mencapai swasembada, tetapi defisit dapat ditutup dengan impor. Yang sangat penting dalam konsep ketahanan pangan adalah: (1) Pasokan pangan harus cukup, yang dapat dipenuhi melalui produksi sendiri dan impor (ketergantungan pada impor tidak boleh terlalu besar); (2) Distribusi lancar sehingga beras mudah diakses dan aman dikonsumsi oleh semua penduduk di

⁹ Disampaikan dalam konferensi pers di kantor Kementerian Pertanian, Jakarta, Rabu, 10 Oktober 2012.

seluruh wilayah Indonesia; dan (3) Harganya terjangkau oleh semua lapisan masyarakat Indonesia. Dengan demikian, maka tidak ada lagi rumah tangga yang mengalami kekurangan pangan, baik secara kuantitas dan kualitas, sepanjang waktu. Anekdote "*stomach cannot wait*" sangat kompatibel dengan paham ketahanan pangan ini.

Ke depan, sebaiknya Indonesia menganut paham *Ketahanan Pangan*, dimana Indonesia tetap memproduksi beras dan berupaya meningkatkan produksi beras, tetapi tidak harus *ngotot* mencapai swasembada. Beberapa alasannya adalah sebagai berikut:

- 1) Upaya pencapaian swasembada beras secara mati-matian (*at all costs*) memerlukan biaya terlalu besar, yang akan menghilangkan kesempatan bagi komoditas-komoditas lain yang berdaya saing tinggi di pasar ekspor dan pasar domestik untuk berkembang. Sebagai contoh, pada APBN 2013 dialokasikan Rp 200 triliun untuk program swasembada beras untuk pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi, subsidi pupuk dan benih, dan lain-lain.
- 2) Luas lahan sawah terus mengalami konversi ke penggunaan lain, baik untuk non-pertanian maupun beralih ke komoditas non-beras. Kecenderungan ini akan terus terjadi karena sulit dicegah. Sementara itu, pencetakan sawah baru berjalan lambat karena berbagai persoalan. Walaupun terdapat lahan terlantar/tidur sangat luas, lahan tersebut tidak serta-merta dapat digunakan untuk pembuatan sawah karena masalah status kepemilikan/penguasaan lahan yang rumit.
- 3) Hasil-hasil riset hingga saat belum dapat menghasilkan varietas padi dengan produktivitas tinggi (diatas 7 ton GKG/ha). Produktivitas padi yang ada di Indonesia sebenarnya sudah jauh melebihi produktivitas padi di Thailand dan Vietnam, sehingga sulit dinaikkan.
- 4) Swasembada *on-trend* sebesar 70-80% dari kebutuhan beras nasional dipandang sudah memadai. Selebihnya, 20-30% dapat diimpor dari negara-negara lain. Yang penting adalah memenuhi prinsip ketahanan pangan sebagaimana telah disampaikan dimuka. Upaya yang telah dilakukan pemerintah Indonesia untuk memperoleh jaminan pasokan beras dari Vietnam melalui penandatanganan MoU (nota kesepahaman) 18 September 2012 yang berisi bahwa Vietnam siap memasok beras sebanyak 1,5 juta ton per tahun jika Indonesia membutuhkannya sewaktu-waktu untuk cadangan beras nasional. Kesepakatan dengan Vietnam itu berlaku untuk 2013-2017. Sebelumnya, Indonesia juga telah menandatangani MoU dengan Thailand dan Kamboja dengan komitmen masing-masing menyediakan 1,1 juta ton per tahun.

9.2. Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Dinamika pembangunan di segala sektor membutuhkan lahan sebagai media. Kebutuhan terhadap lahan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan perkembangan ekonomi. Namun kompetisi pemanfaatan lahan untuk kepentingan berbagai sektor ekonomi semakin ketat, dan cenderung mengarah pada alih fungsi lahan yang semakin marak dan kurang terkendali. Pesatnya alih fungsi lahan pertanian produktif untuk penggunaan non pertanian menyebabkan semakin terbatasnya sumberdaya lahan untuk dikembangkan bagi kegiatan pertanian, sehingga rata-rata penguasaan lahan pertanian menjadi sempit dan tidak mampu mencapai skala usaha yang ekonomis. Keadaan ini akan mengancam ketersediaan lahan pertanian untuk memenuhi kecukupan pangan nasional. Sementara secara faktual, konversi lahan pertanian ke non pertanian bersifat *irreversible*, dalam arti bahwa lahan pertanian yang telah berubah fungsi untuk kepentingan non pertanian sangat kecil kemungkinannya untuk dapat dikembalikan menjadi lahan pertanian. Cepatnya alih fungsi tanah pertanian menjadi non-pertanian dapat mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, antara lain: (a) menurunnya produksi pangan yang menyebabkan terancamnya ketahanan pangan, (b) hilangnya mata pencaharian petani dan dapat menimbulkan pengangguran, dan (c) hilangnya investasi infrastruktur pertanian (irigasi) yang menelan biaya sangat tinggi.

Hadirnya Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) dan Peraturan Menteri Pertanian No 41 Th 2009 tentang Kriteria Teknis Kawasan Peruntukan Pertanian merupakan langkah kebijakan yang sangat strategis dan tepat guna merespons dinamika pembangunan yang terus berkembang. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang memerintahkan perlunya perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan yang pengaturannya sesuai dengan undang-undang. Ketentuan perlindungan lahan pertanian pangan dimaksudkan agar bidang-bidang lahan tertentu hanya boleh digunakan untuk aktivitas pertanian pangan yang sesuai. Urgensi yang mendasari hadirnya undang-undang tersebut adalah : (1) Kebijakan dan peraturan yang telah ada belum mampu memberikan dukungan yang memadai untuk melaksanakan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, (2) Belum optimalnya perhatian terhadap sektor pertanian karena lemahnya apresiasi berbagai pihak terhadap peran nyata sektor pertanian dalam perekonomian nasional, dan (3) Belum optimalnya perlindungan dan pemberdayaan terhadap petani dengan segala kekayaan sosial budayanya.

Undang-Undang (UU) Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B) tersebut juga dilengkapi dengan Peraturan Pemerintah pendukungnya, yaitu : (a) PP No. 1/2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, (b) PP No 12/2012 tentang Insentif Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, (c) PP No. 25/2012 tentang Sistem Informasi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, dan (d) PP No. 30/2012 tentang Pembiayaan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain itu diterbitkan pula Peraturan Menteri Pertanian No 07/Permentan/OT.140/2/2012 tentang Pedoman Teknis Kriteria dan Persyaratan Kawasan, Lahan dan Lahan Cadangan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Regulasi-regulasi tersebut dalam implementasinya belum efektif sebagaimana terlihat dari alih fungsi lahan pertanian yang terus terjadi dan semakin tidak terkendali. Kurang efektifnya aturan yang dapat memayungi seluruh upaya pengendalian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif terkait dengan instrumen ekonomi dan aspek kelembagaan yang dimanfaatkan untuk mencapai tujuan tersebut. Implementasi PP Nomor 1 Tahun 2011 juga dihadapkan pada permasalahan yang terkait dengan aspek perencanaan, informasi kebutuhan dan ketersediaan lahan yang dijadikan dasar untuk menyusun prediksi jumlah produksi, luas baku lahan, dan sebaran lokasi lahan pertanian pangan berkelanjutan. Demikian pula insentif ekonomi yang tertuang dalam PP tersebut masih dalam tataran normatif, sehingga relatif sulit untuk diimplementasikan di lapangan. Belum adanya kejelasan bentuk insentif ekonomi yang operasional serta lemahnya aspek kelembagaan pendukungnya, disinyalir telah menghambat implementasi Undang-Undang PLP2B. Kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa peraturan yang telah ada perlu disempurnakan guna menjamin penyediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan dengan mengedepankan prinsip efisiensi, berkeadilan dan kemandirian pangan.

Terlepas dari masih adanya kelemahan, hadirnya UU No. 41/2009 dan PP No.1/2011 harus ditempatkan sebagai isu strategis dalam kerangka pembangunan pertanian sekaligus menjaga eksistensi dan kapasitas produksi pertanian berkelanjutan. Untuk mendukung pelaksanaan UU No.41/2009 secara efektif di lapangan dibutuhkan perencanaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B0 jangka panjang dan jangka menengah yang memuat analisis dan prediksi, sasaran, serta penyiapan luas lahan cadangan dan luas lahan baku. Dalam perencanaan tersebut perlu dipertimbangkan insentif ekonomi yang operasional (langsung dan tidak langsung) dan aspek kelembagaan dalam mewujudkan perlindungan lahan pertanian. Tanpa mempertimbangkan aspek insentif ekonomi dan aspek kelembagaan dikhawatirkan perlindungan lahan pertanian pangan

berkelanjutan hanya sebatas wacana dan akan dikalahkan bila kepentingan lain yang menjanjikan keuntungan ekonomi yang lebih tinggi.

Terkait dengan insentif yang ekonomi yang ditawarkan pemerintah sebagai konsekuensi penerapan LP2B, beberapa bentuk insentif yang dapat diberikan antara lain : (1) infrastruktur pertanian; (2) bantuan saprodi; (3) bantuan alsintan; (4) keringanan Pajak/PBB; (5) penerbitan sertifikat; dan (6) jaminan harga output. Prioritas pilihan insentif disesuaikan dengan kebutuhan petani spesifik lokasi dan tidak seharusnya digeneralisasikan. Penentuan jenis insentif masing-masing wilayah spesifik lokasi tersebut harus bersifat *research based* untuk menjamin efektivitasnya.

Kaitan dengan aspek kelembagaan dalam rangka mewujudkan perlindungan lahan pertanian, untuk menjamin usahatani yang berkelanjutan sekaligus mengurangi fragmentasi lahan dan alih fungsi lahan di tingkat petani diperlukan dukungan kelembagaan dalam pengelolaan lahan usahatani. Kelembagaan pengelolaan lahan usahatani (*consolidated farming*) adalah suatu usaha pengelolaan lahan sawah dalam satu luasan tertentu, yang dikelola oleh beberapa orang sebagai pengelola, sehingga secara teknis dapat memenuhi skala usaha yang dapat memberikan margin tertentu bagi pengelola. Para petani sebagai pemilik lahan dapat bekerja di lahan tersebut, dan petani mendapat insentif serta dapat menjadi penyedia jasa tenaga kerja. Untuk mendukung pelaksanaan PLP2B, kebijakan konsolidasi lahan/konsolidasi usaha perlu diarahkan ke daerah lahan sawah beririgasi, mengingat pada daerah tersebut pertimbangan fragmentasi dan alih fungsi lahan semakin masif dan cepat serta pemilikan lahan sawah yang semakin sempit. PLP2B hanya akan terwujud apabila seluruh pelaku ekonomi di atas lahan tersebut memperoleh rangsangan ekonomi yang memadai. Oleh karena itu, ruang lingkup dari pelaksanaan kegiatan pengelolaan lahan usahatani harus mencakup penguatan kelembagaan kelompok tani yang dilaksanakan melalui sosialisasi kegiatan dan pelatihan bagi kelompok tani, baik pelatihan teknis maupun manajerial.

Untuk meningkatkan relasi koordinasi kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan konsistensi kebijakan dalam pengelolaan PLP2B perlu ditetapkan lembaga/institusi yang berwenang menetapkan, mengawasi dan memberi sanksi jika lahan pertanian produktif dialihkan ke penggunaan lain. Pemerintah Daerah perlu segera menetapkan kebijakan berupa Peraturan Daerah (Perda) yang konsisten dan tegas tentang lahan pertanian berkelanjutan

UU No.41/2009 tentang perlindungan lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan serta Peraturan Pemerintah No.1/ 2011 tentang Penetapan dan Alih

Fungsi Lahan Pertanian, seyogyanya juga menekankan pada tindakan berbasis masyarakat (*community-based action*). Sebagai suatu tindak kolektif, pengembangan strateginya harus secara eksplisit mempertimbangkan dimensi manusia dan hubungan (*linkage*) antara sistem sosial, ekologi dan sistem ekonomi. Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (PLP2B) yang merupakan salah satu upaya mempertahankan eksistensi dan kapasitas produksi pertanian, perlu ditempatkan sebagai isu strategis dan penting dalam kerangka pembangunan pertanian. PLP2B yang dilaksanakan secara konsisten disertai dukungan kebijakan insentif yang operasional, akan dapat mendukung ketahanan pangan yang berkesinambungan.

9.3. Targeted Subsidy

Perlindungan dan pemberdayaan petani sangat penting di dalam penyelenggaraan pembangunan pertanian. Hal ini mengingat petani memiliki peran sentral dalam memberikan kontribusi besar sebagai pelaku utama pembangunan pertanian. Tujuan perlindungan dan pemberdayaan petani adalah untuk mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas dan kehidupan yang lebih baik.

Perlindungan petani adalah segala upaya untuk membantu petani menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh sarana dan prasarana produksi, ketersediaan lahan, kepastian usaha, resiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi dan perubahan iklim. Perlindungan petani dilakukan melalui : (1) ketersediaan prasarana pertanian, kemudahan memperoleh sarana produksi pertanian, (2) kepastian usaha yang meliputi jaminan penghasilan, karena program pemerintah, jaminan ganti rugi akibat gagal panen, asuransi pertanian, (3) menciptakan kondisi harga komoditas pertanian yang menguntungkan petani (resiko harga dan pasar), (4) penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi, (5) perubahan iklim dengan membangun sistem peringatan dini. Sementara pemberdayaan petani dilaksanakan untuk mewujudkan dan mengembangkan pola pikir dan pola kerja petani serta menumbuhkembangkan kelembagaan petani agar mampu mandiri dan berdaya saing tinggi.

Perlindungan dan pemberdayaan petani terutama diperuntukkan bagi petani penggarap tanaman pangan yang tidak memiliki lahan usaha tani dengan lahan garapan paling luas dua hektar, kemudian petani yang memiliki lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada lahan paling luas dua hektar, serta petani hortikultura, pekebun atau peternak skala usaha kecil sesuai dengan kriteria yang diatur dalam peraturan perundang - undangan.

Dalam UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani ini diatur mengenai kepastian usaha. Kepastian usaha (Pasal 22 UU PPP) ini termasuk jaminan pemasaran melalui pembelian langsung, menampung hasil usaha tani, atau menyediakan akses pasar. Soal harga komoditas pertanian (Pasal 25 UU PPP) yang menguntungkan bagi petani juga diatur. Untuk itu, pemerintah wajib menyediakan dana penyangga harga pangan. Pasal krusial lainnya dalam UU ini adalah asuransi pertanian yang tercantum dalam Pasal 37. Asuransi pertanian dilakukan untuk melindungi petani dari kerugian gagal panen akibat bencana alam, serangan organisme pengganggu tanaman, wabah penyakit hewan menular, dampak perubahan iklim, dan jenis risiko-risiko lain yang diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam konteks perlindungan petani khususnya terkait ketersediaan prasarana pertanian dan kemudahan memperoleh sarana produksi pertanian yang antara lain mencakup sarana produksi seperti pupuk, benih dan bunga kredit. Menurut Kementan (2010) bahwa fasilitasi pemberian subsidi pupuk telah memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan produksi pertanian khususnya dalam pencapaian swasembada padi dan jagung berkelanjutan. Untuk itu, subsidi pupuk masih sangat diperlukan dalam peningkatan ketahanan pangan nasional.

Saat ini, skim subsidi pupuk adalah subsidi harga yang penyalurannya dilaksanakan dengan pola tertutup menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK). Sistem penyaluran subsidi pupuk yang dilaksanakan melalui subsidi harga masih dihadapkan pada berbagai permasalahan baik dari sisi teknis dalam penyaluran pupuk bersubsidi maupun dari sistem penganggarannya. Dalam rangka perbaikan sistem penyaluran pupuk bersubsidi yang saat ini dilaksanakan dengan pola tertutup menggunakan Rencana Definitif Kebutuhan Kelompok (RDKK), maka peran aktif pemerintah daerah sangat diharapkan. Melalui fasilitasi subsidi pupuk secara tertutup dapat diterapkan efisiensi penggunaan pupuk anorganik yang terindikasi dengan peningkatan penggunaan pupuk majemuk NPK dan penggunaan pupuk organik.

Faktor produksi lain yang berperan dalam peningkatan produksi pertanian adalah benih. Benih merupakan sarana produksi penting yang penggunaannya perlu terus didorong agar petani menggunakan benih unggul dalam usahatani. Salah satu insentif bagi petani agar menggunakan benih unggul adalah dengan memberikan subsidi benih unggul, benih subsidi langsung maupun tidak langsung. Subsidi tidak langsung seperti yang telah berjalan selama ini yaitu melalui subsidi harga terhadap produksi benih yang dihasilkan oleh BUMN benih PT Sang Hyang Seri dan PT Pertani. Selain subsidi harga, juga diperlukan subsidi langsung seperti

hibah benih kepada petani yang ditimpa bencana alam. Dalam 3 tahun terakhir (sejak TA 2007) juga disediakan subsidi langsung melalui fasilitas penyediaan anggaran ke BUMN dalam bentuk PSO (*public service obligation*) yang dilaksanakan oleh BUMN. Di Kementerian Pertanian, bantuan langsung benih dalam bentuk PSO ini dikenal dengan sebutan Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU).

Sementara itu, subsidi bunga kredit adalah selisih bunga antara bunga yang diterima perbankan dengan bunga yang dibayar petani. Subsidi bunga merupakan salah satu insentif bagi petani/peternak yang ada pada skim kredit program. Setidaknya ada tiga skim kredit program yang mendapat subsidi bunga saat ini, dan akan terus dilanjutkan pada 5 tahun kedepan dan dioptimalkan pemanfaatannya bagi para petani dan peternak. Kementerian Pertanian bersama kementerian/lembaga terkait akan terus memperjuangkan pemberian subsidi bunga kepada para petani dan peternak serta pelaku pembangunan pertanian. Adapun tiga skim kredit program saat ini adalah: (1) Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E); (2) Kredit Pengembangan Energi Nabati dan Revitalisasi Perkebunan (KPEN-RP); dan (3) Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS).

Plafon KKP-E tahun 2011 secara nasional sebesar Rp. 8,806 triliun yang meliputi sub sektor tanaman pangan : Rp. 2,730 triliun, hortikultura: Rp. 725,330 miliar, perkebunan (tebu) Rp. 2,993 triliun, peternakan : Rp. 2,046 triliun dan pengadaan pangan: Rp. 310,830 miliar. Secara nasional, berdasarkan data realisasi KKPE untuk pembangunan tanaman pangan utama nasional sampai posisi Desember 2011 telah mencapai Rp 1,08 triliun atau sekitar 60 persen terhadap plafon KKPE. Realisasi KKPE terbesar berada di Provinsi Jawa Barat sebesar Rp 27,38 miliar, kemudian disusul oleh Provinsi Jawa Timur sebesar Rp 231,30 miliar, Kalimantan Selatan sebesar Rp 80,78 miliar dan Sulawesi Selatan sebesar Rp 73,63 miliar.

Adapun plafon dan realisasi KKPE pada tahun 2012 per komoditas sebagai berikut: (1) pada sub sektor tanaman pangan padi, jagung, dan kedelai, jumlah plafon yang tersedia sebesar Rp 1,3 triliun dan terealisasi sebesar Rp 601 miliar, (2) pada sub sektor perkebunan tebu, dari Rp 2,9 triliun komitmen dana yang diberikan, baru terserap Rp 1,7 triliun.

Alokasi kredit KPEN-RP dengan plafon total sebesar Rp.38,61 triliun (posisi per 28 Februari 2013). Sampai dengan posisi Februari 2013 telah Akad Kredit sebesar Rp.7,32 triliun atau sebesar 18,97% dari total plafon. Subsidi Bunga KPEN-RP yang telah dibayarkan TA 2012 adalah sebesar Rp 76,99 Miliar (87,40%)

dari alokasi sebesar Rp 88,09 Miliar dialokasikan anggaran subsidi bunga KPEN-RP sebesar Rp 80,313 miliar.

Adapun realisasi penyaluran KUPS hingga 28 Februari 2013 oleh 12 Bank Pelaksana sebesar Rp. 575,24 miliar (14,51%) dari komitmen pendanaan sebesar Rp.3,96 triliun. Sedangkan realisasi pembayaran subsidi bunga KUPS hingga 31 Desember 2012 adalah sebesar Rp.26,98 miliar (63,40%) dari plafon sebesar Rp.42,55 miliar. 12 Bank Pelaksana KUPS adalah Bank BRI, Bank BNI, Bank Mandiri, Bank Bukopin, BPD Sumut, BPD Sumbar, BPD Jateng, BPD DIY, BPD Jatim, BPD Bali, BPD NTB dan BPD Jambi.

Sementara itu, berdasarkan peraturan Menteri Pertanian No. 69 tahun 2012 tentang alokasi pupuk bersubsidi tahun 2013, Rp 15,8 triliun akan digunakan untuk mensubsidi kebutuhan sebesar 9,25 juta ton pupuk. Dengan masing-masing Urea sebesar 4,1 juta ton dengan Harga Eceran Tertinggi (HET) Rp 1800 per kg, SP-36 sebesar 0,85 juta ton dengan HET Rp 2000 per kg, ZA sebesar 1 juta ton dengan HET Rp 1400 per kg, NPK sebesar 2,4 juta ton dengan HET Rp 2300 per kg dan pupuk organik sebesar 0,9 juta ton dengan HET Rp 500 per kg. Sementara itu alokasi subsidi langsung pupuk khusus untuk kedelai sebesar Rp 314 miliar direncanakan untuk mensubsidi pengadaan dan penyaluran pupuk hayati (Rhizobium) dan pembenah tanah dengan HET 20 % dari Harga Pokok Penjualan (HPP) atau subsidi 80 %. Selanjutnya sesuai nota keuangan dan RAPBN 2013, subsidi pupuk sesuai perubahan menjadi Rp 16,2 triliun.

Sesuai APBNP 2013, total anggaran subsidi pertanian mencapai Rp 143,45 triliun. Adapun rincian subsidi tersebut yaitu sebesar Rp 13,95 triliun digunakan untuk subsidi pupuk, dan Rp 129,5 triliun digunakan untuk subsidi benih. Sementara itu, di Kementerian Pertanian juga terdapat alokasi Rp 1,1 triliun untuk subsidi pupuk organik.

9.4. Peran Pemerintah Dalam Menghadapi Fluktuasi Harga

Semakin kuatnya era perdagangan bebas, maka semakin sulit pemerintah mengendalikan berbagai harga termasuk komoditas pertanian. Mekanisme pasarlah yang menentukan harga komoditas dipasaran. Disisi lain, seringkali masalah ketersediaan dan permintaan riil sangat sulit diprediksi dan sering berubah terutama seiring dengan banyaknya pelaku pasar yang kerap bertindak sebagai spekulasi dalam rangka meraih margin dari ketidakpastian harga.

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia dalam konteks sebagai penduduk sebuah negara dan harus dipenuhi oleh pemerintah dan masyarakatnya

secara sinergis. Hal ini dapat diartikan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan disyaratkan adanya interdependensi dari sisi pemerintah dan dari sisi masyarakat secara seimbang. Secara eksplisit ditegaskan dalam Undang-Undang Pangan tersebut bahwa pemerintah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan. Masyarakat berperan sebagai pihak yang bertugas menyelenggarakan proses produksi, perdagangan, distribusi serta berperan sebagai konsumen yang memiliki hak untuk mengakses pangan yang cukup dalam hal jumlah, mutu dan harga yang terjangkau oleh daya beli mereka.

Kebijakan harga merupakan langkah yang sangat penting dan mendasar. Falsafah kebijakan harga yang mewarnai kebijakan pemerintah adalah HPP atau Harga Pembelian Pemerintah yang dapat merangsang produksi para petani dan memberikan kualitas yang baik kepada konsumen. Pada subsistem distribusi, perlu digarisbawahi bahwa perubahan BULOG dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perum tidak akan efektif tanpa adanya langkah-langkah yang komprehensif dan konsisten dari pemerintah untuk menjabarkan strategi dan kebijakan ketahanan pangan yang dapat dijadikan acuan sekaligus mensinergikan seluruh komponen penunjang ketahanan pangan. Untuk itu, perlu dikaji ulang untuk mereposisi kembali BULOG sebagai sebuah lembaga yang bertanggung jawab dan berperan penuh atas bekerjanya subsistem distribusi untuk seluruh komoditi pangan yang strategis bagi seluruh lapisan masyarakat, tentu saja dalam kerangka kelembagaan yang sesuai dengan perkembangan jaman.

Setelah melihat harga yang terus bergejolak dan ketahanan pangan sulit dicapai, berbagai pihak mengusulkan untuk merevitalisasi fungsi Bulog agar kembali seperti masa lalu. Bulog diberi peran yang lebih untuk menjaga stabilisasi dan stok pangan nasional, tetapi perlu ada perbaikan dari sisi pengawasan dan keterbukaan. Ada pula yang mengusulkan untuk membentuk lembaga baru non-departemen karena yang berbentuk perum tidak cocok untuk fungsi stabilisasi, bahkan pemerintah mulai menyiapkan perpres untuk memperbaiki fungsi Bulog agar mampu menstabilkan harga beberapa komoditas antara lain beras, gula, kedelai, jagung, dan minyak goreng. Bertambahnya peran dan fungsi tentu memerlukan infrastruktur baru seperti pengadaan gudang untuk manajemen stok dan strategi tata niaga yang matang untuk memahami dinamika pasar. Peran baru Bulog lebih dibutuhkan untuk mengelola tata niaga bagi komoditas pangan lokal agar mampu bersaing dengan komoditas impor.

Perum Bulog mempunyai tugas stabilisator harga yaitu pengamanan harga dasar pembelian gabah petani dengan menggunakan konsep Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dan pengamanan harga beras dipasaran apabila harga penjualan beras dipasaran telah melampaui harga normal, melaksanakan pendistribusian harga beras untuk kelompok masyarakat miskin yang rawan pangan, melakukan pemupukan stok pangan nasional untuk berbagai keperluan publik seperti keadaan darurat, konflik sosial, dan lain sebagainya.

Dalam sejarahnya, Badan Urusan Logistik (BULOG) sudah ada lebih dari 40 tahun. Pada saat itu pendirian Bulog lebih dilandasi oleh tujuan politis, yaitu mendukung eksistensi pemerintah melalui program ketahanan pangan, khususnya stabilisasi hanya harga beras. Namun, kemudian fungsinya berkembang menjadi stabilisasi harga untuk beberapa komoditas yang dianggap berkaitan dengan kebutuhan pangan pokok masyarakat yang mampu meningkatkan mutu gizi. Di dalam pelaksanaannya Bulog mengelola persediaan beras, gula, gandum, terigu, kedelai, pakan, dan bahan pangan lainnya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam rangka menjaga kestabilan harga bahan pangan bagi produsen dan konsumen serta memenuhi kebutuhan pangan sesuai kebijakan umum pemerintah.

Saat itu, masyarakat merasakan harga beli pangan lebih terjangkau dan tidak mengalami gejolak harga yang tinggi sehingga mereka merasa lebih nyaman hidup di zaman itu. Di sisi petani, mereka juga merasakan bahwa kehidupan yang lebih baik karena punya jaminan harga, ketersediaan bibit, pupuk, dan kebutuhan sarana pertanian lain, serta keberadaan penyuluh yang mampu membantu petani menjaga kualitas. Namun pada saat krisis ekonomi 1997/1998, peran dan fungsi Bulog terus mengalami perubahan dan menjadi sangat terbatas jika dibandingkan dengan sebelumnya. Melalui Keputusan Presiden (Keppres) No 19 Tahun 1998, komoditas-komoditas pangan penting yang ditangani Bulog kembali dipersempit seiring dengan kesepakatan yang diambil pemerintah dengan pihak *International Monetary Fund (IMF)* yang tertuang dalam *letter of intent (LoI)*. Dalam Keppres tersebut, tugas pokok Bulog dibatasi hanya untuk menangani komoditas beras. Komoditas lain yang dikelola selama ini dilepaskan ke mekanisme pasar. Sebagai perusahaan yang tetap mengemban tugas publik dari pemerintah, Bulog tetap melakukan kegiatan menjaga harga dasar pembelian (HPP) untuk gabah, stabilisasi harga khususnya harga pokok, menyalurkan beras untuk orang miskin (raskin), dan pengelolaan stok pangan.

Dalam implementasinya di lapangan, peran Bulog menjadi kurang optimal dalam pengendalian harga pangan beras. HPP yang ditetapkan pemerintah tidak

seungguhnya terealisasi di lapangan. Ada juga pihak yang berani membeli gabah di atas HPP yang ditetapkan pemerintah, walaupun masih tetap terlalu rendah jika dibandingkan dengan harga jual di tingkat eceran yang sering kali kenaikannya kurang wajar. Belum lagi adanya distorsi-distorsi lain yang mengakibatkan harga di tingkat petani jatuh, tetapi di tingkat konsumen justru mengalami kenaikan. Apalagi sejak 2005 kenaikan harga-harga komoditas cukup tinggi dan sulit dikendalikan. Kalaupun mengalami penurunan, prosesnya sangat lamban bahkan tidak kembali ke harga semula. Selain itu, adanya indikasi oligopoli di beberapa produk pangan juga menjadi masalah tersendiri bagi pemerintah dalam mengendalikan harga. Kenyataan lain juga sering terjadi salah mengambil keputusan kebijakan, akibat ketidakakuratan data yang dimiliki. Misalnya ketika para petani mengalami masa panen justru terjadi impor sehingga menyebabkan harga di tingkat petani jatuh, khususnya bahan pangan di luar beras.

Dalam rangka mengimplementasikan UU Pangan serta menyelesaikan berbagai persoalan tentang pangan nasional, pemerintah perlu membuat kebijakan strategis dalam pangan, bukan sekadar mengembalikan atau merevitalisasi fungsi Bulog. Hal ini didasarkan pertimbangan yaitu: (1) Pemerintah perlu menetapkan atau menentukan jenis pangan pokok bagi masyarakat; (2) Kedua, agar fungsi Bulog lebih optimal perlu dikembalikan menjadi lembaga negara non-departemen agar dapat menjalankan tugasnya, tetapi disertai pengawasan dan lebih transparan; (3) Bulog perlu diberi dana yang cukup untuk menjaga stok pangan nasional; (4) Untuk mengurangi ketergantungan impor pangan (selama ini masih cukup tinggi), pemerintah perlu mengatur lokasi dan jenis tanaman serta masa tanam dan panennya, dengan catatan pemerintah perlu menyediakan lahan yang cukup. Dalam hal ini Bulog bekerja sama dengan Kementerian Pertanian, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Perdagangan terkait dengan penyediaan pupuk dan bibit, serta aturan impor pangan; (5) Kerja sama dengan pemerintah daerah. Sejak otonomi daerah, kepala daerah memegang peran penting dalam menjaga stabilitas pangan.

9.5. Modernisasi Pertanian (Petani yang *demand responsive*)

Pembangunan pertanian modern merupakan suatu rangkaian panjang dari perubahan atau peningkatan kapasitas, kualitas, profesionalitas dan produktivitas tenaga kerja pertanian, disertai dengan penataan dan pengembangan lingkungan fisik dan sosialnya, sebagai manifestasi dari akumulasi dan aplikasi kemajuan teknologi dan kekayaan material serta organisasi dan manajemen (Adjid, 2001). Sejak dikembangkannya gerakan revolusi hijau, pemanfaatan berbagai teknologi seperti teknologi kimia dan teknologi alat dan mesin pertanian (alsintan) telah

terjadi peningkatan produktivitas pertanian yang sangat pesat. Namun disisi lain terjadi kerusakan lingkungan hidup dan tatanan kehidupan sosial di pedesaan. Proses adopsi inovasi teknologi baru di lingkungan petani telah terjadi berkat dukungan sistem komunikasi pembangunan yang dikembangkan oleh pemerintah.

Menurut Sahardi (2005) sejak pasca swasembada pangan tahun 1984 terjadi kecenderungan melambatnya adopsi inovasi teknologi pertanian dalam peningkatan produksi, seperti terlihat dari gejala stagnasi atau pelandaian produktivitas berbagai produksi komoditas pertanian dan pendapatan serta kesejahteraan petani di pedesaan. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi adopsi inovasi teknologi antara lain: (1) teknis teknologinya, (2) karakteristik sasaran, (3) lingkungan dan (4) sumber informasi.

Modernisasi pertanian adalah proses perubahan dari tradisional menjadi modern. Pada negara-negara maju telah banyak berkembang teori-teori mengenai modernisasi yang dianggap sukses menyejahterakan negaranya. Namun teori-teori tersebut seringkali kurang relevan diterapkan di negara-negara berkembang. Fakta menunjukkan bahwa banyak negara berkembang yang hingga kini masih belum mengalami kemajuan yang signifikan. Pada teori struktural, bahwa keterbelakangan dan ketergantungan dapat disebabkan oleh eksploitasi yang dilakukan negara maju terhadap negara berkembang. Eksploitasi tersebut antara lain dilakukan dengan aktivitas pengolahan hasil pertanian, dimana negara berkembang berkewajiban memasok hasil pertanian untuk industri di negara maju. Kondisi struktur demikian tersebut membuat negara berkembang tidak dapat keluar dari tekanan struktur.

Selain itu, modernisasi pertanian dapat dilihat dari penggunaan alat mekanisasi pertanian, penggunaan pupuk kimia, penggunaan varietas unggul baru, penerapan teknik irigasi baru, dan sebagainya. Modernisasi pertanian tersebut dapat menimbulkan dampak positif dan juga negatif diantaranya, adalah: lebih mempercepat pekerjaan petani dengan adanya perkembangan teknologi, hasil pertanian lebih tinggi, dan juga bisa menimbulkan kerusakan lingkungan. Modernisasi pertanian di masa depan akan sangat tergantung terhadap pemanfaatan teknologi yang digunakan petani dan tidak merusak lingkungan. Teknologi pertanian harus mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan global yakni berdaya saing dan ramah lingkungan. Akses petani dalam memperoleh informasi dari berbagai sumber menjadi bagian dari masyarakat informasi dalam upaya percepatan modernisasi pertanian.

Upaya percepatan modernisasi pertanian dilakukan dalam rangka meningkatkan produktivitas dan nilai tambah ekonomi. Modernisasi pertanian harus mampu menghindari kerusakan-kerusakan struktur tanah, polusi air, pencemaran lingkungan akibat penggunaan pupuk dan pestisida serta penggunaan alsintan yang tidak ramah lingkungan. Pertanian lestari menjadi pilihan utama yang telah muncul sebagai gerakan pertanian berkelanjutan (*sustainable agriculture*) sejak awal tahun 1990-an. Pendekatan dan strategi yang dikembangkan dalam model pertanian berkelanjutan ini dilakukan dengan cara mendorong tumbuhnya sumber-sumber pendapatan keluarga petani di pedesaan dengan pendekatan agribisnis dan agroindustri. Strategi agribisnis yang telah dikembangkan mencakup dua aspek yakni kegiatan pada *on farm* (di lahan pertanian) dan kegiatan pada *off farm* (di luar lahan pertanian).

Petani kecil yang seringkali mempunyai keterbatasan dalam mengakses sarana dan prasarana produksi pertanian, melalui pertanian berkelanjutan mempunyai peluang yang luas dalam membangun usaha pertaniannya. Dengan kondisi petani kecil yang memiliki keterbatasan tersebut maka diperlukan *multi approach* yakni pendekatan modernisasi, kemandirian dan partisipasi dalam pelaksanaan pembangunan pertanian tersebut. Untuk percepatan pembangunan pertanian diperlukan penataan kelembagaan ekonomi pedesaan seperti koperasi, lembaga ekonomi di pedesaan dan kelompok tani yang sudah ada dengan memanfaatkan sumberdaya dan informasi yang tersedia secara optimal. Optimalisasi pengelolaan lahan pertanian, menjadi kunci sukses dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Untuk dapat mencapai hasil yang optimal, pengelolaan serentak dengan menggunakan pola modernisasi pertanian perlu dilakukan secara cermat. Selain itu, petani juga mendapat nilai tambah yang besar, produktivitas menjadi tinggi, efisien, beban ongkos petani rendah, dan nilai tukar petani yang semakin meningkat.

Sementara itu, upaya modernisasi pertanian dapat menjadi salah satu langkah mengurangi arus urbanisasi dari desa ke kota. Kesenjangan tingkat upah antara kawasan perkotaan dan pedesaan tersebut menjadi pememicu arus urbanisasi. Oleh karena itu, upaya mengatasinya melalui peningkatan produktivitas pertanian mengingat sektor pertanian masih merupakan sumber utama pendapatan masyarakat pedesaan. Modernisasi pertanian bisa meningkatkan upah di sektor pertanian, sehingga menjadi kunci penting dalam meredam arus urbanisasi tenaga kerja dari desa ke kota.

Untuk menciptakan pertanian yang tangguh dan modern harus dilakukan melalui penerapan teknologi serta mekanisasi yang efektif dan efisien di seluruh

mata rantai produksi. Salah satu caranya adalah dengan menggunakan model sistem pertanian agro kompleks dan agro teknologi. Sistem pertanian agro kompleks dan agro teknologi adalah modal sistem pengembangan pertanian yang melibatkan seluruh sektor pertanian dalam arti luas (pertanian, peternakan, perikanan, kehutanan). Sistem ini dibangun secara terpadu dan terkoneksi dalam satu jejaring dari hulu hingga hilir yang berada dalam suatu kawasan dengan menerapkan teknologi pertanian modern. Untuk membangun sektor pertanian yang tangguh tersebut, pemerintah sebaiknya terlebih dulu mengembangkan industri pembenihan. Di sisi lain, kebijakan makro seperti penurunan suku bunga perlu ditempuh agar sektor pertanian tidak kesulitan mendapatkan kucuran kredit perbankan.

BAB X

HILIRISASI

10.1. Hilirisasi Minyak Kelapa Sawit

Pohon Industri Tanaman Kelapa Sawit

Berdasarkan pohon industrinya, tanaman kelapa sawit terdiri dari empat bagian, yaitu: Batang, Akar, Daun dan Tandan Buah Segar. Dari batang dapat dihasilkan kayu bakar, sementara dari daun (pelepah) dapat dihasilkan pakan ternak dan bahan bakar. Bagian utama dari tanaman kelapa sawit adalah tandan buah segar karena dari bagian ini dapat diturunkan berbagai jenis produk yang banyak dibutuhkan oleh manusia melalui proses pengolahan hasil.

Dari tandan buah segar (TBS) dapat diperoleh Buah Kelapa Sawit, Tandan Kosong, dan Sludge. Dari buah kelapa sawit dapat dihasilkan: (1) Daging Kelapa Sawit; (2) Biji Kelapa Sawit; (3) Tempurung; dan (4) Serat/Sabut. Dari daging kelapa sawit dapat dihasilkan produk turunan pertama, yaitu: (a) Olein; (b) Stearin; (c) Free Fatty Acid (yang menghasilkan Glyserin); (d) Soap Stock (yang menghasilkan sabun); (e) Carotene; (f) Tocopherol; dan (g) Bungkil (sebagai komponen pakan ternak).

Dari olein dapat dihasilkan berbagai jenis produk, yaitu: minyak goreng, margarine, minyak salad, cocoa butter substitute, shortening, vegetable ghee, minyak padat, glyserine, dan fatty acid. Dari Fatty Acid dapat diturunkan lagi berbagai jenis produk yaitu: fatty alcohol/ester (7 jenis), mettalic salt (5 jenis), polyethoxylated derivative (3 jenis), fatty amines (6 jenis), ester of dibasic acid (2 jenis), deoxygenated fatty acids (2 jenis), fatty alcohol dll (7 jenis) dan fatty acid amides (4 jenis). Dari stearin dapat dihasilkan juga margarine, cocoa butter substitute, shortening, vegetable ghee, dan minyak padat.

Dari biji kelapa sawit dapat dihasilkan fatty acid, lauric acid dan myristic acid. Dari tempurung dapat dihasilkan tepung tempurung, arang (yang menghasilkan briket arang, karbon aktif dan asam organik), dan bahan bakar. Serat dan tandan kosong dapat menghasilkan bahan selulose (untuk pembuatan kertas).

Di Indonesia, produk kelapa sawit yang dihasilkan dan lebih banyak dibutuhkan di dalam negeri adalah minyak goreng, margarin, sabun dan bahan bakar nabati/BBN (*bio-diesel*). Di masa datang, kebutuhan minyak goreng,

margarin dan sabun akan terus meningkat karena pertumbuhan jumlah penduduk, sementara kebutuhan *bio-diesel* akan terus meningkat karena program peningkatan penggunaan Bahan Bakar Minyak (BBM) yang ramah lingkungan. Bersamaan dengan itu, kebutuhan CPO untuk bahan baku *bio-diesel* dunia juga akan meningkat karena gerakan dunia untuk menggunakan BBM yang ramah lingkungan (*environmentally friendly*) dan dapat diperbaharui (*renewable*) guna mengurangi laju pertumbuhan penggunaan BBM asal fosil yang kurang ramah lingkungan dan makin langka.

Pentingnya Hilirisasi

Hilirisasi minyak kelapa sawit sangat penting dilakukan. Minimal ada lima alasan tentang arti pentingnya hilirisasi minyak kelapa sawit di Indonesia, yaitu sebagai berikut:

- 1) Menurut Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI) yang dikutip oleh Hasan (2013), pada tahun 2012 terdapat tiga negara konsumen CPO terbesar di dunia yaitu India (7,95 juta ton/tahun), Indonesia (7,87 juta ton/tahun) dan China (6,4 juta ton/tahun). Pada 2013, diprediksikan bahwa konsumen CPO terbesar dunia akan bergeser ke Indonesia (9,2 juta ton/tahun), disusul India (8,35 juta ton/tahun) dan China (6,72 juta ton/tahun). Sementara itu, produksi CPO Indonesia pada tahun 2013 diprediksi akan mencapai 28 juta ton. Ini berarti bahwa walaupun terjadi peningkatan konsumsi di dalam negeri menjadi 9,2 juta ton, konsumsi tersebut hanya merupakan 30% dari produksi, sehingga selebihnya sebanyak 19 juta ton atau sekitar 70% harus diekspor. Ekspor minyak sawit dalam bentuk bahan mentah (CPO) sangat disayangkan karena potensi nilai tambah yang tinggi belum dimanfaatkan dan berpotensi menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar dan menurunkan kemiskinan.
- 2) Dari pohon industri tersebut dapat diketahui bahwa tanaman kelapa sawit, terutama bagian TBS, dapat menghasilkan banyak sekali jenis produk turunan bernilai tinggi, baik untuk konsumsi manusia maupun industri. Makin kearah hilir, nilai per unit produk yang dihasilkan makin tinggi. Makin kehilir, proses pengolahan membutuhkan tingkat teknologi makin tinggi sehingga membutuhkan investasi yang makin mahal, serta kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia yang makin tinggi. Dengan demikian, maka hilirisasi industri minyak sawit dapat menciptakan nilai tambah yang sangat besar. Peningkatan nilai tambah tidak hanya memberikan keuntungan

finansial bagi industri pengolahan dan daya saing produk yang dihasilkan, tetapi juga bagi petani kelapa sawit dapat menurunkan kemiskinan.

- 3) Peningkatan penyerapan tenaga kerja, yang berarti mengurangi jumlah pengangguran. Data BPS menunjukkan bahwa selama Februari 2012 hingga Agustus 2013, tenaga kerja di sektor pertanian berkurang hingga 3 juta orang lebih. Dalam kurun waktu yang sama, tenaga kerja di sektor industri bertambah, meskipun hanya 0,6 juta orang. Penurunan jumlah petani tersebut merupakan konsekuensi logis dari proses industrialisasi perdesaan.
- 4) Hilirisasi juga dapat mengkompensasi penurunan harga minyak sawit mentah (CPO) di pasar dunia. Sebagai contoh, pada bulan Agustus 2012, harga CPO dunia menyentuh US\$ 995/ton, jauh di bawah harga rata-rata tahun 2011 yang mencapai US\$ 1.125/ton. Dengan diolahnya sebagian produksi CPO diolah di dalam negeri, maka harga produk turunan akan lebih tinggi dibanding harga CPO.
- 5) Sekitar 43% dari 6,5 juta ha perkebunan sawit di Indonesia merupakan perkebunan rakyat dengan teknologi rendah, dan dengan struktur pasar yang kurang adil. Dengan adanya hilirisasi, maka teknologi perkebunan kelapa sawit rakyat juga dapat diperbaiki, yang akan meningkatkan jumlah dan mutu TBS yang dihasilkan.

Dengan demikian, maka hilirisasi minyak sawit merupakan bagian dari proses industrialisasi perekonomian Indonesia yang memberikan kontribusi bagi pembangunan ekonomi dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, Komisi IV DPR yang membidangi pertanian (termasuk perkebunan) sangat mendukung hilirisasi produk kelapa sawit.

Permasalahan

- 1) Program Hilirisasi Minyak Sawit Setengah Hati

Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) menilai bahwa program hilirisasi produk minyak sawit yang sedang digalakan pemerintah masih berjalan setengah hati. Hingga saat ini, pemerintah hanya berencana membangun infrastruktur industri, tetapi belum memberikan insentif kepada para pengusaha untuk membangun industri pengolahan produk turunan kelapa sawit. Selama ini, para pengusaha cenderung lebih memilih melakukan perdagangan minyak sawit mentah (CPO), karena saat ini Bea Keluar (BK) yang dikutip pemerintah untuk ekspor CPO masih sama dengan BK untuk ekspor produk turunannya sehingga pengusaha tidak mau direpotkan dengan sejumlah perijinan serta persoalan pengolahan produk turunan CPO karena ekspor CPO saja sudah menguntungkan.

2) Kegiatan Litbang Minyak Sawit Masih Lemah:

Sampai saat ini, kegiatan Litbang di sektor minyak sawit masih sangat lemah, padahal industri ini menyumbang ekspor sekitar US\$ 25 miliar tahun 2012, dengan BK sekitar US\$ 2,4 miliar. Jika setengah saja dari dana BK tersebut dapat dialokasikan untuk biaya Litbang, maka industri hulu hingga hilir kelapa sawit di Indonesia akan dapat berkembang pesat. Indonesia tidak perlu lagi banyak mengekspor CPO, melainkan hasil industri hilir yang bernilai tambah tinggi dan tidak banyak dipengaruhi tarif impor di negara importir.

3) Bio-diesel Bersaing dengan BBM Bersubsidi:

Harga solar bersubsidi merupakan kendala bagi program hilirisasi CPO untuk memproduksi *bio-diesel*. Harga solar bersubsidi yang terlalu jauh dari harga keekonomiannya akan menyebabkan *bio-diesel* sulit bersaing di pasaran, walaupun *bio-diesel* mempunyai keunggulan dari aspek pengurangan polusi lingkungan. Mayoritas pengguna BBM di Indonesia untuk kendaraan bermotor masih mencari BBM yang harganya relatif murah. Faktor utama penyebab kegagalan pengembangan jatropa (jarak) dan bahan pertanian lainnya sebagai bahan baku *bio-diesel* adalah kurang bersaingnya harga keekonomian *bio-diesel* dibanding harga solar bersubsidi. Karena itu, perlu kebijakan pemerintah untuk menaikkan daya saing *bio-diesel* asal CPO.

4) Infrastruktur dan SDM Terbatas:

Di beberapa daerah di luar Jawa, hilirisasi kurang lancar karena terbatasnya jalan, energi dan tenaga kerja. Kualitas infrastruktur, baik infrastruktur dasar maupun infrastruktur ekspor, masih terbatas, yang menyebabkan biaya produksi relatif lebih tinggi, investasi pada kegiatan industri menjadi kurang *feasible* secara ekonomi. Kurangnya energi menjadi faktor penghambat karena salah satu syarat untuk keberlangsungan industri adalah ketersediaan sumber daya energi - yang cukup dan murah seperti batubara dan gas alam, sementara energi yang ada tergolong mahal, yaitu listrik dan BBM. Produktivitas tenaga kerja juga masih rendah karena tidak dilatih untuk bekerja di sektor industri yang memerlukan tingkat keterampilan lebih tinggi dibanding di sektor *on-farm*. Walaupun potensi cukup besar dan kebijakan pemerintah juga mendukung hilirisasi, jika infrastruktur terbatas, energi mahal, dan SDM kurang terampil, maka kegiatan industri pengolahan hasil sulit berkembang.

5) Status Lahan:

Di beberapa daerah di luar Pulau Jawa, masalah tumpang tindih lahan industri di kawasan industri banyak terjadi sehingga menghambat proses hilirisasi.

Karena itu, masalah demikian harus dipecahkan oleh Pemerintah Daerah setempat. Penyelesaian masalah ini sangat berpengaruh pada keputusan para investor untuk melanjutkan atau membatalkan rencana investasinya di daerah tersebut karena terkait dengan perizinan. Perubahan peruntukan lahan dari lahan perkebunan menjadi lahan industri harus dicermati dan diurus secara baik dan cepat oleh BPN setempat agar sesuai dengan RTRW yang telah dibuat.

6) Integrasi Hulu–Hilir Masih Kurang:

Integrasi industri hulu yaitu *Crude Palm Oil* (CPO) dengan industri hilirnya masih kurang, sehingga industri sawit secara keseluruhan menjadi kurang efisien dan kurang berdaya saing. Dalam hal ini, kapasitas industri hilir dengan produksi CPO masih tidak seimbang sehingga terjadi *idle capacity*, khususnya di *refinery*. Dari 23 juta ton CPO, baru 50% yang melalui proses industrialisasi lanjutan.

Dukungan Kebijakan Pemerintah

1) Memberikan Jaminan Pasar bagi Produk *Bio-diesel*:

Salah satu produk hilir CPO adalah Bahan Bakar Nabati (BBN) berbentuk *bio-diesel*. Di dalam upaya hilirisasi CPO tersebut, pemerintah Indonesia harus memastikan adanya pasar yang besar untuk *bio-diesel*. Jika mandatori BBN sebesar 10% betul-betul dilaksanakan, maka harus ada pasar untuk *bio-diesel* asal CPO sebesar 6,6 juta KL pada tahun 2014-2015, yang meningkat sangat drastis dibanding pada tahun ini yang diperkirakan hanya 900 ribu KL. Jika Pertamina diwajibkan melaksanakan mandatori 10% untuk BBM bersubsidi, maka kapasitas pabrik *bio-diesel* yang saat ini banyak menganggur akan dapat dimanfaatkan secara penuh. Selain itu, impor solar bisa dipangkas sebesar US\$ 5,2 miliar (Rp 57,6 triliun) pada tahun 2014-2015, sehingga defisit neraca perdagangan akan menurun dan pelemahan nilai tukar rupiah akan berkurang. Selain devisa negara tidak terkuras, ada perputaran uang Rp 57,6 triliun yang dapat memajukan ekonomi perdesaan dan mengurangi kemiskinan di daerah. Salah satu cara untuk menjamin pasar bagi *bio-diesel* asal CPO di dalam negeri adalah mewajibkan kendaraan angkutan umum (bus, truk, kereta api, kapal laut) dan pabrik untuk menggunakan *bio-diesel* asal CPO sebagai BBM.

2) Membangun Infrastruktur:

Pemerintah juga harus meningkatkan kegiatan pembangunan infrastruktur seperti listrik, jalan, telekomunikasi, saluran air bersih dan pelabuhan laut di sentra-sentra perkebunan sawit. Selain itu, untuk memudahkan pemasaran *bio-diesel* asal CPO, perlu dibangun SPBU khusus *bio-diesel* atau terpadu dengan SPBU BBM asal fosil di berbagai daerah.

3) Membuat Peta Jalan Industri Nasional:

Pemerintah harus segera membuat peta jalan (*Road Map*) industri nasional yang jelas dan berkekuatan hukum. Dengan adanya peta jalan, maka pengusaha yang sudah berkomitmen akan membuat industri sawit dan komoditas lain makin kompetitif dan *sustainable*, mempunyai pegangan untuk melangkah secara pasti.

4) Memberikan Insentif kepada Industri Minyak Sawit:

Industri minyak sawit (CPO) perlu diberi insentif finansial untuk mendukung hilirisasi CPO guna memacu produksi *bio-diesel* dalam upaya untuk mengurangi impor BBM asal fosil. Sebelum adanya mandatory *bio-fuel* 10%, pemerintah sebenarnya telah memberikan insentif untuk membantu pengembangan usaha *bio-fuel* sebesar Rp 3.500/liter. Jika bantuan ini berupa subsidi harga *bio-diesel*, diharapkan harga *bio-diesel* bersubsidi bisa lebih murah atau minimal sama dengan harga solar bersubsidi.

Untuk mempercepat proses hilirisasi, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 62 tahun 2008, yang menyediakan insentif investasi berupa pengurangan pajak penghasilan. Selain itu, Pemerintah juga telah menerbitkan Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 13 tahun 2010 tentang Peta Jalan atau Roadmap Pengembangan Klaster Industri Hilir Kelapa Sawit. Khusus bagi pelaku industri, selain ada insentif berupa *tax allowance* dan *tax holiday*, pemerintah juga telah merestrukturisasi BK CPO dan produk turunannya secara progresif melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 128 tahun 2011. Peraturan ini telah mampu menjaga pasokan bahan baku CPO di dalam negeri untuk keperluan hilirisasi.

5) Mengenakan BK Lebih Tinggi pada Ekspor CPO dibanding Produk Turunannya

Untuk mendorong hilirisasi kelapa sawit, pemerintah perlu merubah konstelasi besaran BK terhadap ekspor CPO dan produk turunannya. BK terhadap ekspor CPO harus lebih tinggi dibanding BK terhadap ekspor produk-produk turunan CPO. Dengan demikian, untuk memperoleh margin keuntungan yang lebih besar, para pengusaha akan bersedia melakukan pengolahan CPO menjadi produk-produk turunannya, sehingga investasi pada industri pengolahan lanjutan akan meningkat. Jika BK ekspor CPO dinaikkan, maka investasi pembangunan pabrik pengolahan produk turunan CPO akan menjadi pilihan yang lebih menguntungkan pengusaha.

6) Mengatasi Hambatan Ekspor Produk Hilir CPO:

Untuk mendukung hilirisasi, pemerintah harus berupaya mengatasi hambatan-hambatan ekspor produk olahan CPO karena produk-produk olahan kelapa sawit hingga kini masih ditolak di sejumlah negara. Pemerintah perlu bekerja keras agar produk-produk olahan CPO bisa diterima di negara-negara tujuan karena hilirisasi produk CPO dapat memperbaiki tingkat kesejahteraan 3 juta petani plasma kelapa sawit, sebagaimana telah diakui oleh Bank Dunia. Kampanye-kampanye anti minyak sawit Indonesia dengan berbagai alasan seperti kandungan kolesterol tinggi dan tidak ramah lingkungan dapat dilawan dengan bukti-bukti empiris hasil penelitian.

GAPKI (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia) mendukung perjuangan pemerintah yang mengajukan proposal baru agar minyak sawit Indonesia mendapat preferensi tarif di negara-negara APEC. Untuk itu GAPKI menempuh berbagai upaya, antara lain: (1) Melakukan kajian tentang peranan komoditas minyak sawit di dalam pengembangan ekonomi perdesaan, pengentasan masyarakat miskin dan sebagai industri yang hijau (*environmentally friendly*) di Indonesia; dan (2) Melobi sejumlah negara agar ikut mendukung perjuangan Indonesia.

Lobi pemerintah Indonesia tentang minyak sawit mentah (CPO) di pertemuan 21 pemimpin negara-negara APEC di Bali bulan Oktober 2013 terus menuai dukungan, dimana Indonesia tidak hanya berhasil membuka peluang perluasan ekspor CPO, tetapi juga produk pertanian strategis lain seperti karet, kopi dan rotan. Jalan yang lebih menguntungkan makin terbuka setelah Indonesia berhasil mengusulkan prakarsa baru di dalam pertemuan APEC di Bali tersebut. Prakarsa yang dimaksud adalah dukungan pengembangan perdagangan produk dengan tiga kriteria strategis, yaitu berkontribusi pada pertumbuhan berkelanjutan, pembangunan perdesaan, dan pengurangan kemiskinan.

Melalui prakarsa baru ini, berbagai produk unggulan berbasis pertanian Indonesia bisa memperoleh pengurangan tarif sampai dengan hanya 5%, sehingga ekspor dipastikan akan meningkat. Prakarsa yang akan dikembangkan lebih lanjut ini merupakan konsep yang lebih besar dari sekadar menambahkan CPO dan karet ke dalam APEC Environmental Goods List (EG List). Pada tahun 2012, pertemuan pemimpin APEC telah menyepakati EG List yang meliberalisasi 54 produk ramah lingkungan, dengan memangkas tarif maksimal menjadi 5% dan efektif mulai 2015. Namun produk ramah lingkungan itu hampir seluruhnya produk manufaktur dan peralatan mekanik yang gencar diusulkan negara maju, terutama Amerika Serikat (AS). Sementara produk pertanian dan kehutanan yang

masuk daftar ramah lingkungan hanya bambu dan kayu papan, yang diperjuangkan China dan Rusia.

Pada pertemuan APEC 2013 di Bali, Indonesia cukup cerdas di dalam meramu kepentingan negara berkembang yang tidak bisa diingkari oleh negara maju. Dengan mengusung kelestarian lingkungan, pembangunan perdesaan, sekaligus pengurangan kemiskinan, isu ini langsung didukung oleh negara-negara berkembang lainnya. Dengan kepentingan dan perjuangan yang sama, China dan PNG langsung menyatakan diri menjadi co-sponsor. Malaysia, yang sebelumnya tidak mendukung masuknya CPO di dalam EG List, sekarang berminat untuk bergabung sebagai sesama penghasil CPO, sedangkan Peru ingin bergabung untuk memajukan produk organik yang banyak dikembangkan di perdesaan.

Kalangan pengusaha dalam negeri juga antusias bersinergi dengan pemerintah untuk mengawal terobosan dalam forum APEC 2014 di China. Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) menyiapkan bukti-bukti empirik yang akan diajukan di forum internasional, termasuk dengan melibatkan banyak perguruan tinggi. Namun demikian, upaya ini juga harus dikawal dengan kesungguhan pemerintah mendorong hilirisasi secara besar-besaran.

7) Mendorong Investasi pada Industri Pengolahan Produk Hilir:

Dalam mewujudkan industrialisasi, investasi menjadi sangat penting, termasuk investasi dari luar negeri, agar proses industrialisasi/hilirisasi bisa lebih cepat berjalan. Namun, tidak semua pihak bisa menerima investasi di sektor kelapa sawit ini. Sebagian kalangan masih menilai bahwa kegiatan investasi kelapa sawit bersifat eksploitatif terhadap sumberdaya alam. Karena itu pemerintah harus mewujudkan investasi yang bertanggung jawab, agar kesan eksploitasi itu tidak ada lagi di mata berbagai kalangan.

8) Peningkatan Kegiatan Litbang:

Pemerintah bersama perguruan tinggi harus meningkatkan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang pengolahan untuk menghasilkan produk-produk turunan CPO yang bisa dijual di pasar dalam negeri dan ekspor. Kemampuan para analis dibidang pengolahan oleo-kimia perlu ditingkatkan karena sangat diperlukan di dalam program hilirisasi industri CPO.

10.2. Pengolahan Komoditas Perkebunan Lain: Karet, Kakao, dan Kopi

Komoditas Karet

Produk utama hasil olahan karet hingga saat ini adalah karet remah (*Crumb Rubber*) berupa SIR 25 (*Standard Indonesian Rubber 25*). Negara tujuan ekspor utama SIR 25 adalah Jepang, yang menggunakan produk karet tersebut sebagai bahan baku pembuatan ban. Produk olahan lainnya yang diekspor adalah sheet, crepe, dan rubber smoked sheet (RSS I-III) dengan negara tujuan utama Eropa. Produk-produk tersebut dihasilkan oleh perusahaan swasta, sementara RSS lebih banyak diproduksi oleh perusahaan BUMN. Dominasi produk SIR 25 dalam ekspor karet Indonesia disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu: (1) Seluruh bahan baku berasal dari perkebunan rakyat berupa slab/ojol yang mutunya sangat kurang bagus dan mengandung bahan-bahan non karet yang memerlukan mesin pemotong (*chopping machine*) untuk memotongnya; dan (2) Telah tersedia mesin pemotong (*chopping machine*) untuk mengolah slab/ojol; dan (3) Permintaan pasar di Jepang adalah SIR 25. Pemerintah telah mengeluarkan peraturan tentang kualitas karet petani, namun di lapangan kurang efektif.

Dalam kaitannya dengan hilirisasi industri karet alam, Indonesia sangat berpotensi menjadi pusat pengembangan industri ban di dunia karena ketersediaan karet alam yang sangat memadai. Potensi karet alam Indonesia saat ini mencapai 3,3 juta ton kadar karet kering per tahun. Namun, potensi itu baru sebagian kecil yang dimanfaatkan dan diolah lebih lanjut menjadi ban, sarung tangan karet, dan lain-lain.

Pada saat ini sudah ada 13 produsen ban nasional yang telah mampu memproduksi berbagai tipe dan ukuran ban, baik untuk mobil penumpang, truk, bus maupun kendaraan berat. Kemampuan produksi untuk tipe-tipe ban itu mencapai lebih dari 75 juta ban, sedangkan untuk ban sepeda motor mencapai 55 juta ban. Hasil produksi tersebut dapat memenuhi kebutuhan pasar domestik, bahkan khusus ban mobil, sekitar 70% hasil produksi diekspor ke berbagai negara seperti USA, Jepang, Asia, Australia dan Eropa. Nilai ekspor terus meningkat, hingga mencapai lebih dari USD 1,5 miliar pada tahun 2012 dan diharapkan kinerja ekspor akan terus meningkat pada tahun-tahun yang akan datang. Industri ban nasional merupakan salah satu andalan yang telah mampu berkompetisi di pasar global, dimana pertumbuhan rata-rata industri ini mencapai di atas 8%/tahun. Pertumbuhan itu dibarengi dengan pertumbuhan industri kendaraan bermotor roda empat dan roda dua yang cukup pesat setiap tahunnya di Indonesia. Pengembangan industri kendaraan bermotor saat ini, yang diarahkan

kepada peningkatan ekspor kendaraan *completely built up* (CBU), akan membutuhkan dukungan dari industri ban.

PT Hankook Tire Indonesia asal Korea Selatan yang baru saja meresmikan pabrik bannya di kawasan industri Cikarang pada tanggal 17 September 2013 akan dapat terus mengembangkan produk-produk ban yang mempunyai nilai tambah tinggi. Selain itu, PT Hankook juga diharapkan menggunakan bahan baku atau penolong yang berasal dari dalam negeri, termasuk penyerapan tenaga kerja Indonesia serta tetap menjaga kelestarian lingkungan dengan menerapkan produksi bersih. Nilai investasinya mencapai USD350 juta dengan kapasitas pabrik 4,3 juta ban per tahun.

Komoditas Kakao

Industri pengolahan kakao di Indonesia menghasilkan produk-produk antara seperti kakao bubuk (*powder*), mentega (*butter*) dan lemak (*fat*), serta produk-produk akhir (*coklat*). Hilirisasi kakao dinilai sudah cukup sukses, namun masih menghadapi dua tantangan besar, yaitu: (1) Bagaimana meningkatkan permintaan dari dalam negeri; dan (2) Bagaimana meningkatkan kuantitas dan kualitas biji kakao. Kedua tantangan tersebut harus disikapi jika Indonesia menginginkan hasil yang lebih maksimal. Agar hilirisasi tidak terganggu, penyerapan di dalam negeri harus stabil, karena jika tidak, maka pasokan biji kakao akan kembali memenuhi pasar internasional. Kapasitas industri pengolahan kakao selama dua tahun terakhir sudah naik 30-40%, yang berasal dari investasi baru, perluasan usaha, dan industri lama yang hidup kembali.

Agar penyerapan kakao terjaga, permintaan kakao olahan dari dalam negeri dan luar negeri harus terus dipacu. Selama Januari-Oktober 2012, pangsa volume kakao olahan naik menjadi 54,5%, demikian pula pangsa nilai kakao olahan naik menjadi 60,6%. Tantangan pada sisi pasokan mencakup kualitas dan keragaman jenis kakao yang lebih spesifik. Pemerintah menargetkan produksi kakao sebanyak 1 juta ton pada tahun 2015.

Walaupun hilirisasi dianggap cukup berhasil, sekitar 70% dari produksi kakao biji Indonesia masih diekspor dalam bentuk biji mentah, sehingga hilirisasi kakao perlu dipacu lebih lanjut. Menurut Asosiasi Industri Kakao Indonesia (AIKI), kakao olahan masih mempunyai peluang pasar yang cukup besar karena konsumsi di dalam negeri masih kecil yaitu hanya 0,06% dari total konsumsi dunia. Permintaan kakao di dalam negeri diproyeksikan akan meningkat 2-4%/tahun, atau sekitar 60–120 ribu ton/tahun. Selain pasar domestik, peluang ekspor juga masih terbuka lebar untuk negara-negara tujuan seperti India dan China, seiring

dengan populasi kedua negara tersebut yang besar dan konsumsinya masih jauh di bawah rata-rata yakni 0,06 % dan 0,03% dari konsumsi dunia.

Pengembangan lebih lanjut industri kakao olahan masih sangat dimungkinkan di Indonesia, karena pasokan bahan baku cukup besar dan didukung oleh kondisi ekonomi dan politik nasional yang baik. Sebanyak tujuh perusahaan kakao berskala internasional dikabarkan berminat akan melakukan investasi di Indonesia seiring dengan diberlakukannya kebijakan BK kakao. Ketujuh perusahaan tersebut adalah ADM Cocoa dari Singapura, Guangcho Cocoa dari Malaysia, Olam Internasional dari Singapura, Cargill Cocoa dari Belanda, Mars dari USA, Armajaro dari Inggris, dan Ferrero dari Italia. Baru-baru ini, produsen kakao olahan nasional, PT Bumi Tangerang Mesindotama, menaikkan kapasitasnya dari 40 ribu ton menjadi 60 ribu ton dengan investasi US\$ 30 juta. Peningkatan kapasitas ini menambah penyerapan tenaga kerja dari semula 330 orang menjadi sekitar 500 orang.

Karena itu, produksi olahan kakao di dalam negeri diprediksikan akan terus menguat yaitu menjadi 600 ribu ton pada 2014 dengan kapasitas terpasang 705 ribu ton/tahun, yang berarti melonjak 70% dari posisi saat ini sebesar 180 ribu ton yang dihasilkan oleh 15 produsen. Namun tingkat utilisasi pabrik kakao olahan saat ini rata-rata masih di bawah 23%. Kondisi ini sangat ironis karena Indonesia saat ini menjadi produsen penghasil biji kakao yang terbesar kedua di dunia setelah Pantai Gading. Untuk mendorong investasi dan peningkatan produksi di sektor ini, pemerintah diharapkan tetap konsisten dalam menerapkan BK kakao, memperbaiki infrastruktur pendukung seperti listrik, gas dan jalan serta pelabuhan. Dukungan dari sektor perbankan untuk permodalan juga dibutuhkan oleh pelaku usaha, selain kebijakan pendukung permesinan. Pemerintah diharapkan dapat membuat program peningkatan konsumsi kakao dalam negeri karena konsumsi nasional saat ini masih sangat kecil. Perbaikan yang terjadi pada sektor fiskal dan non-fiskal di Indonesia diharapkan akan mendorong peningkatan produksi kakao olahan.

Komoditas Kopi

Pada tahun 2011, pemerintah menyiapkan rencana hilirisasi untuk produk kopi karena prospek komoditas kopi dan produk-produk turunannya yang sangat bagus. Terkait dengan itu, kemudahan-kemudahan untuk menjalankan hilirisasi komoditas kopi juga disiapkan agar makin banyak investor yang masuk ke Indonesia. Program hilirisasi kopi diharapkan akan membawa dampak positif.

Asosiasi Eksportir Kopi Indonesia (AEKI) sejak 2008 telah membentuk kompartemen untuk pengembangan industri pengolahan kopi, yaitu Kompartemen

Specialty dan Industri Kopi. Asosiasi tersebut beberapa kali tetap mengikutsertakan anggota industrinya pada berbagai event, baik yang bersifat kedaerahan maupun nasional. Hilirisasi produk kopi harus dilakukan dan ditingkatkan karena prospek pengembangan kopi di Indonesia masih bagus termasuk produk-produk turunannya.

Sementara itu, insentif dan kemudahan juga akan diberikan oleh Pemerintah guna membangkitkan gairah industri perkopian nasional. AEKI juga mengadakan sinkronisasi program-program yang bisa dilakukan dengan semua pihak yang dapat meningkatkan konsumsi kopi di dalam negeri. Tantangan utama yang dihadapi adalah mengedukasi masyarakat Indonesia agar minum kopi yang berkualitas.

Dengan kebijakan hilirisasi, eksportir beranggapan bahwa volume ekspor tidak perlu dibatasi karena produksi biji kopi yang akan diekspor juga akan menurun. Jika harga kopi asalan di dalam negeri sudah tinggi, maka otomatis permintaan dari luar akan sepi. Karena itu kebijakan BK tidak perlu diterapkan terhadap ekspor kopi, apalagi konsumsi domestik masih sangat kecil. Di daerah-daerah tertentu, seperti Sumatera Utara, yang kualitas kopinya bagus dan harganya cukup mahal, hilirisasi produk kopi sudah berjalan, dimana eksportir yang masuk ke sektor hilir antara lain memproduksi kopi instan dan *roasted coffee*. Peningkatan hilirisasi untuk industri kopi akan berdampak positif pada nilai dan volume ekspor kopi Indonesia.

Dukungan Kebijakan Pemerintah Bagi Pengembangan Agroindustri

Dukungan pemerintah yang diperlukan untuk mendorong pengembangan industri pengolahan hasil pertanian (termasuk hilirisasi), antara lain adalah sebagai berikut :

- 1) Pada saat ini konsep dan kebijakan untuk mendorong industrialisasi berbasis pertanian masih belum jelas. Hilirisasi yang digenjut selama ini lebih berbasis pada produk perkebunan dan perusahaan besar. Hal itu menyebabkan industri pertanian berbasis perdesaan belum mampu menyerap jutaan tenaga kerja produktif di perdesaan. Seharusnya, target hilirisasi tidak sekadar hanya untuk meningkatkan nilai tambah atau devisa, tetapi juga dapat menyerap tenaga kerja perdesaan yang siap pakai. Karena itu, harus jelas prioritas hilirisasi harus dilakukan pada tingkatan mana. Jika tidak, maka konsep hilirisasi tidak tepat sasaran dan tidak mampu meningkatkan lapangan kerja di perdesaan. Disamping itu, tenaga kerja sektor pertanian yang jumlahnya sangat banyak harus disiapkan secara baik

sehingga mereka mempunyai potensi untuk masuk ke dalam usaha industri tersebut.

- 2) Mendorong investasi di sektor industri hilir yang menghasilkan nilai tambah bagi komoditas primer. Momentum strategi hilirisasi produk hilir dari Kementerian Perindustrian dengan *tax holiday* dan *tax allowance* sebesar 30% perlu dimanfaatkan secara maksimal. Investasi industri hilir yang berbasis inovasi akan membawa dampak ganda yang besar. Untuk itu diperlukan dukungan infrastruktur dan sarana pendukung seperti listrik, gas, dan air bersih, serta sinkronisasi kebijakan pusat dan daerah.
- 3) Partisipasi dan kerjasama dunia usaha di dalam peningkatan nilai tambah. Momentum verifikasi berbagai macam investasi di dalam skema Rencana Induk Percepatan dan Perluasan Ekonomi Indonesia (MP3EI) yang berkaitan dengan pengolahan lanjutan produk primer dan pendalaman industri (*industrial deepening*) perlu dimanfaatkan secara maksimal. Selama ini masih banyak dunia usaha yang kurang yakin terhadap aparat birokrasi yang melakukan pendataan ulang persetujuan investasi yang diperolehnya.
- 4) Peningkatan kapasitas para Diplomat Ekonomi dan Atase Perdagangan RI. Daya saing dan masa depan ekonomi Indonesia berada di pundak para Diplomat Indonesia yang setiap hari berhubungan dengan para tokoh bisnis dan pemimpin dunia. Diplomasi ekonomi perlu dilakukan secara cerdas. Para perunding, diplomat dan atase perdagangan bisa menjadi ujung tombak dalam diplomasi dagang. Namun, pengalaman menunjukkan, para diplomat kita masih belum bisa bekerja optimal. Oleh karena itu, bersamaan dengan memperkuat diplomasi ekonomi, percepatan mendorong industri hilir produk primer tidak bisa ditawar-tawar lagi,
- 5) Fakultas yang membidangi teknologi pertanian di berbagai perguruan tinggi negeri juga perlu didorong untuk melakukan penelitian mengenai agroindustri/hilirisasi produk-produk pertanian dan pangan sebagai pelaksanaan salah satu darma dari Tri Darma Perguruan Tinggi dalam upaya ikut membangun kemandirian pangan dan energi nasional. Hasil-hasil penelitian perlu disampaikan melalui expo kepada masyarakat luas. Teknologi pengolahan hasil pertanian harus mendorong proses hilirisasi untuk meningkatkan nilai tambah produk pertanian, penguatan agribisnis, integrasi hulu-hilir, mendukung pengembangan bioenergi, dan mendorong diversifikasi pangan.
- 6) Kebijakan pengembangan industri pengolahan berbasis agro memerlukan cetak biru (*blue-print*) sehingga penyerapan tenaga kerja, peningkatan pertumbuhan dan insentif yang diberikan kepada investor dapat diestimasi.

Pemberian insentif kepada industri yang membuka kesempatan kerja perlu dipertimbangkan. Kebijakan hilirisasi agroindustri yang dilakukan pada komoditas sawit, karet dan kakao yang diinisiasi oleh Kemenperin perlu didukung oleh instansi-instansi terkait lainnya, termasuk Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), dan lain-lain.

- 7) Tantangan paling penting di dalam upaya mendorong industri hilir produk primer komoditas pertanian adalah kejelian melakukan pemetaan masing-masing komoditas. Pemecahan masalah tidak bisa digeneralisasi karena masing-masing komoditas mempunyai karakteristik persoalan yang berbeda. Karena itu, kebijakan untuk mendorong industri hilir harus diarahkan untuk mengatasi masalah riil yang menjadi penyebab lambatnya hilirisasi, yaitu: (a) Kebijakan yang memudahkan industri hilir menembus pasar yang didominasi perusahaan multinasional, seperti kebijakan tarif, promosi dan kerja sama bilateral/multilateral; (2) Menurunkan tarif bea masuk untuk mesin dan bahan penolong industri hilir perkebunan; (3) Melakukan harmonisasi tarif yang belum harmonis; dan (4) Memberikan insentif investasi dalam bentuk keringanan pajak (*tax holiday*), kemudahan izin investasi, dan dukungan infrastruktur yang memadai.

BAB XI

KOMODITAS BERKELANJUTAN

11.1. Komoditas Ekspor

Tuntutan pengembangan komoditas melalui pembangunan berkelanjutan merupakan suatu keniscayaan, yang berprinsip pada pengembangan komoditas untuk memenuhi kebutuhan sekarang tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi masa depan. Salah satu faktor yang harus dihadapi untuk mencapai pembangunan berkelanjutan adalah bagaimana mencegah terjadinya kehancuran lingkungan tanpa mengorbankan kebutuhan pembangunan ekonomi dan keadilan sosial. Pengembangan komoditas berkelanjutan merupakan wujud dari sikap dasar dan kepedulian terhadap persoalan global yang menyangkut lingkungan hidup. Untuk sebagian orang, pembangunan berkelanjutan berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi dan bagaimana mencari jalan untuk memajukan ekonomi dalam jangka panjang tanpa menghabiskan sumberdaya alam. Namun untuk sebagian orang lain, konsep "pertumbuhan ekonomi" itu sendiri dianggap bermasalah karena sumberdaya bumi itu sendiri terbatas.

Secara historis, langkah yang ditempuh untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan cukup mendasar, yaitu dengan melakukan amandemen ke-4 UUD 1945, tahun 2002, dengan menambah ayat 4, pada pasal 33, yang mengamanatkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi nasional. Setelah amandemen ke-4, diterbitkan UU RI no. 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai pengganti UU no. 23 tahun 1997. Langkah serupa juga dilakukan oleh berbagai instansi terkait, sesuai dengan fungsinya masing-masing, seperti diterbitkannya UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan lain-lain

Sampai saat ini pertumbuhan sektor pertanian masih ditopang oleh subsektor perkebunan melalui pengembangan beberapa komoditas utama yang berorientasi ekspor. Komoditas perkebunan dominan adalah kelapa sawit, karet, kakao, dan kopi. Komoditas-komoditas tersebut mempunyai kontribusi besar dalam membentuk pertumbuhan sektor pertanian. Dikhawatirkan bahwa tanpa memperhatikan konsep pembangunan berkelanjutan, pengembangan komoditas berorientasi ekspor tersebut akan ditujukan untuk sebesar-besarnya mendukung pertumbuhan ekonomi dengan mengabaikan kelestarian lingkungan. Menghadapi

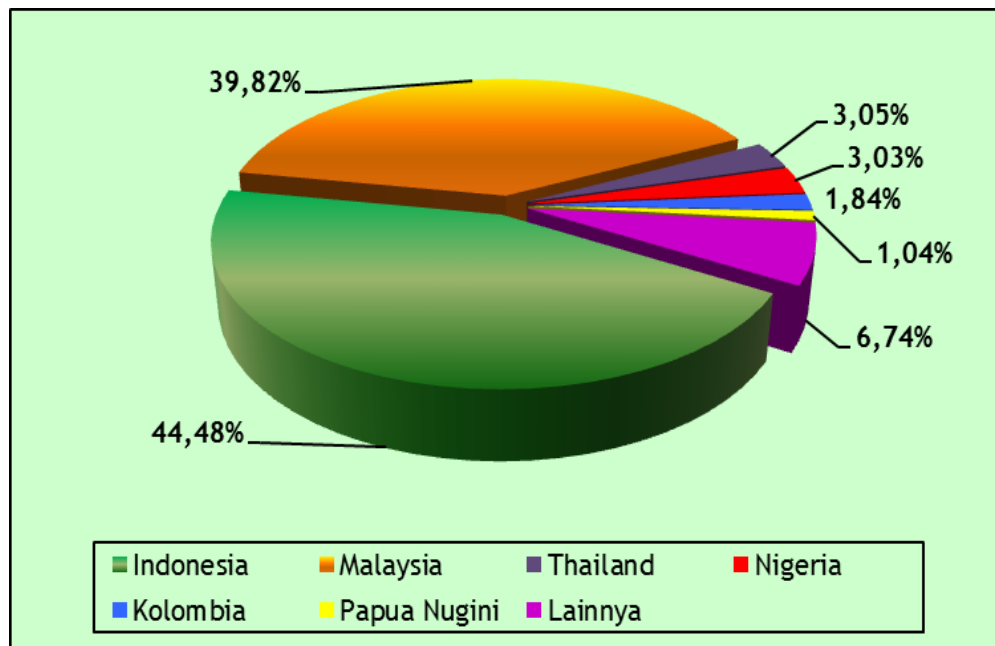
tuntutan yang berkembang secara dinamis, maka pengembangan komoditas juga mengacu pada pembangunan berkelanjutan, sehingga pengembangannya didasarkan pada peta jalan (*roadmap*) yang disusun dalam konteks pembangunan komoditas ekspor berkelanjutan.

Kelapa Sawit

Untuk pengembangan komoditas kelapa sawit, dalam konteks pembangunan berkelanjutan, sebagai komoditas andalan ekspor utama dan dalam rangka memenuhi permintaan tuntutan pasar, dan berlandaskan UUD 1945, dikembangkan serangkaian langkah sistematis dan mendasar menuju tersusunnya pembangunan kelapa sawit secara berkelanjutan, yaitu *Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO)*. ISPO intinya adalah menerapkan seluruh paket ketentuan terkait yang berlaku di Indonesia untuk dipatuhi penerapannya dalam pengembangan kelapa sawit. Oleh sebab itu kepatuhan penerapannya bersifat *mandatory* (wajib) sehingga akan dilakukan penindakan bagi yang melanggar. Penerapan ISPO ini cukup strategis, dalam arti memberikan kejelasan dan ketegasan prinsip dan kriteria yang harus dianut pada pelaksanaan pengembangan kelapa sawit di Indonesia, sekaligus menjadi landasan untuk penegakan hukum bagi yang tidak mentaatinya. Sementara itu, dalam rangka memenuhi tuntutan permintaan pasar internasional untuk menghasilkan produk minyak sawit lestari, melalui penerapan pengembangan kelapa sawit berkelanjutan, telah berlangsung dan akan terus berlanjut penerapan pembangunan berkelanjutan menurut prinsip dan kriteria *Roundtable Sustainable Palm Oil (RSPO)*, baik untuk perkebunan besar maupun untuk Perkebunan Rakyat. Berbeda dengan ISPO, penerapan RSPO bersifat *voluntary* (tidak mengikat).

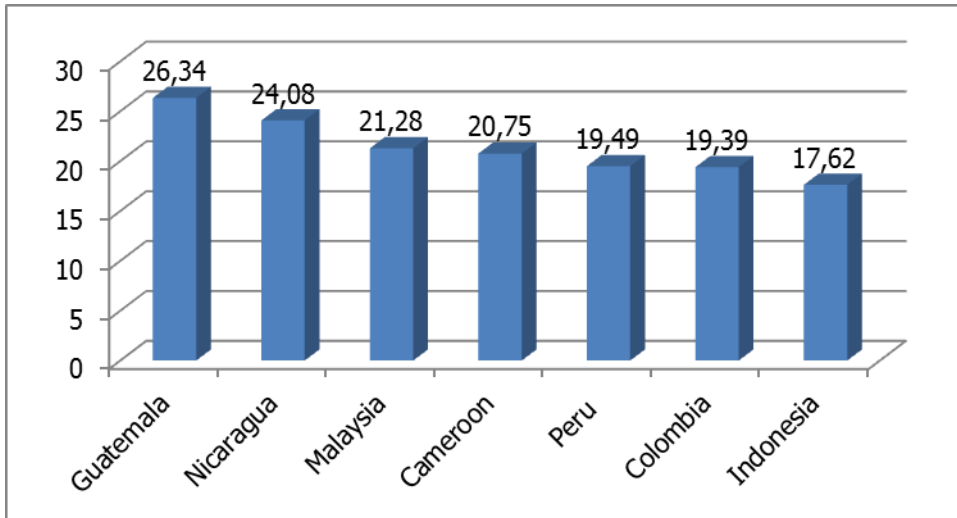
Roundtable on sustainable palm oil (RSPO) adalah asosiasi yang terdiri dari berbagai organisasi dari berbagai sektor industri kelapa sawit (perkebunan, pemrosesan, distributor, industri manufaktur, investor, akademisi, dan LSM bidang lingkungan) yang bertujuan mengembangkan dan mengimplementasikan standar global untuk produksi minyak sawit yang lebih ramah lingkungan dan menghormati hak-hak masyarakat lokal serta hak masyarakat adat. RSPO didirikan pada tahun 2004 dengan kursi asosiasi berada di Zurich (Swiss) dan sekretariat berada di Kuala Lumpur (Malaysia) dan kantor cabang di Jakarta. Organisasi ini telah mempunyai 1.000 anggota di lebih dari 50 negara. Organisasi ini melakukan pertemuan tahunan untuk bernegosiasi pada berbagai isu yang memengaruhi industri minyak sawit. Pentingnya peran RSPO dalam pengembangan komoditas kelapa sawit, terutama menyangkut persaingan dalam

hal produksi agar beberapa negara produsen utama kelapa sawit agar dalam mencapai tujuan peningkatan produksi didasarkan pada prinsip-prinsip kelestarian lingkungan. Dalam hal ini Indonesia, Malaysia, Nigeria, Ghana dan Guinea merupakan negara-negara produsen utama kelapa sawit dunia. Kontribusi produksi minyak sawit dunia masih tetap didominasi Indonesia (44,5%), disusul Malaysia (39,8%) dan kemudian disusul oleh produsen-produsen kecil di antaranya Thailand (3,1%), Nigeria (3,0%), Kolombia (1,8%) dan Papua Nugini (1%) serta selebihnya (6,7%) adalah dari negara-negara lainnya (Gambar 11.1).



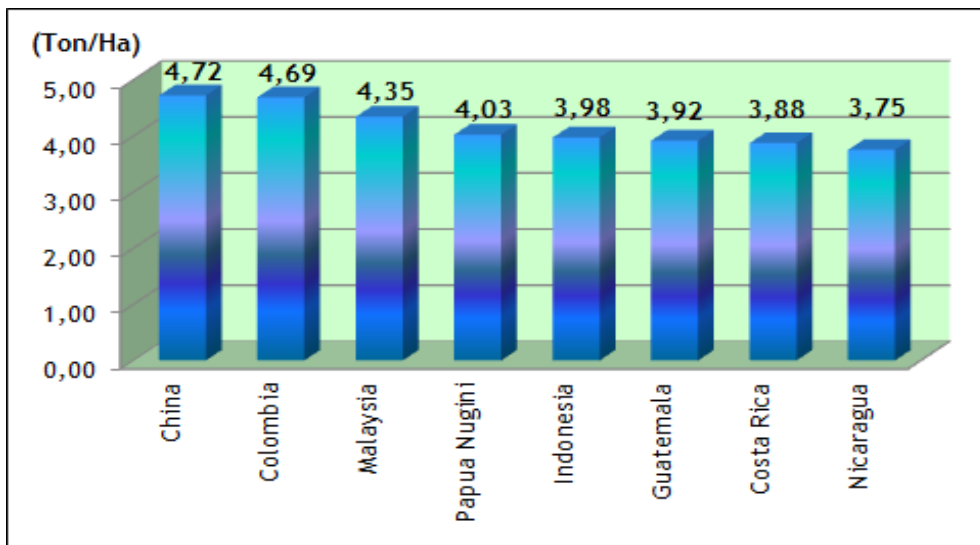
Gambar 11.1. Produksi Minyak Sawit Terbesar di Dunia (rata-rata 2006-2011)

Meskipun Indonesia merupakan negara utama sebagai produsen minyak sawit dunia, produktivitasnya dalam bentuk Tandan Buah Segar/TBS (*Fresh Fruit Bunch*) masih berada pada urutan ke tujuh setelah Guatemala, Nicaragua, Malaysia (Gambar 11.2). Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia belum mampu memaksimalkan sumberdaya dan teknologi budidaya yang dimiliki untuk mencapai produktivitas yang tinggi.



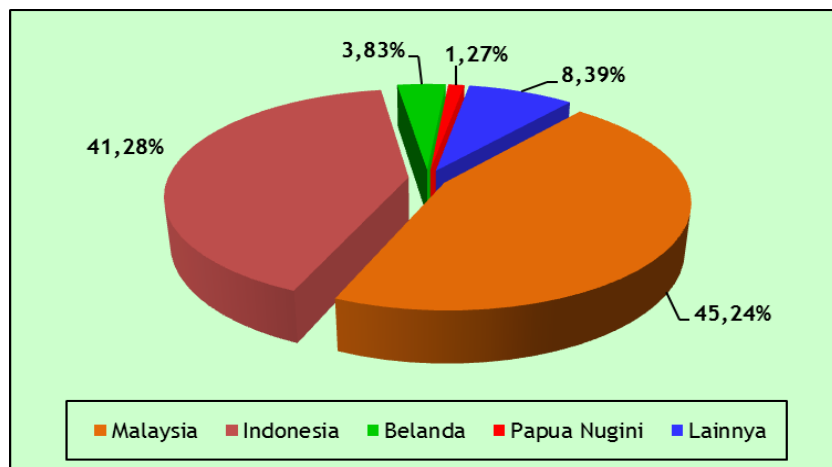
Gambar 11.2. Produktivitas Kelapa Sawit Terbesar di Dunia (rata-rata 2006-2011)

Namun jika dilihat dari produktivitas minyak sawit (CPO) yang merupakan hasil industri kelapa sawit, Indonesia berada pada urutan ke lima setelah China, Colombia, Malaysia dan Papua Nugini (China yang terbesar) (Gambar 11.3). Hal ini menunjukkan efisiensi yang tinggi dari industri minyak sawit di China. Produktivitas tinggi mengindikasikan kemampuan mengolah produksi dengan memanfaatkan input yang lebih rendah sesuai dengan prinsip pembangunan berkelanjutan.

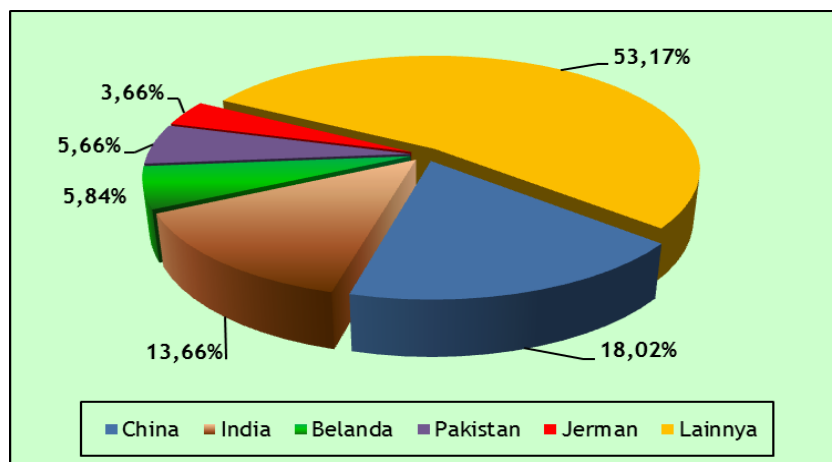


Gambar 11.3. Produktivitas Minyak Sawit Terbesar Dunia (rata-rata 2006-2011)

Kontribusi ekspor masing-masing negara eksportir didominasi oleh Malaysia dengan kontribusi 45,2%, diikuti dengan Indonesia 41,3% dan dengan persentase yang kecil oleh Belanda dan Papua Nugini dan negara-negara lain (Gambar 11.4). Sementara peta impor minyak sawit didominasi oleh China dengan kontribusi 18% diikuti India (13,7%), Belanda, Pakistan dan Jerman (Gambar 11.5). Dari hasil analisis daya saing dengan menggunakan metoda RCA (*Revealed Comparative Advantage*) diketahui bahwa di pasar China, Pakistan, dan India baik volume maupun nilai ekspor produk minyak sawit dari Indonesia lebih berdaya saing dibandingkan produk Malaysia. Namun di pasar Belanda, produk minyak sawit dari Malaysia lebih tinggi daya saingnya dibandingkan Indonesia (Munandar et al, 2013).



Gambar 11.4. Ekspor Minyak Sawit Terbesar Dunia (rata-rata 2006-2011).



Gambar 11.5. Impor Kelapa Sawit Terbesar di Dunia (2006-2011)

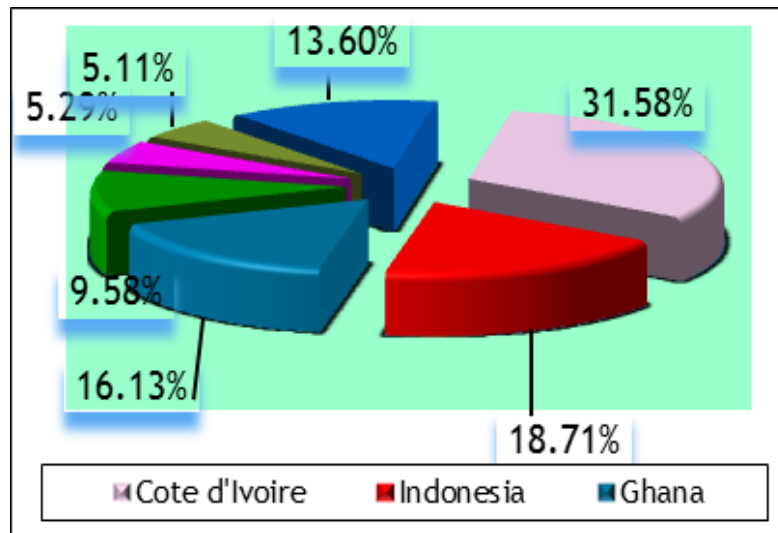
Kakao

Indonesian Sustainable Cocoa (ISCocoa) merupakan panduan pengembangan kakao berkelanjutan di Indonesia. Tujuan ISCocoa antara lain adalah meningkatkan kepedulian terhadap pentingnya memproduksi kakao berkelanjutan, meningkatkan tingkat kompetisi kakao Indonesia di pasar dunia dan mendukung komitmen Indonesia dalam pelestarian sumber daya alam dan fungsi lingkungan hidup. Draft dokumen Standar Perkebunan Kakao Berkelanjutan Indonesia (ISCocoa) perkebunan rakyat terdiri atas prinsip dan kriteria ISCocoa yaitu: (a) Legalitas lahan dan pengelolaan kebun kakao yang tergabung dalam kelompok tani; (b) Lokasi kebun; (c) Sengketa lahan; (d) Organisasi; (e) Kelembagaan petani/kelompok tani; (d) Pembukaan lahan; (e) Perlindungan terhadap sumber air; (f) Bahan tanam; (g) Penanaman dan pemeliharaan pohon perlindungan; (h) Penanaman kakao; (i) Pemeliharaan tanaman; (j) Pemupukan; (k) Pemangkasan pohon; (l) Pengendalian organisme pengganggu tanaman (OPT); (m) Sanitasi kebun; (n) Panen dan pascapanen; (o) Penetapan harga biji kakao kering; dan (q) Pengelolaan dan pemantauan lingkungan. Masing-masing aspek berisi persyaratan (indikator) dan angka kontrol. Angka kontrol perlu diperiksa pada tingkat pemegang sertifikat atau produsen. Prinsip dan kriteria ISCocoa diselaraskan dengan tipe sertifikasi yang disepakati yaitu dilakukan secara bertahap sampai empat tahun, menggunakan pendekatan berbasis pengendalian risiko dan perbaikan secara terus menerus. Perubahan-perubahan secara bertahap akan dilakukan oleh pelaku usaha peserta program sertifikasi ISCocoa, dan diharapkan memberikan dampak positif dari praktek kakao berkelanjutan.

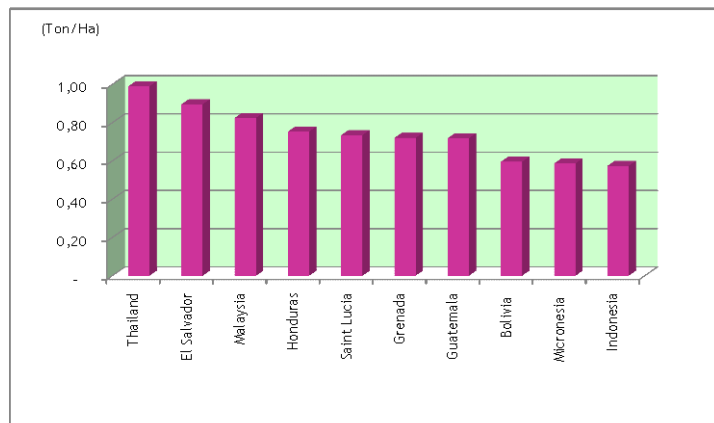
Prospek pengembangan kakao saat ini masih terbuka lebar, antara lain dengan meningkatnya permintaan kakao dunia dengan terbukanya pasar baru di China, Rusia, India, Jepang dan Timur Tengah. Pengembangan industri kakao menjadi produk jadi dan produk setengah jadi serta pengembangan pasar dalam negeri juga menunjukkan peningkatan yang signifikan seiring dengan ditetapkannya BK (Bea Keluar) atas ekspor biji kakao. Tersedianya lahan potensial untuk pengembangan kakao dan minat petani yang tinggi untuk menanam kakao, bisa menjadi kekuatan untuk mendorong pengembangan kakao Indonesia lebih maju lagi. Tidak tertutup pula kemungkinan bahwa kakao Indonesia merupakan penyedia bahan baku industri kakao dunia sehingga perlu dilestarikan dan dibangun keberlanjutannya.

Posisi kakao Indonesia pada ekonomi kakao dunia menduduki peringkat kedua terbesar setelah Pantai Gading (31,6%) dengan pangsa produksi sebesar

18,7%, sementara Ghana sebagai produsen ketiga terbesar dengan pangsa produksi 16% (Gambar 11.6). Namun jika dilihat dari tingkat produktivitasnya, Indonesia masih jauh ketinggalan dibanding negara-negara produsen lain dan menduduki peringkat ke sepuluh terbesar (Gambar 11.7).

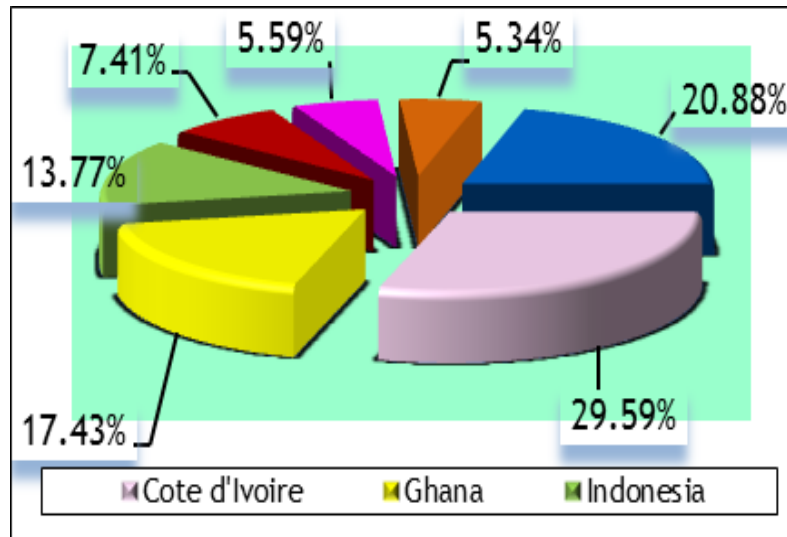


Gambar 11.6. Negara Produsen Kakao Terbesar Dunia (Rata-rata 2006-2011)

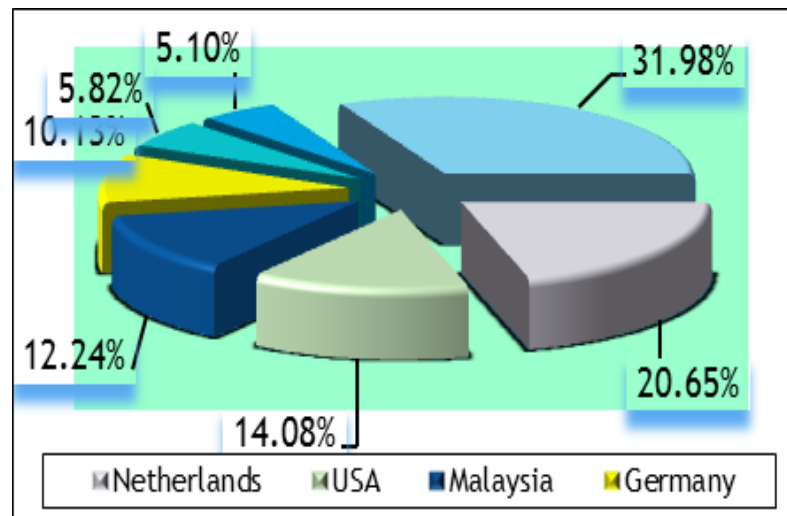


Gambar 11.7. Negara dengan Produktivitas Kakao Terbesar Dunia (Rata-rata 2006-2011)

Sementara eksportir kakao terbesar dunia adalah Pantai Gading dengan pangsa hampir 30%, diikuti Indonesia sebagai eksportir kedua terbesar sebesar 21% dan Ghana sebagai eksportir ketiga terbesar dengan pangsa ekspor 17% (Gambar 11.8). Sedangkan negara importir kakao terbesar terbesar adalah USA, Netherland, Malaysia dan Jerman (Gambar 11.9).



Gambar 11.8. Negara Eksportir Kakao Terbesar Dunia (Rata-rata 2005-2011)



Gambar 11.9. Negara Importir Kakao Terbesar Dunia (Rata-rata 2005-2011)

11.2. Komoditas Substitusi Impor

Dalam rangka mempertahankan kinerja ekspor, kebijakan hilirisasi dan substitusi impor menjadi strategi yang dijalankan Kementerian Perdagangan pada tahun 2013. Saat ini Indonesia masih sangat tergantung dengan ekspor komoditas sebesar 65%, dan terbukti pada saat harga komoditas dunia menurun, nilai ekspor juga ikut menurun. Padahal jika dilihat dari segi volume, justru ekspornya meningkat. Dengan demikian ke depan, Indonesia harus mengekspor produk yang bernilai tambah, sehingga nilai ekspornya juga akan meningkat. Selain itu hilirisasi akan berdampak positif terhadap penyerapan tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan substitusi impor adalah kebijakan untuk memproduksi barang-barang yang diimpor. Tujuan utamanya adalah penghematan devisa. Jika tahap substitusi impor terlampaui, biasanya untuk tahap selanjutnya menempuh strategi promosi ekspor. Kebijakan substitusi impor harus terus didorong agar ke depan industri Indonesia tumbuh dan pada akhirnya akan meningkatkan kinerja ekspor Indonesia. Untuk komoditas-komoditas yang diimpor seperti beras, jagung, kedelai, gula dan daging sapi, perlu mendapat perhatian secara baik dalam hal kinerja produksi di dalam negerinya. Pertumbuhan permintaan jagung dan kedelai selama tiga tahun terakhir tahun terakhir cukup tinggi, namun tidak mampu diimbangi oleh produksi dalam negeri, sehingga harus dilakukan impor dalam jumlah yang cukup besar. Harga kedelai impor yang murah (berasal dari Amerika Serikat) dan tidak adanya tarif impor menyebabkan tidak kondusifnya pengembangan kedelai di dalam negeri.

Permintaan jagung untuk memenuhi kebutuhan pangan, industri bahan makanan, dan bahan baku pakan serta kedepannya untuk bahan baku energi (bioetanol) akan meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2005, total kebutuhan jagung mencapai 11,86 juta ton, kemudian meningkat menjadi 12,15 juta ton pada tahun 2006, dan menjadi 16,50 juta ton pada tahun 2011. Produksi jagung nasional pada tahun 2005 mencapai 12,52 juta ton, kemudian meningkat menjadi 11,61 juta ton tahun 2006 dan menjadi 17,63 juta ton pada tahun 2011. Berdasarkan data tersebut, maka dapat diketahui bahwa sebelum tahun 2006 selalu terjadi ketimpangan dalam pemenuhan kebutuhan jagung nasional, sehingga untuk mencukupi berbagai kebutuhan tersebut telah dilakukan impor jagung pada kurun waktu tersebut antara 235 ribu–1,84 juta ton. Selanjutnya pada tahun 2007, produksi jagung nasional mencapai 13,29 juta ton dan mulai berada diatas total kebutuhan jagung nasional yang mencapai 12,46 juta ton dan kondisi tersebut juga terjadi pada tahun 2008 hingga 2011. Namun demikian, impor jagung tetap dilakukan yaitu sebesar 414 ribu ton pada tahun 2007 dan

meningkat menjadi 2,37 juta ton pada tahun 2011. Pada tahun 2012, impor jagung nasional sekitar 1,7 juta ton.

Meningkatnya impor jagung, bagi kalangan industri pakan ternak dirasakan sangat menguras devisa negara yang jumlahnya besar dalam setiap tahunnya. Hal ini semakin kuat, disaat krisis pangan terjadi di dunia yang membuat lonjakan harga komoditas pertanian, termasuk jagung sehingga menambah kekhawatiran industri pakan sebab hampir 80% bahan baku pakan masih harus diimpor, sehingga lonjakan harga jagung menyebabkan biaya produksi akan naik.

Oleh karena itu, mengingat pentingnya peranan jagung, maka sangat beralasan untuk memprioritaskan pengembangan produksi jagung dalam negeri. Selain untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri, juga berpeluang untuk diekspor ke pasar internasional. Pemenuhan kebutuhan jagung bila mengandalkan impor akan berisiko tinggi, berdampak terhadap industri peternakan (pakan) dalam negeri, dan dapat mematikan petani jagung Indonesia, karena usahatani jagung Indonesia yang tradisional harus bersaing dengan usahatani jagung negara maju (seperti Amerika Serikat sebagai eksportir utama jagung).

Produksi jagung nasional saat ini memiliki tingkat efisiensi (daya saing) yang baik di tingkat petani. Dengan demikian sistem produksi jagung nasional secara umum mempunyai keunggulan kompetitif dan komparatif. Kebijakan pemerintah yang dapat ditempuh dari kondisi tersebut adalah: (1) Pengembangan produksi jagung nasional dalam rangka menyikapi kesepakatan perdagangan global yang diarahkan kepada daerah-daerah potensial sentra produksi jagung yang memiliki daya saing tinggi atau keunggulan kompetitif dan komparatifnya lebih baik, sehingga produksi jagung tetap dipertahankan dan bahkan terus ditingkatkan untuk mengurangi ketergantungan impor jagung; (2) Terobosan baru dalam instrumen kebijakan pemerintah yang dapat menciptakan harga dan mekanisme pasar yang kondusif, sehingga mampu memecahkan dualisme struktur ekonomi pertanian, dan lebih berpihak kepada petani produsen. Dengan demikian diharapkan petani jagung domestik dapat lebih bergairah untuk meningkatkan produksi dan efisiensi usahanya; (3) Perlu adanya rangsangan situasi yang kondusif bagi investor untuk bergerak dalam agrobisnis jagung agar lebih banyak pengusaha yang berinvestasi dan bermitra dengan petani. Dengan demikian, diharapkan dapat menciptakan sistem usaha dengan kesiapan serta kepastian pasar yang secara terbuka dan proporsional mampu memberikan keuntungan bagi setiap pelaku bisnis jagung di Indonesia.

Sementara itu, karena ketergantungan terhadap impor kedelai maka harga kedelai lokal sangat dipengaruhi perubahan harga internasional. Melonjaknya harga kedelai impor dari AS menyebabkan harga produsen dan konsumen kedelai

lokal juga meningkat. Disisi lain, bahwa tidak membaiknya produksi kedelai dalam negeri terjadi karena tidak adanya jaminan harga jual dan resiko terserang hama dan penyakit sangat tinggi. Petani enggan menanam kedelai karena tidak mampu bersaing dengan kedelai impor yang harganya lebih murah dan lebih disukai oleh produsen tempe dan tahu. Petani yang sebelumnya secara tradisional menanam kedelai, mengganti dengan komoditas lain, seperti jagung, kacang tanah, kacang hijau dan tanaman palawija lainnya yang lebih memberikan keuntungan.

Oleh karena itu, secara umum dalam rangka menekan laju impor diperlukan strategi peningkatan produksi melalui peningkatan produktivitas, perluasan areal tanam, peningkatan efisiensi produksi, penguatan kelembagaan petani, peningkatan kualitas produk, peningkatan nilai tambah, perbaikan akses pasar, perbaikan sistem permodalan, pengembangan infrastruktur, serta pengaturan tata niaga dan insentif usaha.

Sementara itu, konsumsi gula di Indonesia diperkirakan akan terus meningkat, sebagai akibat dari peningkatan jumlah penduduk, peningkatan pendapatan masyarakat, serta pertumbuhan industri makanan dan minuman. Untuk memenuhi kebutuhan konsumsi gula GKP, sebenarnya produksi gula GKP sudah cukup, bahkan ada surplus, sehingga tidak perlu dilakukan impor. Namun untuk mencukupi seluruh kebutuhan konsumsi gula (GKP dan GKR), produksi masih kurang. Selama 2008-2012, jumlah kekurangan (defisit) cenderung membesar, yaitu dari 1.550 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 1.957 ribu ton pada tahun 2012, yang masing-masing merupakan 36,7% dan 42,9% dari produksi gula nasional. Hal ini menunjukkan kesenjangan antara produksi dan konsumsi yang sangat besar. Untuk menutup defisit tersebut dilakukan impor. Selama 2008-2010 volume impor gula (berbagai jenis gula tebu) terus meningkat, yaitu dari 984 ribu ton pada tahun 2008 menjadi 1.383 ribu ton pada tahun 2010, yang berarti meningkat 40,5% atau rata-rata atau sekitar 20,1%/tahun. Pada tahun 2012, impor gula naik menjadi 1.600 ribu ton.

Oleh karena itu, seperti telah dibahas sebelumnya maka dalam rangka mengendalikan impor gula diperlukan strategi peningkatan produksi gula hingga mencapai minimal 5 juta ton untuk memenuhi total kebutuhan konsumsi gula. Strategi peningkatan produksi tersebut dapat ditempuh melalui perluasan areal tebu, peningkatan produktivitas, dan perbaikan rendemen gula dengan pendirian pabrik gula baru. Rencana pemerintah untuk perluasan areal tebu dan pembangunan pabrik gula baru sebaiknya segera dilaksanakan, yang disarankan dilakukan di daerah-daerah di luar pulau Jawa yang belum ada pabrik gulanya (Madura, Sumatera, Sulawesi).

Selanjutnya untuk permintaan daging sapi di Indonesia saat ini juga terus meningkat, seiring dengan kenaikan pendapatan masyarakat dan perubahan selera ke arah daging yang bermutu. Dalam tiga tahun ke depan, tingkat konsumsi daging diperkirakan meningkat dari 1,6 kg menjadi 2,3 kg/kapita/tahun. Hal ini identik dengan pemotongan ternak sapi sebesar 2,2 juta ekor (30 persen), sehingga diperlukan tambahan sekitar 300 ribu ekor ternak sapi setiap tahun. Apabila kebutuhan ini tidak mampu disediakan dari peternakan rakyat, maka impor daging diduga akan meningkat. Pada periode 2000-2012 terjadi pertumbuhan populasi yang lebih tinggi dibandingkan periode sebelumnya. Kecenderungan perkembangan populasi sapi potong menunjukkan trend peningkatan yang lebih positif. Hal ini diperlihatkan dalam periode 2005-2012 rata-rata perkembangan populasi sapi mencapai 6,02% per tahun, dan total populasi serta produksi daging sapi nasional masing-masing sebesar 16,03 juta ekor dan 505,5 ribu ton. Kebijakan pemberdayaan para petani sapi lokal perlu terus dilakukan secara intensif oleh pemerintah melalui dinas terkait untuk meningkatkan produksi daging sapi, dan pada gilirannya akan mengurangi impor daging sapi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Adjid, D.A. 2001. *Membangun Pertanian Modern*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Sinar Tani.
- Anonim. 2011. "Definisi Air dan Hal-Hal Penting yang Berkaitan dengan Irigasi". 15 Juni 2011. <http://tanahairdanudaranurpikirkan.blogspot.com/2011/06/definisi-air-dan-hal-hal-penting-yang.html>.(diunduh 25 Oktober 2013)
- Ardhian, D. 2013. "Strategi Adaptasi Perubahan Iklim Pertanian". 1 Desember 2009. <http://ardhiandavid.wordpress.com/2009/12/01/strategi-adaptasi-perubahan-iklim-pertanian/> (diunduh 18 Mei 2013).
- Ardhian, D. 211. "Gerak Lambat Antisipasi Perubahan Iklim". 16 Januari 2011. <http://ardhiandavid.wordpress.com/2011/01/16/gerak-lambat-antisipasi-perubahan-iklim/>. (diunduh 21 Mei 2013).
- Ardhian, D. 2009. "Adaptasi Petani untuk Perubahan Iklim". 1 Desember 2009. <http://ardhiandavid.wordpress.com/2009/12/01/strategi-adaptasi-perubahan-iklim-pertanian/>. (diunduh 21 Mei 2013).
- Arifin, B. 2012. *Peningkatan Daya Saing Produk Pangan: Perbaikan Iklim Usaha dan Sistem Inovasi*. Bahan Untuk Dialog Pakar dan Pelaku Usaha Pada Jakarta Food Security Summit (JFSS) 2012. Jakarta.
- Arifin, B. 2012. *Diplomasi Ekonomi dan Hilirisasi Produk Primer*. 17 September 2012. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/09/17/01494091/>. (diunduh 10 Oktober 2013).
- Ayunda W Savitri, A.W. 2013. "Dampak Perubahan Iklim Terhadap Pertanian Indonesia". 1 Mei 2013. <http://techno.okezone.com/read/2013/05/01/56/800423/redirect>. (diunduh 21 Mei 2013).
- Badan Litbang Pertanian, 2013. *Perbenihan dan Budidaya Tanaman Pangan*. Laporan Intern Badan Litbang Pertanian.
- Badan Litbang Pertanian, 2013. *Rekomendasi Kebijakan Untuk Menanggulangi Volatilitas Harga Bawang Merah, Cabai Dan Bawang Putih*. Policy Brief Pusat Penelitian Hortikultura. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
- Badan Pusat Statistik. *Beberapa tahun. Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Propinsi*, BPS. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. *Beberapa tahun. Pengeluaran Penduduk Indonesia*, BPS. Jakarta

- Badan Pusat Statistik. Beberapa tahun. Statistik Indonesia, BPS. Jakarta.
- Direktorat Perbenihan Tanaman Pangan, 2005. Buku Penyebaran Varietas Padi MK 2004 dan MH 2004/2005. Direktorat Jenderal Tanaman Pangan.
- Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian. 2011. Laporan Akuntabilitas Kinerja Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Tahun 2011. Jakarta.
- Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, Kementerian Pertanian. 2010. Rencana Strategis Direktorat Jenderal Tanaman Pangan Tahun 2010 – 2014. Jakarta
- Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2011. Statistik Peternakan Tahun 2011. Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan. Kementerian Pertanian. Jakarta
- Ditjen PSP. 2012. Data Realisasi KKPE Pertanian Tahun 2011. Jakarta.
- Ditjen PPHP. 2006. Pedoman Penanganan Pasca Panen Tanaman Pangan. Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian. Departemen Pertanian RI. Jakarta.
- Hadi, P.U. 2011. Analisis Incremental Capital Output Ratio untuk Perencanaan Investasi Pertanian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Hardinsyah dan Martianto. 1992. Gizi Terapan. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. PAU Pangan dan Gizi, IPB. Bogor.
- Hardinsyah, G.K. Rana ,M. Ariani, dan A. Gantina. 2012. Analisis Konsumsi Pangan dan Target Pola Pangan Harapan (PPH). Makalah dipresentasikan pada Widyakarya Pangan dan Gizi X. LIPI. Jakarta, 20-21 November 2012.
- Harsh, S.B., L.J. Connor, and G.D. Schwab. 1981. Managing the Farm Business. Michigan State University Press, Michigan.
- Hasan, S. 2013. Anggota DPR Dukung Percepatan Hilirisasi Produk Sawit. 20 Maret 2013. [\(http://www.antaraneews.com/berita/364325/anggota-dpr-dukung-percepatan-hilirisasi-produk-sawit\)](http://www.antaraneews.com/berita/364325/anggota-dpr-dukung-percepatan-hilirisasi-produk-sawit).(diunduh 10 Oktober 2013)
- Kementerian Pertanian. 2012. Laporan Kinerja 2011. Jakarta.
- Kementerian Pertanian. 2010. Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014, Jakarta.

- Kementerian Pertanian. 2012. Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014, Edisi Revisi. Jakarta.
- Kementerian Pertanian, 2012. Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2010-2014 (Edisi Revisi). Kementerian Pertanian.
- Lee, W.F., M.D. Boehlje, A.G. Nelson, and W.G. Murray. 1980. Agricultural Finance. Seventh Edition, The Iowa State University Press, Ames.
- Munandar, J.N., B. Drajad, S. Nuryanti, E.G. Said, M.S. Andrianto. 2013. Analisis Strategi Pengembangan Sistem Pemasaran Ekspor Kelapa Sawit Berbasis Klusterisasi. Laporan Penelitian Program KKP3N. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Nainggolan, E.T., M. Hubeis dan D. Muchtadi. 2011. Kelayakan dan Strategi Pengembangan Usaha Silo jagung di Gapoktan Rido Manah Kecamatan Nagreg Kabupaten Bandung. *Manajemen IKM* 8(1):1-8.
- Nugraha, U.S., Sri Wahyuni, M. Yamin Samaullah dan Ade Ruskandar, 2012. Perbenihan Di Indonesia. Balai Besar Penelitian Tanaman Padi. Badan Litbang Pertanian.
- Nugraha, U.S. dan B. Sayaka, 2004. Industri dan Kelembagaan Perbenihan Padi. Dalam: F. Kasryno, E. Pasandaran, dan A.M. Fagi (eds.). *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*, pp.151-178. Badan Litbang Pertanian.
- Nurmanaf, A. R., Sumaryanto, S. Wahyuni, E. Ariningsih, Dan Y. Supriyatna. 2007. Analisis Kelayakan dan Perspektif Pengembangan Asuransi Pertanian Pada Usahatani Padi dan Usaha Sapi Potong. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan pertanian, Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Pasaribu, S.M, I.S. Setiadjie, E. Ariningsih, N.K. Agsutin, dan A. Askin. 2012. Pilot Project Sistem Asuransi Untuk Usahatani Padi. Kerjasama Proyek Sinergi Penelitian Ditjen Dikti dan Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan pertanian, Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Pasaribu, S.H.P, A. Agustian, R. E. Manurung, E. S. Yusuf, dan J. Hestina. 2012. Kajian Alternatif Skema Pembiayaan APBN Untuk Mendukung Swasembada Beras. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSE-KP). 2012. Laporan Analisis Kebijakan Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. PSE-KP, Bogor.

- Pusat Sosial Ekonomi dan kebijakan Pertanian. 2009. Peluang Pengembangan Asuransi Pertanian di Indonesia. *Warta Litbang Pertanian* 31(2).
- Rachmat, M. 2013. Analisis Tataniaga dan Tingkat Kepantasan Harga Bawang Merah Di Indonesia. *Bahan Seminar Bulanan Badan Litbang Pertanian*.
- Sahardi 2005. *Buletin BPTP Sulawesi Selatan; Volume I. Nomor I Tahun 2005. Makassar.*
- Sahardi 2005. *Buletin BPTP Sulawesi Selatan; Volume I. Nomor I Tahun 2005. Makassar.*
- Sala-i-Martin, X., and E.V. Artadi. 2004. *The Global Competitiveness Index. Global Competitiveness Report, Global Economic Forum. Geneva, Switzerland*
- Saptana, N.K. Agustin, dan A.M. Ar-Rozi. 2013. Kinerja Produksi Dan Harga Komoditas Cabai Merah. *Policy Brief Analisis Kebijakan .Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.*
- Sayaka, B., W.K. Sejati, A. Askin, 2012. Antisipasi Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Hortikultura Terhadap Struktur Pasar Industri Benih Hortikultura. *Laporan Penelitian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.*
- Steers RM. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.
- Stiglitz, Y.E. 2006. *Making Globalization Work*. W.W. Norton & Company. New York & London.
- Suprajaka, M.T. 2013. "Fragmentasi Spasial Pada Ekosistem Lahan Basah Berbasis Citra Multi Temporal di Surabaya dan Sekitarnya". Ujian Promosi Doktor Bidang Geografi di Gedung Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 15 Mei 2012. <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=4646> (diunduh 13 Mei 2013).
- Susilowati, S, T.B. Purwantini, D. Hidayat, M Maulana, Ahmad Makky Ar-Rozi dan R. D. Yofa. 2012. Panel Petani Nasional: Dinamika Indikator Pembangunan Pertanian dan Perdesaan di Wilayah Agroekosistem Lahan Kering Berbasis Perkebunan. *Laporan Penelitian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.*
- Suwandi, 2013. Teknologi Perbenihan Bawang Merah Melalui Tss (True Shallot Seed). *Bahan Seminar Bulanan Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.*
- Umar A. 2007. *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Republik Indonesia Tahun 2005-2025*. Jakarta: Citra Utama.

- Utomo, Y.W. 2013. Bencana Hidrometeorologi Diperkirakan Meningkat". 27 Desember 2012. <http://sains.kompas.com/read/2012/12/27/16444273/2013>. (Diunduh 21 Mei 2013).
- WEF. 2011. The Global Competitiveness Report 2011-2012. World Economic Forum. Geneva, Switzerland.
- www. detik finance. com. 2012. Pemerintah Janjikan Kredit Petani Rp 368,1 Miliar. Februari 2012. Ditjen PPHP. 2008. Pedoman Manajemen Usaha Silo Jagung. Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Departemen Pertanian RI. Jakarta.