

# RAGAM PEMIKIRAN MENJAWAB ISU AKTUAL PERTANIAN

Editor: Tahlim Sudaryanto, Syahyuti, Erma Suryani, Ening Ariningsih

# RAGAM PEMIKIRAN MENJAWAB ISU AKTUAL PERTANIAN

## **Editor:**

Tahlim Sudaryanto  
Syahyuti  
Erma Suryani  
Ening Ariningsih



<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>

RAGAM Pemikiran Menjawab Isu Aktual Pertanian

Cetakan 2018

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
@IAARD Press

---

Katalog dalam terbitan (KDT)

---

RAGAM pemikiran menjawab isu aktual pertanian Editor, Tahlim

Sudaryanto ... [dkk.]. – Jakarta : IAARD Press, 2018.

iv, 310 hlm.; 21 cm.

ISBN: 978-602-344-210-2

338.43.02

1. Kebijakan pertanian
- I. Sudaryanto, Tahlim

---

Editor : Tahlim Sudaryanto  
Syahyuti  
Erma Suryani  
Ening Ariningsih

Perancang cover dan Tata letak : Restu Puji Hidayat

Penerbit IAARD PRESS

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

Jln. Ragunan No. 29, Pasar Minggu, Jakarta 12540

Email: [iaardpress@litbang.pertanian.go.id](mailto:iaardpress@litbang.pertanian.go.id)

Anggota IKAPI No: 445/DKI/2012

## KATA PENGANTAR

Perumusan kebijakan pertanian yang baik memerlukan dukungan hasil penelitian yang kredibel (*research policy linkages*). Namun dalam kenyataannya, hasil-hasil penelitian belum berhasil memberikan pengaruh yang kuat terhadap perumusan kebijakan untuk merespon isu tertentu. Hal ini berkaitan dengan kelemahan penelitiannya sendiri, masalah pada pihak perumus kebijakan atau ada masalah lingkungan kebijakan penelitian yang tidak kondusif.

Buku ini menyajikan sepuluh topik pilihan yang terkait dengan kebijakan pertanian mulai dari aspek hulu sampai hilir. Topik-topik kebijakan yang dibahas secara khusus berkaitan dengan tiga komoditas unggulan yaitu beras, daging sapi, dan kelapa sawit. Sepuluh topik tersebut dipresentasikan pada seminar bulanan Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) di Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian, pada tahun 2017.

Kumpulan tulisan dalam buku ini diharapkan dapat menjadi rujukan terutama bagi Kementerian Pertanian dalam merumuskan kebijakan terkait isu-isu tersebut. Buku ini diharapkan dapat berkontribusi pula bagi para ilmuwan dalam melakukan penelitian pada aspek-aspek yang berkaitan.

Kritik dan saran dari para pembaca sangat kami harapkan untuk perbaikan buku ini maupun untuk penerbitan edisi-edisi berikutnya.

Bogor, Juni 2018

Editor

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI .....	iii
PROLOG: Memperkuat Keterkaitan Penelitian dan Kebijakan Pembangunan Pertanian .....	1
1. Harapan dari Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) untuk Perluasan Lahan Pertanian dan Kesejahteraan Petani <i>Syahyuti</i> .....	21
2. Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Subsidi Pupuk <i>Sri Hery Susilowati</i> .....	47
3. Tantangan dan Arah Kebijakan Pengembangan Program Asuransi Pertanian <i>Sahat M. Pasaribu</i> .....	79
4. Menyikapi Keputusan Panel DSB-WTO untuk Kasus Kebijakan Impor Produk Hortikultura, Hewan, dan Produk Hewan <i>Erwidodo</i> .....	113
5. Rekayasa Institusi: Pembelajaran dalam Meningkatkan Kinerja Pergulaan Nasional <i>Agus Pakpahan</i> .....	137
6. Keberadaan Surplus dan Kebutuhan Cadangan Pangan Pemerintah untuk Menjaga Stabilitas Harga Beras <i>Achmad Suryana, I Ketut Kariyasa, Hermanto, Adang Agustian, Rangga Ditya Yofa</i> .....	159
7. Sawit Indonesia yang Berkelanjutan, Tantangan dan Kebijakan yang Diperlukan <i>Delima Hasri Azahari</i> .....	189

8. Konsep dan Implementasi Kegiatan Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting (SIWAB) Tahun 2017 <i>Nyak Ilham</i> .....	221
9. Pemetaan Daya Saing Pertanian di Indonesia <i>Saktyanu K. Dermoredjo</i> .....	251
10. Konsep, Pengukuran, dan Makna Nilai Tukar Petani <i>Pantjar Simatupang</i> .....	269
EPILOG: Agenda Kebijakan untuk Memperkuat Kedaulatan Pangan dan Kesejahteraan Petani .....	289
SEKILAS TENTANG PENULIS .....	297
INDEKS .....	299

# PROLOG

## MEMPERKUAT KETERKAITAN PENELITIAN DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Tahlim Sudaryanto<sup>1</sup>

Pembangunan pertanian dihadapkan pada permasalahan dan tantangan yang semakin kompleks terkait isu-isu pembangunan domestik maupun yang berkembang di tataran global. Untuk merumuskan kebijakan yang tepat diperlukan input-input substansi analitik yang bersumber dari hasil-hasil penelitian. Dengan kata lain, *evidence-based policy making* semakin populer sebagai proses perumusan kebijakan yang dianggap baik. Persoalannya adalah sampai sejauh mana keterkaitan antara program penelitian dengan perumusan kebijakan, sehingga hasil penelitian tersebut memberikan dampak terhadap perubahan kebijakan.

Sebagai prolog, tulisan ini membahas konsepsi keterkaitan antara kegiatan penelitian dengan perumusan kebijakan (*research-policy linkages*). Selanjutnya dibahas konsepsi ragam pemikiran terkait berbagai isu pembangunan pertanian yang dibahas dalam buku ini.. Bagian akhir dari tulisan ini membahas permasalahan dan tantangan baru dalam pembangunan pertanian disertai beberapa usulan kebijakan untuk merespon berbagai isu tersebut.

### KETERKAITAN PENELITIAN DAN PERUMUSAN KEBIJAKAN

Perumusan kebijakan merupakan elemen kunci dalam kerangka pembangunan, termasuk dalam sektor pertanian. Pada

---

<sup>1</sup> Profesor Riset pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

umumnya kebijakan adalah ranah pemerintah, sehingga sering juga dipakai istilah kebijakan publik, walaupun ada juga konsep kebijakan yang dilakukan privat<sup>2</sup>. Keely and Scoones dalam Satria (2017) menyatakan bahwa kebijakan adalah keputusan yang diambil oleh pihak yang bertanggung jawab dalam bidang tertentu, biasanya berupa posisi atau pernyataan formal tentang isu tertentu yang kemudian dilaksanakan oleh birokrasi. Secara lebih spesifik Simatupang (2003) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu keputusan atau tindakan pemerintah yang berpengaruh atau mengarah pada tindakan individu dalam kelompok masyarakat.

Terkait sektor pertanian, pemerintah memegang peranan kunci dalam merumuskan kebijakan yang secara ekonomi, sosial dan lingkungan dapat mendorong perkembangan kehidupan petani kecil. Pemerintah juga diharapkan berperan dalam menghapuskan atau menyederhanakan prosedur administrasi yang memberatkan petani dan pelaku lain sehingga berakibat pada peningkatan biaya produksi serta menghambat pelaku agribisnis untuk mengakses pasar (Abermain *et.al*, 2010). Aspek penting lainnya yang diharapkan dari pemerintah adalah mendorong investasi yang inklusif dan berkelanjutan dalam sektor pangan dan pertanian. Perluasan investasi dapat menciptakan kesempatan kerja (di tingkat usahatani, pasar, kota, dan desa, pada seluruh segmen rantai nilai) serta meningkatkan akses terhadap pola pangan yang terjangkau, berimbang, dan beragam, mengurangi tingkat kemiskinan kronis dan mendorong kemakmuran yang lebih merata.

Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, perumus kebijakan memerlukan input informasi yang memadai. Sumber

---

<sup>2</sup> Untuk selanjutnya istilah kebijakan dalam makalah ini adalah merujuk pada kebijakan publik.

informasi yang paling kredibel adalah informasi hasil-hasil penelitian. Namun demikian, dalam kenyataannya hasil-hasil penelitian tidak selalu berdampak atau berpengaruh terhadap proses dan hasil akhir dari perumusan kebijakan, terutama di negara-negara berkembang (Young and Court, 2003). Dua kegiatan yang mestinya terkait dengan erat, berjalan secara sendiri-sendiri seakan-akan dua blok kegiatan yang eksklusif.

Menurut literatur yang dikutip Satria (2017), ada beberapa faktor yang menyebabkan kegagalan ilmu pengetahuan dalam mempengaruhi perumusan kebijakan, yaitu: (a) rendahnya pemahaman aspek ilmiah oleh perumus kebijakan; (b) terbatasnya keterbukaan politisi; (c) kurangnya diseminasi hasil-hasil penelitian; (d) kurang insentif untuk kegiatan penelitian; (e) tidak adanya kelembagaan yang tepat untuk menyalurkan hasil-hasil penelitian; (f) hasil-hasil penelitian ilmiah tidak relevan untuk perumusan kebijakan; (g) data ilmiah tidak dipandang sebagai hasil empiris yang kredibel. Faktor-faktor di atas ada yang berkaitan dengan masalah pada perumus kebijakan dan politisi (a dan b), ada juga masalah yang terkait dengan lembaga penelitian (c, f dan g). Selain itu ada juga karena lemahnya kelembagaan dan kebijakan IPTEK (d dan e).

Young and Court (2003) menekankan dengan lebih spesifik bahwa bukti empiris hasil penelitian kemungkinan besar akan berkontribusi terhadap perumusan kebijakan bila memenuhi tiga kriteria, yaitu: (a) cocok dengan batasan politik dan kelembagaan dari perumus kebijakan; (b) bukti empiris kredibel dan meyakinkan, memberikan solusi praktis terhadap permasalahan kebijakan saat ini, serta dikemas sedemikian rupa sehingga mengundang minat perumus kebijakan; dan (c) peneliti dan perumus kebijakan berbagi jejaring yang sama, saling percaya, secara jujur dan terbuka untuk mewakili seluruh pemangku kepentingan.

Menurut Haas (2016) perumus kebijakan sering beranggapan bahwa hasil-hasil penelitian dari akademisi tidak selalu memenuhi kebutuhan mereka dalam hal pertanyaan yang diteliti dan bagaimana hasil penelitian tersebut didokumentasikan. Walaupun pertanyaan yang diteliti sudah relevan, perumus kebijakan meyakini bahwa hasil penelitian adalah hanya salah satu dari banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam proses perumusan kebijakan (Young and Court, 2003). Perumusan kebijakan adalah suatu proses politik, sehingga akan mengandung pertarungan kepentingan antar berbagai pemangku kepentingan.

Crewe and Young (2002) dalam Arend (2016) menyatakan bahwa pemanfaatan hasil penelitian kebijakan merupakan fungsi dari interaksi factor-faktor: (a) konteks (politik dan kelembagaan); (b) hasil empiris (pendekatan dan kredibilitas); dan (c) keterkaitan (antara peneliti dan perumus kebijakan). Uraian terinci dari ketiga faktor tersebut disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Keterkaitan antara pemahaman, proses dan pendekatan terhadap konteks politik, bukti empiris dan keterkaitan dalam perumusan kebijakan

Pemahaman	Proses	Pendekatan
1. Konteks politik: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siapakah perumus kebijakan?</li> <li>• Adakah permintaan perumus kebijakan tentang ide-ide baru?</li> <li>• Apa sumber/kekuatan dari penolakan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengenal perumus kebijakan, agenda, dan keterbatasan mereka</li> <li>• Identifikasi potensi pendukung dan penolak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bekerja dengan perumus kebijakan</li> <li>• Cari komisi-komisi</li> <li>• Susun program penelitian dengan konteks kebijakan berprofil tinggi</li> <li>• Siapkan sumber daya yang memungkinkan dapat bergerak cepat</li> </ul>

Pemahaman	Proses	Pendekatan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apakah proses perumusan kebijakan?</li> <li>• Apa saja peluang dan waktu untuk masukan kedalam proses formal?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amati horison dan persiapkan untuk adanya kesempatan dalam proses perumusan kebijakan</li> <li>• Siap-siap dan bereaksi terhadap peluang kebijakan yang diluar harapan</li> </ul>	<p>dalam merespon agenda kebijakan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sediakan waktu dan sumber daya yang mencukupi</li> </ul>
<p>2. Bukti empiris:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apa teori saat ini?</li> <li>• Sampai sejauh mana perbedaan bukti empiris baru?</li> <li>• Bukti empiris seperti apa yang akan meyakinkan perumus kebijakan?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bangun kredibilitas dalam periode jangka panjang</li> <li>• Berikan solusi praktis terhadap permasalahan yang ada</li> <li>• Bangun legitimasi</li> <li>• Rumuskan kasus yang meyakinkan dan sampaikan opsi kebijakan yang jelas</li> <li>• Rumuskan ide-ide baru dalam teori yang dikenal</li> <li>• Komunikasi yang efektif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Susun program kerja yang dihormati dan berkualitas tinggi</li> <li>• Laksanakan <i>action-research</i> dan pilot proyek untuk mendemonstrasikan manfaat dari pendekatan baru</li> <li>• Gunakan pendekatan partisipatif untuk membantu masalah legitimasi dan implementasi</li> <li>• Strategi dan sumber daya yang jelas untuk komunikasi sejak awal</li> <li>• Komunikasi riil: <i>“seeing is believing”</i>..</li> </ul>

Pemahaman	Proses	Pendekatan
<p>3. Keterkaitan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siapa pemangku kepentingan kunci dalam diskursus kebijakan?</li> <li>• Keterkaitan dan jejaring apa yang ada diantara mereka?</li> <li>• Siapa penengah dan pengaruh apa yang mereka miliki?</li> <li>• Ada di pihak mana mereka?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kenali pemangku kepentingan lainnya</li> <li>• Bangun eksistensi dalam jejaring yang ada saat ini</li> <li>• Bangun koalisi dengan pemangku kepentingan yang bersifat <i>like-minded</i></li> <li>• Bangun jejaring kebijakan yang baru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemitraan antara peneliti, perumus kebijakan dan masyarakat</li> <li>• Identifikasi orang yang berperan dalam jejaring</li> <li>• Gunakan kontak informal</li> </ul>

Sumber: Young and Court (2003)

Secara praktis, beberapa langkah dalam penulisan *policy brief* sebagai media komunikasi hasil penelitian kebijakan adalah (Satria, 2017): (a) identifikasi masalah dengan benar; (b) bukti-bukti yang mendukung; (c) mengembangkan opsi-opsi kebijakan; (d) membangun kriteria; (e) memprediksi *outcome* dari kebijakan; (f) mengkaji *trade offs*; (g) menyeleksi opsi-opsi kebijakan; dan (h) mempresentasikan hasil kajian secara efektif. Sejalan dengan langkah-langkah tersebut maka beberapa kriteria *policy brief* yang baik adalah: (a) ringkas; (b) kejelasan rekomendasi kebijakan; (c) aspek positif dari kebijakan baru; (d) langkah-langkah konkrit dalam implementasi.

Aspek komunikasi memegang peranan penting dalam meningkatkan keterkaitan penelitian dengan perumusan kebijakan. Mc Kinsey yang dikutip Satria (2017) menekankan prinsip "*telling it from the mountain top*". Artinya dalam

mengkomunikasikan hasil penelitian/analisis kebijakan, peneliti harus mulai dengan mendahulukan rekomendasi kebijakan, baru kemudian dilengkapi dengan menyampaikan kesimpulan, analisis dan fakta-fakta pendukung. Strategi komunikasi seperti ini diperkirakan akan menggugah perhatian perumus kebijakan lebih dulu, baru kemudian meyakinkan mereka dengan hasil-hasil kajian secara terinci.

## **RAGAM PEMIKIRAN MERESPON ISU PEMBANGUNAN PERTANIAN**

Sasaran strategis dari pembangunan pertanian periode tahun 2015-2019 meliputi dua hal pokok, yaitu mewujudkan kedaulatan pangan dan pada saat yang sama meningkatkan kesejahteraan petani. Pencapaian kedua sasaran strategis tersebut memerlukan sector pertanian yang berdaya saing. Kedua sasaran strategis tersebut sangat kompleks yang melibatkan keterkaitan antar berbagai faktor. Secara sederhana, konsepsi keterkaitan berbagai faktor dalam pencapaian kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani disajikan pada Gambar 1.

Kedaulatan pangan adalah kemampuan negara dalam merumuskan kebijakan pangan secara mandiri, tanpa intervensi dari negara lain (UU No. 13/2012 Tentang Pangan). Secara operasional, kedaulatan pangan tersebut kemudian diterjemahkan menjadi pencapaian swasembada pangan, khususnya beras. Pada saat yang sama, pencapaian kedaulatan pangan tersebut harus dirancang sedemikian rupa sehingga berdampak terhadap peningkatan daya saing sektor pertanian dan kesejahteraan (pendapatan) petani. Beberapa instrumen kebijakan yang berpengaruh terhadap kedua sasaran strategis tersebut adalah: (a) prioritas pada komoditas unggulan; (b) akses terhadap sumberdaya, terutama lahan; (c) kebijakan insentif: harga, subsidi,

pembiayaan, asuransi; (d) kebijakan perdagangan; (e) penguatan kelembagaan petani.



**Gambar 1.** Faktor-faktor yang mempengaruhi kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani

Buku ini membahas beberapa elemen dari konsepsi diatas. Pembahasan sasaran strategis difokuskan pada indikator daya saing pertanian dan kesejahteraan petani, khususnya tentang konsepsi pengukuran. Komoditas unggulan yang dibahas dalam

buku ini adalah: (a) padi, khususnya tentang pengukuran cadangan beras; (b) daging sapi, dengan fokus bahasan pada program SIWAB; dan (c) pengembangan kelapa sawit sebagai komoditas unggulan ekspor. Instrumen kebijakan yang menjadi fokus pembahasan adalah: (a) peningkatan akses petani terhadap lahan melalui TORA (Tanah Obyek Reforma Agraria); (b) transformasi kebijakan subsidi pupuk dari subsidi kepada produsen menjadi bantuan langsung kepada petani; (c) pilot proyek asuransi pertanian untuk tanaman padi dan sapi; (d) kebijakan perdagangan, khususnya dalam menyikapi keputusan *Dispute Settlement Body (DSB)* dalam kerangka WTO; dan (d) pengembangan kelembagaan petani.

## **TANTANGAN DAN ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN**

Selain aspek-aspek di atas, sektor pangan dan pertanian dihadapkan pada empat tantangan baru, seperti diuraikan berikut (Sudaryanto 2016).

### **a. Tantangan Pembangunan Pertanian**

#### **1. Peningkatan dan perubahan pola konsumsi pangan**

Menjelang tahun 2030 pendapatan/kapita penduduk Indonesia diperkirakan mencapai US\$ 7 000 dan sekitar dua pertiga dari penduduk berada di perkotaan (dari sedikit di atas 50% saat ini). Peningkatan pendapatan disertai dengan tingkat pendidikan, struktur pekerjaan dan gaya hidup mendorong terjadinya pola konsumsi yang ditandai dengan menurunnya konsumsi karbohidrat dan meningkatnya konsumsi pangan sumber protein dan vitamin. Antara tahun 1999-2013 indeks tingkat konsumsi serealina menurun dari 100

menjadi 82, sedangkan indeks konsumsi ubi-ubian bahkan menurun drastis dari 100 menjadi 58 (Dyck, et.al., 2012). Di pihak lain konsumsi sayuran meningkat menjadi 114, ikan menjadi 126, susu bahkan meningkat menjadi 218. Perubahan pola konsumsi tersebut juga dipicu oleh dinamika yang terjadi pada segmen tengah dan hilir dari rantai pasok, yaitu berkembangnya *supermarkets*, bisnis eceran lainnya, serta industri pengolahan pangan. Omzet penjualan outlet modern (*hypermarkets*, *supermarkets*, dan *minimarkets*) meningkat rata-rata sebesar 9%/tahun (Reardon et al. 2015).

Perubahan dalam pola konsumsi tersebut akan berpengaruh pada: (i) definisi dan pengukuran ketahanan pangan pada masa yang akan datang; (b) perlunya akselerasi transformasi struktural petani kecil untuk memperoleh manfaat dari tingginya permintaan pangan bernilai tinggi untuk meningkatkan pendapatan mereka; (c) membuka berbagai peluang baru pada kegiatan *non-farm* dari sistem pangan; (d) perubahan basis daya saing sektor pangan dan pertanian, yang memberikan penekanan pada kualitas dan keamanan pangan (*food quality and safety*).

## 2. *Akselerasi peningkatan produksi pangan belum berdampak signifikan terhadap perbaikan status gizi masyarakat*

Produksi pangan pokok telah menunjukkan peningkatan (terutama padi dan jagung), sedangkan produksi kedele masih menunjukkan stagnasi. Selama tiga tahun terakhir, produksi padi telah meningkat secara mengesankan dari 75,3 juta ton tahun 2015 menjadi 73,4 juta ton tahun 2016 dan 81,5 juta ton tahun 2017.

Demikian juga produksi jagung telah meningkat dari 19,6 juta ton tahun 2015 menjadi 23,6 juta ton tahun 2016 dan 26,0 juta ton tahun 2017. Untuk komoditas sumber protein, produksi daging sapi meningkat signifikan dari 506,7 ribu ton tahun 2015 menjadi 518,5 ribu ton tahun 2016 dan 531,8 ribu ton tahun 2017.

Peningkatan produksi yang pesat tersebut belum berdampak signifikan terhadap status gizi penduduk Indonesia. Beberapa indikator status gizi penduduk Indonesia termasuk yang cukup serius. Persentase penduduk yang mengalami kekurangan gizi (*under nutrition*) masih relatif tinggi yaitu 9% pada tahun 2016. Khusus untuk anak BALITA, tingkat kekurangan gizi tersebut lebih parah lagi, yaitu sekitar 13,9%. Demikian juga anak balita yang mengalami *stunting* (bertubuh pendek) masih sekitar 37%. Hal ini menunjukkan bahwa akses penduduk untuk mengkonsumsi produk pangan yang memadai masih terkendala karena rendahnya pendapatan dan buruknya infrastruktur perhubungan sehingga distribusi pangan belum lancar.

### **3. Ketersediaan sumberdaya alam (lahan, air, energi) semakin terbatas**

Luas lahan yang potensial untuk pertanian (*arable land*) di Indonesia mencapai 34,7 juta hektar. Dari luas lahan tersebut sekitar 8 juta hektar digunakan untuk tanaman pangan (terutama padi, jagung dan kedele), dan 24,6 juta hektar adalah lahan perkebunan, terutama kelapa sawit (10,6 juta hektar).

Konversi lahan pertanian (terutama sawah) untuk penggunaan lain mencapai sekitar 100 ribu hektar/tahun.

Sementara itu kemampuan pemerintah untuk membuka lahan sawah baru hanya sekitar 34,8 ribu hektar/tahun, sehingga lahan yang tersedia untuk tanaman pangan terus menurun. Pada akhirnya trend ini terefleksikan dalam rata-rata luas lahan pertanian yang hanya mencapai 0,8 ha/rumah tangga (RT). Khusus untuk lahan sawah di Jawa rata-rata luas lahan garapan bahkan hanya mencapai sekitar 0,3 ha/RT. Selain itu jumlah petani gurem (luas garapan < 0,5 ha) menurut Sensus Pertanian 2013 (BPS, 2014) mencapai 14,2 juta RT (55,2%). Bahkan bila digunakan definisi internasional (petani kecil < 2 ha), jumlah petani kecil mencapai sekitar 85,3%, tidak berbeda jauh dengan perkiraan global sebesar 80% (OECD 2015).

Sejalan dengan luas lahan yang makin berkurang, sumber daya air dan energi juga semakin terbatas. Penggunaan air dihadapkan pada persaingan yang makin ketat untuk penggunaan lainnya, terutama keperluan rumah tangga dan industri. Keterbatasan energi fosil selain menuntut penggunaan yang, juga memerlukan inisiatif untuk mengembangkan energi terbarukan, termasuk bio-energi makin hemat.

#### **4. *Ketidakpastian peningkatan produksi pangan dan pertanian sebagai dampak perubahan iklim dan gangguan eksternal lainnya***

Fenomena yang menonjol tentang perubahan iklim adalah meningkatnya suhu permukaan bumi, meningkatnya tinggi permukaan laut dan meningkatnya frekuensi terjadinya iklim ekstrim seperti peningkatan suhu udara, terjadinya *cyclone dan hurricane*, perubahan pola curah hujan dan bencana terkait (kekeringan, banjir,

longsor, dll). Berbagai studi menunjukkan bahwa fenomena perubahan iklim tersebut frekuensinya semakin sering dengan intensitas yang makin tinggi.

Peningkatan suhu udara sebesar 1<sup>0</sup> C diperkirakan berdampak pada penurunan produktivitas padi sekitar 10 persen. Selain itu diperkirakan terjadi penurunan luas areal tanam sebagai dampak dari peningkatan air muka laut dan bencana alam lainnya. Gangguan alam lainnya seperti serangan hama dan penyakit dalam kondisi ekstrim dapat menurunkan produksi padi sampai 10 persen.

#### **b. Arah Kebijakan Pembangunan Pertanian**

Arah kebijakan pertanian seperti diamanatkan dalam berbagai undang-undang lingkup pertanian secara umum konsisten dan saling mendukung satu sama lain. Beberapa aspek yang secara konsisten termuat dalam beberapa undang-undang lingkup pertanian adalah: (a) pengembangan budidaya tanaman maupun ternak dilakukan secara komprehensif meliputi semua segmen rantai nilai; (b) pengembangan budidaya diarahkan untuk mewujudkan usaha yang memiliki produktivitas tinggi, efisien, berdaya saing, dan mampu mensejahterakan para pelakunya; (c) perlunya pemberdayaan dan perlindungan para pelaku usaha dalam negeri, terutama petani/peternak; (d) perlunya memprioritaskan penggunaan produk dalam negeri, termasuk benih/bibit, dan sarana produksi lain; (e) impor produk pertanian dan benih/bibit hanya dapat dilakukan apabila produksi dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri.

Dalam rangka menyikapi tantangan tersebut, pada pelaksanaan pembangunan setiap sektor dan pelaku mempunyai perspektif yang berbeda-beda terhadap isu dan tantangan pembangunan pangan dan pertanian. Namun bila dikaji lebih mendalam, maka untuk merespon tantangan sektor pertanian diatas maka sektor pertanian yang yang perlu dikembangkan hendaknya memiliki karakteristik sebagai berikut (Jafree 2016): (1) handal (*reliable*): mampu menyediakan kebutuhan pangan untuk konsumsi sendiri maupun pasar dan fleksibel dalam merespon gangguan produksi baik bencana alam maupun ketidakpastian pasar; (2) inklusif: mampu memberikan pendapatan yang layak bagi semua pelaku yang terlibat pada seluruh unsur rantai nilai; (3) kompetitif: mampu mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dan berkelanjutan, mencapai skala ekonomi, mengurangi kehilangan/penurunan hasil dalam kuantitas dan kualitas dan mampu memenuhi preferensi konsumen dalam negeri dan luar negeri; (4) sensitif terhadap lingkungan: dapat menjaga, mengurangi dan merehabilitasi dampak negatif terhadap lingkungan, serta berkontribusi positif terhadap pelayanan jasa ekosistem.

Untuk mewujudkan sektor pertanian dan pangan yang dengan karakteristik di atas, maka diusulkan enam kebijakan strategis seperti diuraikan berikut (Sudaryanto 2016).

### **1. Mendorong pembangunan sistem pertanian bio-industri berkelanjutan**

Menghadapi dinamika lingkungan strategis yang sangat dinamis, potensi perekonomian yang semula digerakkan oleh sumber daya energi dan bahan baku asal fosil dituntut untuk dilakukan transformasi menjadi berbasis bahan baku baru dan terbarukan utamanya

bahan baku hayati. Sektor pertanian perlu diarahkan untuk menghasilkan bio-masa sebesar-besarnya yang kemudian diolah menjadi bahan pangan, pakan, energi, obat-obatan, bahan kimia dan beragam bio-produk lain secara berkelanjutan. Dengan sumber daya alam yang semakin terbatas, selain menjadi penghasil utama bahan pangan, pertanian juga dituntut menjadi sektor penghasil bahan non-pangan pengganti bahan baku hidro-karbon yang berasal dari fosil bagi industri. Dengan paradigma tersebut maka arah pembangunan pertanian ditekankan pada optimalisasi pemanfaatan seluruh bio-masa termasuk hasil samping dan *waste* untuk menghasilkan berbagai produk dan jasa yang produktif dan memberikan kemakmuran bagi para pelakunya.

2. ***Prioritas pada peningkatan produktivitas dengan menggunakan sumber daya yang terbatas secara berkelanjutan (“do more with less”)***

Kelimpahan sumber daya alam (lahan, air dan energi) untuk memproduksi komoditas pertanian semakin terbatas, ditambah lagi dengan fenomena perubahan iklim dengan intensitas dan frekuensi yang makin tinggi. Oleh karena itu untuk memenuhi kebutuhan pangan yang makin besar dan beragam, strategi yang paling tepat adalah pada akselerasi peningkatan produktivitas (“do more with less”). Peningkatan produksi dan produktivitas perlu dilakukan secara berkelanjutan dengan menggunakan praktek budidaya yang menggunakan sumber daya sehemat mungkin (*sustainable agricultural intensification*).

### **3. *Membangun daya tahan (resilience) sistem pangan dan pertanian***

Sektor pangan dan pertanian dihadapkan pada gangguan eksternal yang bersumber dari: (a) lingkungan seperti perubahan iklim dan kondisi iklim ekstrim; (b) bencana alam yang meliputi banjir, kekeringan, gempa bumi dan tsunami, serta gunung api; (c) volatilitas harga komoditas di pasar internasional dan domestik. Menghadapi terjadinya berbagai gangguan tersebut, perhatian pemerintah, LSM, lembaga internasional dan pemangku kepentingan lainnya, umumnya lebih fokus pada bantuan kemanusiaan (*humanitarian aid*) atau jaring pengaman sosial untuk mengatasi dampak (jangka pendek) dari gangguan tersebut. Sehubungan itu, pada masa yang akan datang perlu mengkombinasikan kebijakan jangka pendek dengan kebijakan dan program untuk mempersiapkan dan mengantisipasi bagaimana kalau bencana serupa terjadi lagi pada masa datang.

### **4. *Mengurangi hambatan perdagangan untuk stabilisasi ketersediaan pangan dan meningkatkan akses terhadap peluang pasar***

Hambatan ekspor dan impor baik melalui tarif maupun non-tarif berdampak pada instabilitas pasokan dan harga komoditas pertanian. Dalam jangka pendek mungkin masih diperlukan perlindungan bagi produsen domestik agar dalam jangka panjang dapat tumbuh dan berkembang secara berkelanjutan. Kebijakan ini perlu tetap dilakukan sesuai dengan kaidah-kaidah yang telah disepakati di berbagai forum kerjasama internasional, baik mengikat maupun tidak mengikat (*binding and non-binding*).

## 5. *Mendorong transformasi petani kecil subsisten menuju petani komersial*

Petani kecil dapat dikelompokkan menurut tingkat komersialisasinya menjadi tiga kategori, yaitu: petani komersial, petani dalam transisi, dan petani subsisten. Ketiga tipologi petani tersebut memiliki karakteristik dan kebutuhan yang berbeda sehingga memerlukan intervensi kebijakan yang berbeda pula. Secara umum kerangka kebijakan perlu diarahkan untuk mendorong transformasi petani kecil yang subsisten menjadi petani komersial.

Untuk petani komersial, pertanian adalah kegiatan bisnis. Dengan demikian dukungan yang mereka perlukan terutama adalah: (a) teknologi dan praktek-praktek pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik; (b) mengorganisasi petani kecil dalam kegiatan pemasaran; dan (c) mendorong perusahaan agribisnis skala besar untuk bermitra dengan petani kecil. Selanjutnya untuk kewirausahaan. Terakhir untuk petani subsisten, isu utama adalah pengaman sosial, petani transisi, kegiatan usaha pertanian dipandang sebagai batu loncatan untuk suatu saat keluar dari pertanian. Dukungan utama yang mereka perlukan adalah: (a) pelatihan dan dukungan untuk kegiatan luar usahatani, termasuk pengembangan usaha kecil; dan (b) mendorong dengan dukungan meliputi: (a) jaring pengaman dan transfer; (b) teknologi dan praktek-praktek pengelolaan sumber daya alam yang lebih baik; dan (c) subsidi input terutama untuk tanaman pangan memenuhi kebutuhan sendiri.

## 6. *Transformasi kebijakan dari subsidi dan bantuan langsung kepada pelayanan publik.*

Kebijakan intervensi langsung pada pasar output maupun input melalui penetapan harga dasar dan subsidi menyebabkan distorsi pasar, berdampak negatif terhadap konsumen dan belum tentu memberikan insentif yang memadai bagi petani. Berdasarkan pemahaman tersebut maka kebijakan pangan dan pertanian kedepan perlu diprioritaskan pada fasilitasi pelayanan publik (*general services support*) yang dapat mendorong pertumbuhan produksi dan investasi tanpa menimbulkan distorsi pasar. Kebijakan tersebut antara lain meliputi: pembangunan infrastruktur, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, konservasi sumberdaya alam, standar, serta dan sertifikasi promosi pasar.

## **PENUTUP**

Perumusan kebijakan pembangunan pertanian yang berdasarkan fakta empiris (*evidence based policy making*) memerlukan dukungan penelitian/analisis kebijakan yang kuat. Namun demikian, hasil-hasil penelitian pada umumnya tidak memiliki kontribusi yang signifikan dalam perumusan kebijakan. Untuk memperkuat keterkaitan antara penelitian dan perumusan kebijakan, maka kegiatan penelitian perlu memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut: (a) merumuskan topik penelitian sesuai konteks kebijakan yang diperlukan; (b) memahami konteks politik dari isu kebijakan yang dianalisis; (c) menjaga kredibilitas hasil penelitian yang menjadi dasar perubahan kebijakan; (d) mempererat komunikasi dengan perumus kebijakan sejak awal

penelitian sampai tahap diseminasinya; (e) menyusun *policy brief* yang mampu menggugah minat perumus kebijakan.

Tantangan utama yang perlu direspon dalam pembangunan pertanian kedepan antara lain adalah: (a) peningkatan dan perubahan pola konsumsi pangan; (b) ketersediaan sumberdaya alam (lahan, air, energi) semakin terbatas; dan (c) ketidakpastian peningkatan produksi pangan dan pertanian sebagai dampak perubahan iklim dan gangguan eksternal lainnya. Merespon tantangan tersebut maka karakteristik sektor pertanian yang perlu diwujudkan di masa datang adalah: (1) handal (*reliable*); (2) inklusif; (3) kompetitif; dan (4) sensitif terhadap lingkungan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aberman NL, Schiffer E, Johnson M, Oboh V. 2010. *Improving Research-Policy Linkages in Nigeria*. Brief No. 15, Nigeria Strategy Support Program. Washington DC (US): International Food Policy Research Institute.
- Arend Jvd. 2016. *Connecting Research and Policy: How linkages support the use of research evidence in social policymaking*. Ph.D Thesis, The University of Queensland, Australia.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2014. "Sensus Pertanian 2013: Angka Tetap. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- Crewe E, Young J. 2002. *Bridging Research and Policy: Context, Evidence and Links*. Working Paper 173, Overseas Development Institute, London, United Kingdom
- Haas BD. 2016. "Perspective on Strengthening Linkages Between Research, Policy, and Practice". Working paper. Working Group: linking research, policy, and practice. Share-net, the Netherland.

- Jafree S. 2016. *“From Rice to RICE: Reframing Food Security Goals for an Urbanizing, Middle Income Indonesia”*. Power point file prepared for policy dialogue between the World Bank and Bappenas. World Bank, Washington, DC.B
- [OECD] *Organization for Economic Cooperation and Development*. 2015. *“Strategies for Addressing Agricultural Dualism and Facilitating Structural Transformation”*. TAD/CA/APM?WP(2014)30/REV1. *Trade and Agriculture Directorate, Committee for Agriculture, Paris, France.g*
- Reardon T, Stringer R, Timmer CP, Minot N, Daryanto A. 2015. *“Transformation of the Indonesian Agrifood System and the Future beyond Rice: A Special Issue”*, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 51:3, 369-373, DOI: 10.1080/00074918.2015.1111827 <http://dx.doi.org/10.1080/00074918.2015.1111827>.
- Satria A. 2017. *“Book Writing and Policy Brief: an Overview”* Bahan disampaikan pada Workshop Penulisan Buku dan Policy Brief, Forum Komunikasi Profesor Riset, Kementerian Pertanian, Bogor, 1 November 2017.
- Simatupang P. 2003. Analisis Kebijakan: Konsep Dasar Dan Prosedur Pelaksanaan. *Analisis Kebijakan Pertanian*. 1(1):1-21.
- Sudaryanto T. 2016. *Mewujudkan Sistem Pangan dan Pertanian yang Produktif, Berkelanjutan dan Berdayatahan (Resilient)* (mimeo). Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor.
- Young J, Court J. 2003. *Research - Policy Linkages in Policies for Food Security* in.
- Southern Africa. *Forum for Food Security in Southern Africa*, [www.odi.org.uk/food-security-forum](http://www.odi.org.uk/food-security-forum).

# **HARAPAN DARI TANAH OBJEK REFORMA AGRARIA (TORA) UNTUK PERLUASAN LAHAN PERTANIAN DAN KESEJAHTERAAN PETANI**

Syahyuti<sup>1</sup>

Pemerintah telah memprogramkan untuk melakukan reforma agraria seluas 9 juta ha lahan untuk dibagikan ke petani dalam kurun waktu lima tahun yakni dari tahun 2015 sampai 2019. Program *landreform* ini terbagi atas dua skema yaitu berupa legalisasi aset seluas 4,5 juta ha ditambah redistribusi lahan seluas 4,5 juta ha. Berbagai persiapan telah dijalankan mulai dari penyusunan basis hukumnya, penyiapan kelembagaan pelaksana, identifikasi lahan, serta sosialisasi sampai ke daerah.

Kementerian Pertanian sesungguhnya sangat berkepentingan dengan program ini, karena akan dapat menyediakan lahan pertanian yang cukup yang selama ini menjadi pembatas utama pencapaian swasembada pangan. Pembangunan pertanian dan kesejahteraan petani belum bisa berjalan karena pembangunan pertanian dijalankan tanpa *landreform*.

Hal ini merupakan terobosan yang sangat signifikan, di tengah sulitnya redistribusi lahan kepada petani. Jika ini bisa direalisasikan, maka selain secara makro mampu menyediakan luasan lahan nasional yang memadai, juga akan meningkatkan struktur penguasaan lahan di tingkat petani. Penguasaan lahan yang sempit dan bukan milik merupakan penyebab utama rendahnya pendapatan keluarga petani selama ini.

---

<sup>1</sup> Peneliti Utama pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian.

Tulisan ini memaparkan bagaimana perkembangan Program TORA, potensi perluasan lahan pertanian yang akan tersedia, serta bagaimana kesiapan jajaran Kementan untuk mengoptimalkan manfaat dari program ini. Bahan penulisan berasal dari berbagai sumber terbaru berupa laporan, dokumen kebijakan, serta berita resmi laman website institusi yang berperan langsung dalam Program TORA. Hal ini dilakukan karena topik tulisan ini menyampaikan suatu kondisi terbaru yang informasinya belum tersedia dalam bentuk laporan resmi yang terstruktur.

## **REFORMA AGRARIA DAN URGENSI REDISTRIBUSI LAHAN**

Redistribusi lahan merupakan inti dari reforma agraria, karena menjadi pendongkrak penting perubahan struktur penguasaan dan pada akhirnya akan menentukan kepada keberhasilan pembangunan pertanian secara nasional, serta memperbaiki struktur agraria di tingkat mikro. Dalam Pasal 2 Tap MPR IX/2001, Pembaruan Agraria didefinisikan sebagai *“Suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya agraria ...”*. Terlihat bahwa, pembaruan agraria terdiri atas dua sisi, yaitu: (1) sisi penguasaan dan pemilikan, dan (2) sisi penggunaan dan pemanfaatan. Kedua sisi ini jelas berbeda. Sisi pertama berkenaan dengan hubungan hukum antara manusia dengan tanah, sedangkan yang kedua tentang bagaimana tanah dimanfaatkan secara fisik. Dengan kata lain, reforma agraria terdiri dari dua pokok permasalahan yaitu *“penguasaan dan pemilikan”* di satu sisi, dan *“penggunaan dan pemanfaatan”* di sisi lainnya.

Sisi pertama disebut dengan *“aspek landreform”* dan sisi kedua menjadi *“aspek nonlandreform”*. Kedua sisi tersebut ibarat dua sisi mata uang yang harus dilakukan secara seiring dalam pembaruan agraria. Program TORA memfokuskan pada satu sisi saja yaitu

tentang “penguasaan dan pemilikan”, atau disebut dengan aspek *landreform*. Oleh karena itu, peran untuk pemenuhan aspek *nonlandreform*nya berasal dari Kementerian teknis yang terkait.

Penstrukturan terhadap konsep ini sangat penting, karena Kementerian Pertanian misalnya lebih memiliki otoritas pada aspek *nonlandreform*. Distribusi tanah akan menjadi program yang sia-sia jika infrastruktur dan kelembagaan pendukung pertanian tidak disediakan. Hal ini sudah sering terjadi dimana banyak petani yang memperoleh lahan dari kebun-kebun swasta yang sebagiannya didistribusikan ke masyarakat sekitar, malah lalu menjualnya kembali karena mereka tidak mampu mengusahakannya; baik karena infrastruktur yang lemah, ketiadaan modal, maupun karena mental berusahatani yang lemah (Sumaryanto et al. 2002).

Pentingnya distribusi lahan kepada petani juga disebutkan dalam UU No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Akses petani pada lahan dimungkinkan pada level yang maksimal, sehingga “hak sewa” dihilangkan. Secara umum, dalam UU ini tidak ada istilah “*landreform*”. Pasal 55-65 dari UU ini hanya mencantumkan istilah: “*konsolidasi dan jaminan luasan lahan pertanian*”. Pemerintah menyediakan kemudahan dengan pemberian paling luas dua hektare tanah negara bebas yang telah ditetapkan sebagai kawasan pertanian kepada petani, yang telah digarap paling sedikit 5 tahun berturut-turut. Lalu pada Pasal 59 terbaca: *hak penggarapan hanya diberikan dalam bentuk hak sewa, izin pengusahaan, izin pengelolaan, atau izin pemanfaatan*. Artinya, pasal ini meniadakan peluang hak pemilikan untuk petani. Selanjutnya pada tanggal 5 November 2014, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan *judicial review* atas UU No. 19 tahun 2013. Keputusannya adalah bahwa “hak sewa” pada Pasal 59 bertentangan dengan UUD 1945 (Pasal 27 dan 28D ayat 1) dan merupakan praktik feodal Hindia Belanda,

sehingga seluruh isi Pasal 59 tersebut dinyatakan tidak lagi memiliki hukum mengikat atau dibatalkan.

## **KEBUTUHAN LAHAN UNTUK PEMBANGUNAN PERTANIAN**

Pembangunan pertanian membutuhkan lahan yang cukup untuk ekstensifikasi, terutama untuk tanaman pangan pokok. Agar dapat mencapai swasembada, maka untuk komoditas padi dibutuhkan lahan sawah seluas 14,98 juta ha, untuk jagung 6,21 juta ha, kedelai 2,27 juta ha, dan tebu 12,28 juta ha. Ketersediaan lahan baru sangat urgen, karena selama ini terpaksa hanya mengandalkan lahan sawah pada MT II dan MT III yang harus bersaing dengan berbagai tanaman lain. Karena itulah, misalnya Kementan menargetkan untuk dapat mencetak sawah baru seluas 1 juta ha dalam 5 tahun ini (2015-2019), atau rata-rata 200.000 ha per tahun.

Sudaryanto et al. (2010) menganalisis kebutuhan pangan untuk beras, jagung, kedelai, ubi kayu dan gula pada tahun 2045, dimana berturut-turut sebesar 46,8 juta ton, 23,6 juta ton, 3 juta ton, 12,6 juta ton dan 3,7 juta ton. Berdasarkan kebutuhan pangan tersebut, perlu perluasan lahan sawah sekitar 5,3 juta ha menjelang tahun 2045 dan lahan kering sekitar 10,3 juta ha (Sukarman dan Suharta 2010; Mulyani dan Agus 2017). Artinya, ada kekurangan 2,0 juta ha untuk sawah, serta 10,3 juta ha untuk lahan kering. Kebutuhan lahan ini dihitung dengan asumsi bahwa jagung, kedelai, kacang tanah, kacang hijau, ubi jalar ditanam sebagai tanaman musim kemarau di lahan sawah, sedangkan tebu ditanam terus-menerus dalam setahun, dan kebutuhan beras adalah jumlah kebutuhan konsumsi beras.

Untuk mencapai swasembada dan memposisikan Indonesia sebagai eksportir pangan, diperlukan sekitar 10,1 juta ha lahan sawah baku menjelang tahun 2045 (Ditjen Tanaman Pangan 2016).

Artinya, perlu ada penambahan 2 juta ha dari luas lahan sawah sekarang sekitar 8,1 juta ha, dengan asumsi konversi lahan sawah bisa dikendalikan. Padahal, pencetakan sawah hanya mampu sekitar 20.000-30.000 ha/tahun (Ditjen PSP 2013). Hasil audit Kementan tahun 2012, luas sawah yang ada hanya 8,1 juta ha, dimana 4,4 juta ha merupakan sawah beririgasi, sedangkan sisanya 3,7 juta ha bukan irigasi (Irianto 2013). Potensi pencetakan sawah baru terutama ada di Provinsi Papua, Sumatera Selatan, Riau, serta Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan.

## **KETERSEDIAAN LAHAN DI INDONESIA**

Pada intinya, perluasan lahan pertanian memungkinkan dilakukan karena lahan yang tersedia di Indonesia sangat cukup. Indonesia memiliki luas lahan 516.757.300 ha, dimana 191.009.000 ha di antaranya merupakan daratan. Dari luasan daratan tersebut, sesungguhnya 95.810.000 ha atau lebih kurang setengahnya dapat dijadikan lahan pertanian dalam artian secara geofisik (bentuk wilayah, lereng dan iklim). Dalam buku Irianto (2013), luas lahan yang dapat dijadikan pertanian lebih luas yakni 100,7 juta ha, dimana 24,5 juta ha berpotensi dijadikan sawah. Artinya, masih ada potensi sawah seluas 16,3 juta ha. .

Saat ini sebagian besar lahan tersebut merupakan kawasan hutan. Sesuai dengan peta tutupan lahan, dari seluruh lahan di Indonesia, sebagian besar (66,2 persen) merupakan hutan. Urutan kedua lahan terluas berupa lahan perkebunan 10,3 persen, sedangkan sisanya di bawah 10 persen untuk semak dan rumput, kosong dan perkampungan, tegalan, sawah, dan perairan. Masih tersedia 34,7 juta ha lahan hutan yang berpotensi menjadi lahan pertanian, yang terbagi atas Area Penggunaan Lain (APL) seluas 7,5 juta ha, Hutan Produksi Konversi (HPK) seluas 6,8 juta ha, dan sisanya ada di kawasan Hutan Produksi (HP) seluas 20,5 juta ha.

Untuk sawah misalnya, saat ini luas lahan baku sawah existing hanya 8,1 juta ha, namun ada potensi pengembangan setidaknya 8,3 juta ha sawah lagi. Potensi lahan sawah tersebut terdiri dari lahan rawa 2,98 juta ha ditambah non-rawa 5,3 juta ha. Untuk lahan kering, ada potensi pula seluas 22,4 juta ha, yang terbagi atas lahan kering untuk pertanian tanaman semusim (7,1 juta ha) dan lahan kering yang sesuai untuk pertanian tanaman tahunan (15,3 juta ha). Demikian pula masih tersedia lahan gambut seluas 21,5 juta ha serta lahan rawa 33,5 juta ha.

Jika disilangkan antara struktur penguasaan dengan penggunaan, maka sebagian besar lahan dikuasai oleh negara dalam bentuk kawasan hutan. Dari total lahan di Indonesia, penguasaan oleh negara 70%, lalu diikuti oleh penguasaan perseorangan 16%, badan hukum privat 10%, dan hanya 4% saja yang dikuasai oleh para petani gurem (BPN 2016). Terkait bentuk hak penguasaan, Tabel 1 memaparkan bahwa sebagian besar hak penguasaan berupa Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Milik (HM).

Tabel 1. Luas dan jumlah bidang tanah bersertifikat per jenis hak di Indonesia, 2016

Jenis hak penguasaan tanah	Luas (M <sup>2</sup> )	Jumlah bidang tanah (Unit)
1. Hak milik	361.320.562.301	22.838.590
2. Hak guna usaha	336.896.121.067	10.368
3. Hak guna bangunan	26.837.692.789	3.227.570
4. Hak pakai	3.690.708.486	250.411
5. Hak pengelolaan	761.398.580	3.504
6. Hak wakaf	35.418.112	36.345

Sumber: BPN (2016)

Dari potensi lahan yang ada, masih tersedia lahan gambut yang juga berpotensi untuk dijadikan sawah dengan total luas 21,5 juta ha. Saat ini lahan tersebut berada di luar kawasan hutan seluas 9,4 juta ha dan di kawasan hutan seluas 12,1 juta ha. Dari lahan tersebut, yang bisa diolah untuk lahan pertanian sepertiganya (6 juta ha). Total luas lahan gambut dan lahan mineral yang sesuai dan tersedia untuk pengembangan pertanian serta berada di areal penggunaan lain (APL) sekitar 8,0 juta ha, sisanya 7,8 juta ha berada di kawasan hutan, yaitu berada di hutan produksi konversi (HPK), kawasan hutan produksi (HP) dan kawasan hutan lainnya (hutan lindung, hutan produksi terbatas, dan lainnya) (Mulyani et al. 2016).

Untuk lahan rawa, sesungguhnya tersedia berupa lahan pasang surut 20,2 juta ha, dimana yang potensial untuk sawah lebih kurang setengahnya (9,5 juta ha). Rawa lebak juga tersedia 13,3 juta ha, dan masih sangat sedikit yang sudah diusahakan (0,7 juta ha).

Lahan cadangan Indonesia yang saat ini terindikasi tersedia hanya 15,8 juta ha atau 18,7 juta ha jika moratorium tidak diberlakukan lagi. Dari 15,8 juta ha lahan telantar yang potensial tersedia, hampir 7 juta ha sudah memiliki ijin, terluas terdapat di APL seluas 3,4 juta ha dan di HP seluas 2,6 juta ha (Mulyani et al. 2016). Lahan yang sudah berijin ini pada umumnya akan digunakan untuk perkebunan. Artinya, peluang pengembangan pertanian di lahan telantar yang berada di APL sudah sangat terbatas (hanya tersisa 4,6 juta ha), terluas berada di Pulau Sumatera dan Kalimantan. Seluruh lahan di APL yang belum memiliki ijin, kemungkinan besar telah dimiliki oleh perseorangan. Lahan ini biasanya sempit dan terpencar di seluruh Indonesia dan setiap pemilik lahan mempunyai rencana sendiri untuk penggunaan lahannya.

Menjelang tahun 2045 kompetisi penggunaan lahan untuk berbagai sektor akan semakin meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk. Peluang terbesar untuk pengembangan pertanian tanaman pangan dari aspek legalitas adalah lahan negara yang belum berijin yang berada di areal HPK seluas 1,7 juta ha dan di areal HP seluas 1,6 juta ha.

Khusus untuk lahan terlantar, menurut perhitungan Mulyani dan Agus (2017), dari total 29,8 juta ha yang terlantar saat ini, ada 7,9 juta ha yang dapat dijadikan lahan pertanian; setelah disisihkan lahan yang berada dalam kebijakan moratorium, kawasan hutan, serta lahan yang sudah memiliki izin usaha. Namun demikian, lahan yang potensial ini ada di kawasan APL 4,6 juta ha, hutan produksi 1,6 juta ha dan di kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi seluas 1,7 juta ha. Poinnya adalah bahwa ada harapan besar untuk memanfaatkan lahan terlantar ini untuk pertanian.

### **PROGRAM REFORMASI AGRARIA DENGAN BERBASIS TANAH OBJEK REFORMA AGRARIA (TORA)**

Program reforma agraria dengan membagikan TORA seluas 9 juta ha berpijak pada Nawacita Presiden Jokowi (berjudul *Jalan Perubahan Menuju Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian*). Dari sembilan agenda, reforma agraria tertulis pada agenda ke-5 di bawah subjudul "Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia". Janji ini lalu tertuang dalam RPJMN 2015-2019 yakni "Reforma Agraria melalui redistribusi tanah dan bantuan pemberdayaan masyarakat". Dengan dasar ini, maka lahirlah kesepakatan tiga menteri yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), Kementerian Pertanian, dan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Ketiga Menteri sepakat membentuk

“Tim Percepatan Pencadangan Lahan untuk Investasi Pertanian (PPLIP)”.

Dalam berbagai kesempatan, Presiden terus mengingatkan akan pentingnya persoalan ini. Dalam sidang kabinet terbatas yang membahas reforma agraria pada tanggal 24 Agustus 2016 misalnya, Presiden Jokowi memberi amanat yang intinya adalah bahwa reforma agraria harus dipercepat pelaksanaannya. *“Semangat reforma agraria adalah terwujudnya keadilan dalam penguasaan tanah, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, wilayah, dan sumber daya alam. Reforma agraria juga harus bisa menjadi cara baru menyelesaikan sengketa-sengketa agraria antar masyarakat dengan perusahaan, antar masyarakat dengan pemerintah”* (Kantor Staf Presiden RI 2017).

Dalam bentuk yang lebih operasional, Kantor Staf Presiden juga telah mengeluarkan buku “Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017” (Kantor Staf Presiden RI 2017). Buku ini disusun atas Perpres No. 45 tahun 2016 tentang RKP Tahun 2017 yang memuat lima Program Prioritas Reforma Agraria. Disebutkan pula bahwa pelaksanaan Reforma Agraria ini secara khusus akan dikendalikan Kantor Staf Presiden (KSP), sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.

Buku ini menjadi arahan bagi penyusunan Prioritas Nasional Reforma Agraria sebagaimana tercantum dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017. Kegiatan reforma agraria mencakup lima komponen utama, yakni:

- (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda reforma agraria dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi

tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria;

- (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Objek Reforma Agraria, ditujukan untuk mengidentifikasi subyek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya;
- (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria, ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusikan lahan menjadi milik rakyat;
- (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan, dan Produksi atas Tanah Objek Reforma Agraria, ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru; dan
- (5) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa.

Program reforma agraria seluas 9 juta ha terbagi atas dua bentuk kegiatan yakni legalisasi aset dan redistribusi lahan (Tabel 2). Untuk program redistribusi, lahannya berasal dari bekas HGU, tanah terlantar, tanah negara, pelepasan kawasan hutan, hutan produksi untuk konversi. Lahan ini diperuntukkan bagi buruh tani, petani gurem, masyarakat adat, nelayan, pemuda, dan perempuan. Pelepasan kawasan hutan (4,1 juta ha) merupakan alokasi 20% perusahaan perkebunan dari pelepasan kawasan hutan, dan seluas 2,1 juta ha dari HPK di kawasan hutan yang tidak produktif.

Tabel 2. Kegiatan dan target luas lahan dalam program reforma agraria, 2015-2019

Bentuk program	Luas (juta ha)
Legalisasi aset:	4,5
<b>a.</b> Tanah transmigrasi yang belum bersertifikat	0,6
<b>b.</b> Sertifikasi tanah (PRONA, lintas sektor, dll)	3,9
Redistribusi tanah:	4,5
<b>a.</b> HGU habis dan tanah terlantar	0,4
<b>b.</b> Pelepasan kawasan hutan	4,1
<b>Total</b>	<b>9,0</b>

Sumber: KLHK (2018)

Menurut informasi dari Kementerian LHK, sesungguhnya jumlah lahan hutan yang berpotensi didistribusikan sedikit lebih luas, yakni 4,8 juta ha (Tabel 3). Lahan tersebut terbagi atas tujuh kriteria, dimana yang paling luas adalah HPK yang tidak produktif (2,2 juta ha). Lahan-lahan ini tersebar di 26 provinsi, dan yang paling luas adalah di Pulau Kalimantan (Tabel 4).

Dalam Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2015-2019 (Permen LHK No. P.39/MenLHK-Setjen/2015), pemanfaatan ruang di Indonesia senantiasa menampilkan dua sisi yang saling berlainan yakni pertumbuhan ekonomi dan kualitas lingkungan hidup. Meskipun pertumbuhan ekonomi Indonesia tumbuh, namun indeks kualitas lingkungan hidup (IKLH), selama 3 tahun terakhir justru menunjukkan penurunan, yakni tahun 2011 sebesar 65,5, lalu turun menjadi 64,2, dan tahun 2013 turun lagi menjadi 63,1.

Tabel 3. Alokasi TORA sesuai dengan SK Menteri LHK No. 180, 2017

Kriteria	Luas (Ha)
1. Alokasi TORA dari 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	437.937
2. Hutan Produksi yang dapat Dikonversi (HPK) berhutan tidak produktif	2.169.960
3. Program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru	65.363
4. Permukiman Transmigrasi beserta Fasos-Fasumnya yang sudah memperoleh persetujuan prinsip	514.909
5. Permukiman, Fasos dan Fasum	439.116
6. Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	379.227
7. Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	847.038
Jumlah	4.853.549

Sumber: KLHK (2018)

Pembangunan Kementerian LHK 2015-2019 di bawah payung pembangunan berkelanjutan memposisikan keberadaan sumberdaya alam sebagai modal pembangunan Indonesia. Berkenaan dengan TORA, dalam Renstra KLHK ini terbaca bahwa tahun 2015 ditargetkan sebagai persiapan peningkatan akses masyarakat terhadap pengelolaan hutan seluas 12,7 juta ha (Program Perhutanan Sosial), serta persiapan dan pelaksanaan reformasi agraria dari kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi berupa legalisasi aset seluas 0,6 juta ha dan redistribusi tanah seluas 3,5 juta ha. Dengan kata lain, luas kawasan hutan untuk pengembangan pertanian hasil reforma agraria seluas 4,1 juta ha.

Tabel 4. Tabel potensi lahan TORA per provinsi

Provinsi	Luas (ha)
1. NAD	44.736
2. Sumatera Utara	272.343
3. Sumatera Barat	122.446
4. Riau	387.452
5. Kepulauan Riau	151.345
6. Jambi	13.389
7. Sumatera Selatan	221.018
8. Kep. Bangka Belitung	14.776
9. Bengkulu	17.482
10. Kalimantan Barat	113.172
11. Kalimantan Tengah	990.996
12. Kalimantan Utara	121.660
13. Kalimantan Timur	230.246
14. Kalimantan Selatan	182.212
15. Sulawesi Tenggara	118.300
16. Sulawesi Utara	14.389
17. Sulawesi Tengah	99.180
18. Sulawesi Barat	66.789
19. Sulawesi Selatan	87.260
20. Gorontalo	41.037
21. NTB	6.075
22. NTT	88.243
23. Maluku	369.591
24. Maluku Utara	263.790
25. Papua	642.152
26. Papua Barat	173.470
<b>TOTAL</b>	<b>4.853.549</b>

Sumber: KLHK (2018)

Program TORA ini disambut pula di Kantor Kementerian ATR/BPN. Dalam Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No 25 tahun 2015 tentang Renstra tahun 2015-2019, di bawah agenda ke lima yakni “Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia” terdapat sub agenda “Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Marginal melalui Pelaksanaan Program Indonesia Kerja”, dimana sasaran penyediaan adalah Sumber Tanah Objek Reforma Agraria. BPN telah menargetkan perannya berupa “*Pemberian hak milik atas tanah (melalui redistribusi dan legalisasi aset)*”. Redistribusi tanah melalui dua strategi yaitu: (1) koordinasi lokasi redistribusi tanah, dan (2) menjamin pelaksanaan distribusi hak atas tanah bagi petani, buruh lahan dan nelayan. Sedangkan legalisasi aset disertai dengan program pemberdayaan masyarakat.

Sehubungan dengan itu, Kementerian ATR/BPN menyiapkan program TORA yang diawali dengan IP4T yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Bersama (ATR/BPN, Dalam Negeri, Kehutanan, PU-Pera). Adapun obyek IP4T ini diprioritaskan pada Hutan Produksi Tetap, Hutan Produksi Terbatas dan Hutan Lindung, sedangkan yang berada di Hutan Produksi yang dapat dikonversi menjadi prioritas berikutnya. Untuk redistribusi tanah, BPN menyiapkan program penataan hubungan hukum keagrariaan, dengan terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah serta terwujudnya pemberdayaan masyarakat penerima redistribusi dan legalisasi aset.

## **INSTRUMEN PELEPASAN KAWASAN HUTAN UNTUK TORA**

Kementerian LHK telah menyiapkan perangkat hukum untuk pelaksanaan TORA yakni untuk Alokasi TORA dari 20% Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan dengan menggunakan Perpres No 51 tahun 2016 tentang Batas Sempadan Pantai. Sedangkan untuk Hutan Produksi yang dapat Dikonversi

(HPK) tidak produktif dan program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru (2,8 juta ha) menggunakan PP.104/2015 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan. Khusus untuk Permukiman Transmigrasi beserta fasos-fasumnya; Permukiman, fasos dan fasum; lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat; serta pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat berdasarkan kepada PP No. 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dan Perpres No. 88 tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan.

Untuk dua kementerian LHK dan ATR/BPN, juga telah dihasilkan Keputusan Bersama Menteri Kehutanan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 361/Kpts-Vii/90 dan 18 – XI – 1990 tentang Petunjuk Teknis Penataan Batas dan Pengukuran Kadastral dalam Rangka Pelepasan Kawasan Hutan dan Pemberian Hak Guna Usaha untuk Pengembangan Usaha Pertanian.

## **PROGRAM PERHUTANAN SOSIAL**

Di luar program TORA, sesungguhnya ada mekanisme lain yang juga memberi peluang besar untuk perluasan lahan pertanian, yakni program Perhutanan Sosial. Ada potensi seluas 12,7 juta ha, dimana sampai 2019 ditargetkan bisa terealisasi seluas 4,3 juta ha. Hutan dimaksud terdiri dari hutan desa 491.963 ha, hutan kemasyarakatan 244.404 ha, hutan tanaman rakyat 232.050 ha, kemitraan kehutanan 71.608 ha, hutan adat 8.746 ha, dan izin di areal Perhutani 4.675 ha. Peruntukan lahan tersebut diutamakan untuk dikelola oleh koperasi, kelompok tani, dan Gapoktan.

Program ini telah berjalan lama sebagaimana kita kenal dengan program *social forestry*. Program ini menjadi keniscayaan yang tidak bisa dihindari, dimana saat ini misalnya terdapat 25.683 desa

yang berada dalam kawasan hutan. Khusus untuk periode November 2014 sampai Agustus 2017, telah dilakukan perhutanan sosial seluas 604.373 ha untuk 239.341 KK. Pada bulan November 2017, Presiden menyerahkan SK perhutanan sosial di Kabupaten Bekasi untuk 2.144 ha dan di Jatim 2.827 ha. Pada 4 November 2017, pemberian SK perhutanan sosial dilanjutkan di Kabupaten Boyolali seluas 1.890 ha untuk 1.687 KK.

## **PERKEMBANGAN KELEMBAGAAN PELAKSANAAN TORA**

Dari kesepakatan tiga menteri tentang reforma agraria antara Menteri Pertanian, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) serta Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), pada akhir Desember 2015 Mentan telah menemui Menteri LHK membahas kebutuhan lahan 2 juta ha untuk investasi komoditas jagung, sapi, dan tebu. Penanaman jagung direncanakan dengan Perhutani di Jatim dan Jateng, tebu di Lampung dan Sultra, sedangkan sapi di Sultra, Kaltim, dan Kalteng. Pada saat itu disetujui akan dibentuk tim teknis yang beranggotakan tiga kementerian berupa “Tim Percepatan Pengadaan Lahan Pertanian”, selanjutnya diwacanakan dirubah menjadi “Tim Percepatan Pencadangan Lahan Investasi Industri Gula dan Sapi”. Pengadaan lahan seluas 2 juta ha tersebut adalah untuk pengembangan lahan tebu seluas 1 juta ha sedangkan sisanya untuk jagung (600.000 ha) dan pembibitan sapi (400.000 ha). Lahan yang direncanakan adalah lahan HGU yang tidak sesuai peruntukan.

Pada 24 Januari 2017 diumumkan telah terbentuk Tim Percepatan Pencadangan Lahan untuk Investasi Pertanian (PPLIP). Sesuai dengan Peraturan Menteri LHK P.81/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2016 tentang Kerja Sama Penggunaan dan Pemanfaatan Kawasan Hutan untuk

Mendukung Ketahanan Pangan, pasal 5 ayat (2): “...pengembangan tanaman pangan dan ternak di wilayah tertentu Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan di Areal Kerja Perum Perhutani dapat dilakukan dengan skema kerja sama antara KPH atau Perum Perhutani dengan mitra kerja sama”. Lalu pada Pasal 6 ayat (1): mitra kerja sama meliputi BUMN, BUMD, BUMS, atau koperasi. Direncanakan untuk PT Rajawali Nusantara Indonesia (RNI) di Sampit; sedangkan untuk PTPN X, XI, dan PT Wahyu Daya Mandiri di Jawa Timur

Pada 24 Februari 2017, Tim Percepatan Pencadangan Lahan untuk Investasi Pertanian (PPLIP) memberi waktu kepada 11 perusahaan untuk mengajukan permohonan izin pemanfaatan lahan Perhutani guna kegiatan investasi pertanian kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) hingga April 2017. Perusahaan harus melengkapi persyaratan seperti kepastian lahan, proposal, peta, nota kesepahaman, jaminan 20% (bank garansi), dan kelayakan usaha. Sesuai Permen LHK Nomor P.81/2016 tentang Kerjasama Penggunaan dan Pemanfaatan Kawasan Hutan untuk Mendukung Ketahanan Pangan, telah dicapai kemajuan untuk penanaman tebu oleh 9 perusahaan dan pengusahaan sapi oleh 2 perusahaan, sedangkan untuk jagung belum ada lahan yang sesuai. Perhutani menyiapkan lahan seluas 67.000 ha yang terbagi di Jawa Barat dan Banten seluas 22.001 ha, Jawa Tengah seluas 19.492 ha, dan Jawa Timur seluas 21.207 ha.

Saat ini sudah terbentuk Kelompok Kerja (Pokja), yaitu: (1) Pokja I: pelepasan kawasan hutan dan perhutanan sosial, diketuai KLHK; (2) Pokja II: redistribusi dan legalisasi TORA, diketuai Kementerian ATR/BPN, dan (3) Pokja III: pemberdayaan ekonomi masyarakat, diketuai oleh Kementerian Desa PDTT. Tahun 2018 aksi reforma agraria ini sudah memfokuskan diri di level propinsi dan kabupaten. Dengan demikian, Kementerian Pertanian dengan jajarannya di daerah perlu menjadi *stakeholders*

yang berperan aktif dalam pelaksanaan kegiatan ini, terutama untuk menjamin bahwa lahan yang dibagikan sesuai untuk usaha pertanian.

Selama dua tahun terakhir hingga Desember 2017, khusus untuk skema redistribusi lahan telah berhasil direalisasikan lebih dari 1.457 ribu ha (Tabel 5). Namun, dari 7 kriteria lahan yang akan dibagikan, baru berhasil untuk 3 kriteria saja yakni dari 20% kawasan hutan untuk perkebunan, pemukiman transmigrasi dan pemukiman beserta Fasos dan Fasum nya.

Sementara, untuk skema legalisasi aset, dari target sertifikasi 3,9 juta ha, realisasi sampai Agustus 2017 telah berhasil dibagikan sebanyak 2.888.993 sertifikat mencakup 245.097 bidang, dari target sertifikasi sebanyak 5 juta sertifikat. Berikutnya target 2018 ditingkatkan menjadi 7 juta sertifikat dan target tahun 2019 naik lagi menjadi 9 juta sertifikat.

Tabel 5. Perkembangan dan rencana penyelesaian TORA

Kriteria	Luas Indikatif (ha)	Luas Target (ha)	Luas	Luas Realisasi	Rencana	
			Realisasi S/D Desember 2016	S/D Desember 2017	2018	2019
Alokasi TORA dari 20%						
Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan	437.937 (*)	437.937	341.731	375.123		62.814
Hutan Produksi yang dapat DiKonversi (HPK) berhutan tidak produktif	2.169.960	1.801.021			702.843	1.098.178
Program pemerintah untuk pencadangan pencetakan sawah baru	65.363	65.363			30.517	34.846
Permukiman transmigrasi beserta fasos-fasum	514.909	514.909	41.367	50.708	80.157	384.044
Permukiman, fasos dan fasum	439.116	419.352	324.292	324.292	816.904	174.340
Lahan garapan berupa sawah dan tambak rakyat	379.227	296.184				
Pertanian lahan kering yang menjadi sumber mata pencaharian utama masyarakat setempat	847.038	600.000				
Jumlah	4.853.549	4.134.766	707.390	750.123	1.630.421	1.754.222

Sumber: KLHK (2018)

## **PENUTUP: KEMENTERIAN TEKNIS HARUS LEBIH PROAKTIF**

Ada banyak pihak yang berkepentingan dengan keberhasilan Program TORA ini, terutama Kementerian Pertanian yang sangat membutuhkan perluasan lahan pertanian. Namun, dengan waktu yang berjalan, dapat dikatakan bahwa realisasi TORA belum berjalan mulus, padahal masa kerja Presiden Jokowi-JK tinggal dua tahun lagi. Program TORA (legalisasi dan redistribusi) juga baru sebatas aspek *landreform* (pembagian lahan), sedangkan aspek *non-landreform* (akses reform) nya belum terlihat. Optimalisasi lahan TORA membutuhkan kedua aspek ini sekaligus, dimana Kementerian Pertanian sebagai kementerian teknis mendukung berupa penyediaan prasarana dan sarana usaha agribisnis mulai dari penyediaan air irigasi, input usahatani, teknologi, permodalan, dan pasar.

Redistribusi lahan kehutanan untuk pertanian jelas merupakan terobosan besar dalam mengatasi kemandekan perluasan lahan pertanian selama ini, yang bahkan setiap tahun dihantui oleh konversi yang sulit dikendalikan. Keberhasilan Program TORA dalam bentuk redistribusi lahan memberikan pengaruh makro yang sangat positif, karena menyediakan lahan baru yang sangat signifikan dan sangat membantu pencapaian target-target swasembada pangan nasional. Sementara, legalisasi aset (pemberian sertifikat tanah) memberi pengaruh mikro yang baik bagi keluarga petani, karena akan mampu menjadi modal yang besar untuk petani dalam berusaha tani dan mengembangkan agribisnis.

Di luar Program TORA, masih tersimpan ribuan konflik agraria yang juga membutuhkan perhatian, yang sebagian bisa diselesaikan dari program ini. Agar lebih berhasil maka reforma agraria yang *genuine* perlu dilakukan secara partisipatif sejak perencanaan, pelaksanaan, hingga monev dan dampak.

Kementerian Pertanian tentu harus lebih proaktif mulai dari Pusat sampai Daerah, sehingga program ini bisa efektif dan memberikan dampak secara optimal bagi tujuan-tujuan pembangunan pertanian.

Program TORA dapat diposisikan sebagai Reforma Agraria Abad ke 21. Reforma agraria pada era ini memiliki kondisi yang sangat berbeda dengan sebelumnya. Bagaimana bentuk pelaksanaan reforma agraria yang ideal, misalnya ide tentang *landreform* oleh pasar mendapatkan pro dan kontra dari berbagai kalangan. Pentingnya peran pasar dalam reforma agraria (*market assisted land reform*) misalnya didukung oleh de Janvry et al. (2001). Ia menyatakan betapa pentingnya akses atas tanah berupa kebijakan *landreform* dan aksi-aksi kolektif untuk memerangi kemiskinan di pedesaan.

Namun, pendekatan pasar ini memperoleh tantangan dari IFAD (2001) yang melihat pentingnya usaha pertanian skala kecil dan redistribusi tanah secara massal untuk mengurangi kemiskinan di pedesaan secara drastis. Sementara Bernstein (2002) mengkritik pendekatan pasar maupun neo-populis. Artikel Griffin et al. (2002) juga melihat pentingnya *landreform* sebagai strategi memerangi kebijakan yang bias perkotaan (*urban bias policies*).

Lebih jauh, Cousins (2007) menyatakan bahwa *landreform* pada era sebelumnya sering hanya memperhatikan isu lahan untuk pertanian dan pertumbuhan ekonomi nasional, pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan; padahal semestinya juga berkaitan dengan keadilan sosial (*social justice*). Untuk saat ini, basis *landreform* kepada ekonomi membutuhkan reformulasi baru di tengah perubahan dunia yang cepat saat ini. Hak atas tanah bukan hak universal dalam HAM, namun berhubungan dengan hak untuk mempunyai milik, hak atas rasa aman dan tenteram, hak bebas atas ancaman ketakutan, hak tidak dirampas miliknya

secara sewenang-wenang, hak hidup, hak mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf hidup, dan hak berperan serta dalam pengambilan keputusan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- [BPN] Badan Pertanahan Nasional. 2012. Peta penggunaan lahan skala 1:250.000. Jakarta (ID): Badan Pertanahan Nasional.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2016. Basis data statistik pertanian [internet]. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian. Tersedia dari <https://aplikasi.pertanian.go.id/bdsp/newkom.asp>
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2013. Peta status kawasan hutan di Indonesia. Jakarta (ID): Direktorat Jenderal Planologi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2015. Peta Spasial Tutupan lahan Indonesia. Jakarta (ID): Direktorat Jendral Planologi, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2018. Kebijakan Penyediaan Lahan Pertanian Melalui Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) dalam Mendukung Pembangunan Pertanian Berkelanjutan. Bahan Presentasi. Bogor, 30 Januari 2018. Jakarta (ID): Direktorat Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan, Ditjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI.
- Ben Cousins. 2007. Land and agrarian reform in the 21st century: changing realities, changing arguments? [Internet] (cited 2017

Oct 23] Available from: <http://mokoro.co.uk/land-rights-article/land-and-agrarian-reform-in-the-21st-century-changing-realities-changing-arguments/>.

Bernstein. 2002. "Land Reform: taking a long(er) view". *Journal of Agrarian Change* 2(4): 433-463. <https://doi.org/10.1111/1471-0366.00042>

de Janvry A, Sadoulet E. 2001. Access to land and land policy reforms. The UN World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER). [Internet] (cited 2017 Oct 21) Available from: <http://mokoro.co.uk/land-rights-article/land-and-agrarian-reform-in-the-21st-century-https://www.staff.ncl.ac.uk/david.harvey/AEF806/AccessToLand.pdf>

Griffin K, Khan AR, Ickowitz A. 2001. Poverty and distribution of land. Department of Economics, University of California, Riverside. October 2001. [Internet] (cited 2017 Oct 21) Available from: <https://pdfs.semanticscholar.org/5b73/35062a9ccf51f1eaf65cb51b97337fbd2cde.pdf>

[IFAD] International Fund for Agricultural Development. 2001. Rural poverty report 2001: the challenge of ending rural poverty. Oxford University Press. [Internet] (cited 2017 Oct 21) Available from: <https://www.ifad.org/documents/10180/4cc4c554-d652-4cf7-993a-a2ba5513237a>

Irianto G. 2013. *Kedaulatan lahan dan pangan: mimpi atau nyata*. Jakarta (ID): Gramedia Pustaka Utama.

Irianto G. 2014. *Modernisasi pertanian Indonesia: solusi atasi problem utama pertanian*. Jakarta (ID): Gramedia Pustaka Utama.

- Jokowi, Kala J. 2014. Jalan perubahan untuk Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian. visi, misi, dan program aksi Jokowi-Jusuf Kala, 2014. Jakarta.
- Kantor staf Presiden Republik Indonesia. 2017. Pelaksanaan reforma agraria. Arahan kantor staf presiden: prioritas nasional reforma agraria dalam rencana kerja pemerintah tahun 2017. Jakarta.
- Deininger K. 2003. Land policies for growth and poverty reduction (English). A World Bank policy research report. Washington, DC. World Bank Group. [Internet] (cited 2017 Oct 21) Available from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/Land-policies-for-growth-and-poverty-reduction>
- Mulyani A, Agus F. 2017. Kebutuhan dan ketersediaan lahan cadangan untuk mewujudkan cita-cita Indonesia sebagai lumbung pangan dunia tahun 2045. Analisis Kebijakan Pertanian. 15(1): 1-17.
- Mulyani A, Kuncoro D, Nursyamsi D, Agus F. 2016. Analisis konversi lahan sawah: penggunaan data spasial resolusi tinggi memperlihatkan laju konversi yang mengkhawatirkan. J Tanah dan Iklim. 40(2):43-55.
- [Permen LHK] Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.39/ MenLHK-Setjen/2015 tentang rencana strategis kementerian lingkungan hidup dan kehutanan tahun 2015-2019.
- Sudaryanto T, Kustiari R, Saliem HP. 2010. Perkiraan kebutuhan pangan tahun 2010-2050. Hal. 1-24 dalam Buku analisis kecukupan sumber daya lahan mendukung ketahanan pangan nasional hingga tahun 2050. Badan Litbang Pertanian, Jakarta.
- Sukarman, Suharta N. 2010. Kebutuhan lahan kering untuk kecukupan produksi bahan pangan periode 2010-2050: Analisis

sumberdaya lahan menuju ketahanan pangan berkelanjutan.  
Jakarta (ID): Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>

# **ALTERNATIF PENYEMPURNAAN KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK**

Sri Hery Susilowati<sup>1</sup>

## **PERAN STRATEGIS SUBSIDI PUPUK**

Pupuk memiliki peranan penting dalam mendukung program pencapaian swasembada pangan melalui peningkatan produktivitas tanaman. Meskipun pupuk bukan satu-satunya unsur utama dalam menyumbang peningkatan produksi dan hanya memiliki pangsa biaya sekitar 10% dari total biaya usaha tani padi per hektar, namun tanpa pupuk tidak akan dapat dicapai peningkatan produksi seperti yang diharapkan. Oleh karenanya pupuk termasuk komoditas strategis dan termasuk ke dalam kelompok barang yang diawasi peredarannya serta pengadaan dan penyalurannya mendapat subsidi dari Pemerintah untuk kebutuhan kelompok tani dan/atau petani di sektor pertanian. Pemerintah sangat berkepentingan dalam pengaturan pengadaan dan distribusinya agar pupuk dapat diterima petani sesuai dengan azas enam tepat, yaitu: tepat jenis, jumlah, tempat, waktu, mutu, dan harga.

Kebijakan subsidi pupuk memiliki tujuan penting dan strategis, yaitu meningkatkan produksi pangan. Tujuan yang lebih besar lagi yaitu pencapaian target swasembada dan kedaulatan pangan, selain meringankan biaya usaha tani, dan pendapatan petani. Tujuan peningkatan produksi dan pencapaian swasembada pangan tersebut relevan, jika mencermati keberhasilan peningkatan produksi padi, jagung,

---

<sup>1</sup> Peneliti Madya pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

dan komoditas lainnya, bahkan telah tercapainya swasembada beras. Produksi padi tahun 2016 sebesar 79,14 juta ton atau naik 4,96% dibandingkan tahun 2015, demikian pula produksi jagung sebesar 23,16 juta ton atau naik 18,11% (Kementan, 2017).

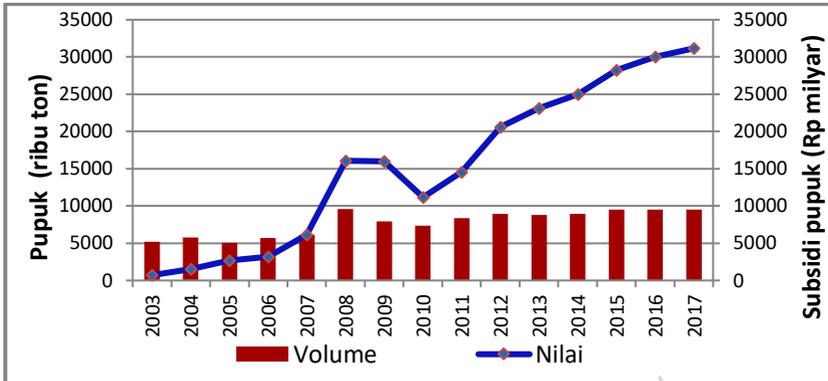
Namun implementasi kebijakan subsidi pupuk saat ini masih mengandung berbagai permasalahan dan berbagai isu yang memerlukan perbaikan atau penyempurnaan. Berdasarkan isu dan permasalahan tersebut, tulisan ini menyajikan beberapa alternatif perbaikan atau penyempurnaan mekanisme subsidi pupuk.

## **ISU KEBIJAKAN SUBSIDI PUPUK**

Terlepas dari pro dan kontra terhadap kebijakan subsidi pupuk saat ini, beberapa isu klasik yang mengemuka terkait subsidi pupuk terutama adalah: (a) semakin besarnya beban APBN untuk subsidi pupuk, (b) tingginya disparitas harga pupuk bersubsidi vs non-subsidi, (c) belum tersusunnya secara baik RDKK sebagai basis penghitungan rencana kebutuhan pupuk bersubsidi, (d) belum optimalnya pengawasan kebijakan subsidi pupuk. Isu-isu utama terkait implementasi kebijakan subsidi pupuk tersebut diuraikan sebagai berikut.

### **Beban Anggaran Subsidi Pupuk Semakin Meningkat**

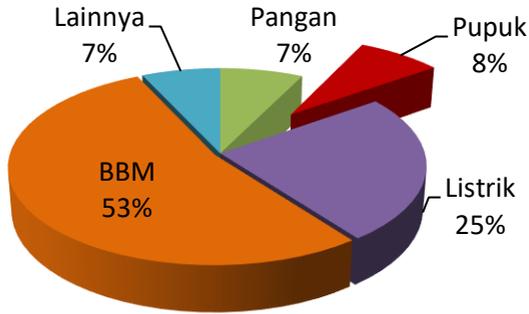
Data perkembangan anggaran subsidi pupuk selama satu setengah dasa warsa atau selama periode 2003-2017 menunjukkan peningkatan anggaran yang sangat substansial, yaitu meningkat dari Rp708 milyar menjadi Rp31.165 milyar atau meningkat 440% (44 kali lipat). Namun jika ditelisik dari volume subsidi pupuk, peningkatannya tidak sebesar peningkatan anggaran, yaitu hanya meningkat 1,8 kali lipat (Gambar 1).



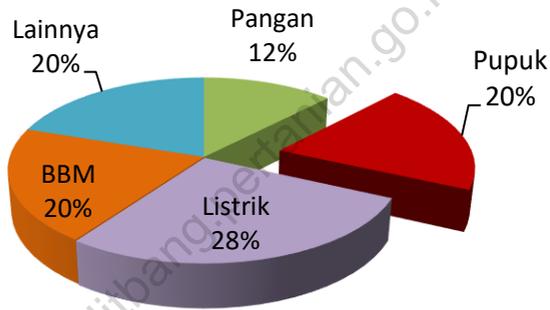
Sumber: Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk, diolah

**Gambar 1.** Perkembangan jumlah dan nilai subsidi pupuk, 2003-2017

Peningkatan anggaran subsidi pupuk yang sangat substansial selama periode tersebut lebih dikarenakan oleh peningkatan harga gas sebagai bahan baku pupuk sejak tahun 2000. Peningkatan anggaran subsidi pupuk tersebut mengubah peta proporsi anggaran APBN, yaitu bahwa proporsi anggaran subsidi pupuk tahun 2003 hanya sebesar 1,8% menjadi 20% pada tahun 2017. Jika dihitung rata-rata tahun 2003-2017, proporsi anggaran subsidi pupuk sebesar 8%, sedangkan anggaran subsidi BBM menurun tajam, yaitu 68,3% tahun 2003 menjadi 20% pada tahun 2017, padahal secara rata-rata tahun 2003-2017 proporsi subsidi BBM sebesar 53% (Gambar 2).



**Rata-rata 2003-2017**



**Tahun 2017**

Sumber: Kementerian Keuangan RI (berbagai tahun), diolah

**Gambar 2.** Pangsa subsidi pupuk, rata-rata tahun 2003-2017 dan tahun 2017

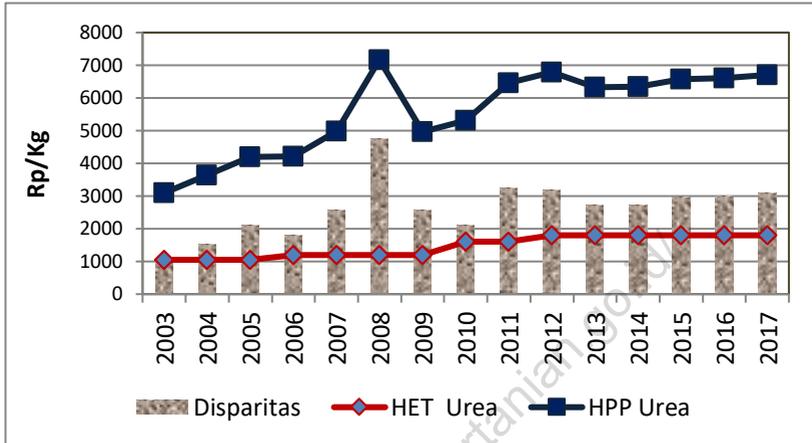
## Disparitas Harga Pupuk Bersubsidi vs Nonsubsidi Semakin Meningkat

Harga Eceran Tertinggi (HET) atau harga pupuk bersubsidi selama ini ditetapkan jauh lebih rendah dari HPP (harga pokok produksi) pupuk sehingga menciptakan disparitas harga pupuk bersubsidi vs non-subsidi. Besaran HET pupuk relatif tidak

banyak berubah, sementara HPP gabah secara berkala dilakukan penyesuaian (kenaikan), terakhir melalui Permentan Nomor 03/2017 HPP gabah kering giling (GKG) ditetapkan sebesar Rp4.600/Kg. Hal ini mengakibatkan rasio harga pupuk terhadap harga gabah semakin kecil atau dengan kata lain, harga riil pupuk (relatif terhadap harga gabah) semakin murah. Sebagai ilustrasi, harga pupuk Urea bersubsidi selama tahun 2003-2017 hanya naik 3 kali, yaitu dari Rp1.050/Kg tahun 2003 menjadi Rp1.200/Kg tahun 2006; kemudian tahun 2010 dan tahun 2012 kembali naik menjadi Rp1.800/Kg, dan sampai sekarang belum ada kenaikan lagi. Demikian pula yang terjadi untuk jenis pupuk yang lain. Sementara jika mengacu konsep Rumus Tani yang diperkenalkan sejak tahun 1968, rasio harga gabah dengan harga pupuk saat ini sudah jauh dari acuan rumus tani (perbandingan harga beras dengan harga pupuk adalah 1:1). Rumus tani digunakan sebagai pedoman dalam menentukan perhitungan harga gabah yang dijual dengan harga pupuk yang dibeli oleh petani (Mears dan Afiff 1969), yang juga menjadi dasar bagi penetapan harga dasar gabah. Harga pupuk yang relatif murah tersebut mengakibatkan penggunaan pupuk menjadi boros dan tidak efisien, selain memberikan efek negatif lainnya yaitu struktur tanah menjadi keras.

Tingginya disparitas harga pupuk subsidi vs non-subsidi yang tercipta dengan adanya subsidi pupuk tersebut, mendorong munculnya *moral hazard* bagi pelaku pasar demi keuntungan pribadi yang merugikan petani sebagai sasaran utama penerima subsidi dan juga pemerintah. Disparitas harga Urea bersubsidi vs non-subsidi tahun 2003 sebesar Rp994/Kg (atau 94,7% terhadap HET Urea) meningkat 172% menjadi Rp3.010/Kg pada tahun 2017. Semakin besar disparitas harga, insentif melakukan *moral hazard* semakin besar. Praktik-praktik tercela dalam distribusi dan pemasaran pupuk, seperti penyelewengan distribusi pupuk

kepada pihak-pihak yang seharusnya tidak berhak menerima subsidi, pengoplosan pupuk, dan praktik lainnya sampai saat ini masih terus terjadi.



Sumber: Direktorat Pupuk dan Pestisida Kementan, diolah

Gambar 3. Perkembangan disparitas HET dan HPP Urea, 2003-2017

### RDKK Belum Tersusun Secara Baik dan Benar

RDKK yang digunakan sebagai basis data untuk penghitungan kebutuhan subsidi pupuk bagi kelompok tani, belum disusun secara baik dan benar. Hal ini ditengarai oleh kenyataan di lapang: (a) RDKK yang seharusnya dibuat oleh kelompok tani dibantu PPL, seringkali penyiapannya sangat terlambat sehingga terpaksa dibuat oleh pihak-pihak lain (produsen pupuk, kios, atau distributor, dll) yang juga berkepentingan dengan subsidi pupuk untuk pengajuan kebutuhan subsidi pupuk, (b) belum semua petani masuk sebagai anggota kelompok tani sehingga tidak tercantum dalam RDKK padahal petani tersebut juga memerlukan pupuk, (c)

ketentuan tentang kelompok sasaran (*target group*) penerima subsidi pupuk dengan luasan maksimum 2 ha/KK yang tercantum dalam RDKK sangat sulit dilaksanakan di lapangan karena semua petani membutuhkan pupuk, termasuk petani berlahan luas sehingga RDKK seringkali dimanipulasi dengan memecah luas sawah yang diatasnamakan keluarga lain, (d) kemampuan kelompok tani dalam pendataan luas garapan dan kebutuhan pupuk anggotanya masih lemah sehingga seringkali terjadi *mark-up* kebutuhan pupuk, penyerahan RDKK terlambat yang berakibat pengajuan kebutuhan pupuk juga terlambat, (e) RDKK yang diajukan seringkali sama dengan RDKK tahun-tahun sebelumnya sementara sebetulnya telah terjadi perubahan pemilik, luas dan fungsi lahan usaha tani, dan (f) tidak ada sanksi hukum terhadap kelompok tani yang RDKK-nya tidak benar.

Dengan kondisi tersebut, RDKK yang seharusnya menjadi basis data yang benar untuk perencanaan kebutuhan pupuk, lebih bersifat sebagai formalitas pelengkap persyaratan untuk memperoleh subsidi pupuk. Di sisi lain, alokasi pupuk bersubsidi yang diterima petani selama ini lebih rendah dari volume yang diajukan dalam RDKK. Pemerintah menetapkan alokasi volume pupuk bersubsidi per provinsi yang selanjutnya dijabarkan sampai ke tingkat kelompok tani, didasarkan atas *trend history* penyerapan pupuk tahun sebelumnya selain oleh ketersediaan anggaran pemerintah. Alokasi pupuk yang umumnya lebih rendah dari pengajuan dalam RDKK bisa jadi membuat kelompok tani menjadi skeptis dalam menyusun RDKK secara baik. Dengan demikian, penyusunan RDKK secara baik dan benar menjadi lebih kompleks.

### **Pengawasan Belum Dilaksanakan Secara Optimal**

Komisi Pengawas Pupuk dan Pestisida (KP3), sebagai kelembagaan *ad hoc*, berada mulai di tingkat nasional, provinsi

hingga kabupaten/kota. KP3 memiliki tugas melakukan pengawasan, pemantauan dan evaluasi terhadap pengadaan, penyaluran sekaligus memantau harga eceran tertinggi (HET) pupuk bersubsidi. Hal yang sama dilakukan juga untuk penggunaan pestisida. Dengan demikian, KP3 sebetulnya memiliki fungsi yang sangat strategis, khususnya dalam membantu petani agar memperoleh pupuk yang dibutuhkan secara tepat. Namun yang ditemui di lapangan, KP3 belum menjalankan fungsinya secara memadai, belum nampak kegiatan nyata di lapangan. Belum optimalnya kinerja KP3 di daerah, boleh jadi disebabkan oleh belum terbangunnya "*net-working thinking*" yang utuh di antara para pihak yang terlibat dalam urusan pengawasan pupuk bersubsidi dan pestisida. KP3 juga dinilai tidak memahami sepenuhnya tugas dan fungsinya, tidak membuat laporan pengawasan, serta kurangnya dana untuk melakukan pengawasan (Pattiro 2012).

Hasil Kajian Kebijakan Subsidi di Bidang Pertanian yang dilakukan oleh KPK (2017) juga menengarai masih terdapat beberapa permasalahan yang perlu dilakukan penyempurnaan, baik pada aspek perencanaan, aspek pelaksanaan, dan aspek pengawasan dan dirumuskan beberapa masukan untuk perbaikan implementasi kebijakan subsidi pupuk. Pada aspek perencanaan, terkait dengan desain alokasi pupuk bersubsidi dinilai belum efektif dan efisien. Pada aspek pelaksanaan terutama terkait dengan penetapan HPP pupuk, dinilai mendorong inefisiensi di tingkat produsen, sehingga perlu disusun HPP tunggal sebagai acuan pembayaran maupun evaluasi pembayaran subsidi serta meningkatkan peran supervisi terhadap anak perusahaan atas kegiatan pengadaan gas. Pada aspek pengawasan, disebutkan pengawasan kebijakan subsidi belum berjalan secara optimal sehingga perlu meningkatkan

partisipasi masyarakat guna mengawasi pelaksanaan program subsidi (Pokja Pupuk 2017).

## **ALTERNATIF PENYEMPURNAAN KEBIJAKAN KE DEPAN**

Berdasarkan berbagai ilustrasi isu-isu terkait subsidi pupuk seperti yang diuraikan, maka diperlukan penyempurnaan kebijakan subsidi pupuk. Berdasarkan rentang waktu pelaksanaan, penyempurnaan kebijakan subsidi pupuk dapat dipilah menjadi : (1) jangka pendek, (2) jangka menengah, dan (3) jangka panjang.

### **Kebijakan Jangka Pendek (1-2 tahun)**

Dalam jangka pendek, mengingat tahun 2019 merupakan tahun politik, maka sampai dengan tahun 2019 tidak dilakukan perubahan mekanisme subsidi pupuk secara substansial. Penggunaan Kartu Tani untuk distribusi pupuk disertai dengan perbaikan dan penyempurnaan mekanisme subsidi pupuk, merupakan strategi yang paling tepat dilakukan untuk periode tersebut. Perbaikan dilakukan pada aspek pengadaan, penyiapan basis data dan aspek pengawasan.

#### **a. Penyaluran subsidi pupuk menggunakan Kartu Tani**

Dalam rangka menjamin transparansi dan akuntabilitas penyaluran pupuk bersubsidi kepada petani/kelompok tani, telah dilakukan uji coba penerapan Kartu Tani sebagai alat penebusan pupuk bersubsidi oleh petani di pengecer resmi. Dengan menggunakan Kartu Tani, diharapkan penyaluran pupuk bersubsidi akan lebih terjamin dan tepat sasaran bagi para petani yang berhak menerima. Hal ini dilakukan untuk memenuhi syarat ketepatan sasaran serta memastikan bahwa petani yang menebus pupuk bersubsidi adalah petani yang

berhak. Langkah ini menjadi wewenang Kementerian Pertanian, Perbankan dan Dinas Pertanian serta Pemda setempat. Pelaksanaan uji coba distribusi subsidi pupuk melalui kartu tani merupakan strategi untuk memperbaiki pola penyaluran pupuk bersubsidi. Kartu tani dapat dipandang sebagai transisi menuju sistem distribusi pupuk secara bebas (non-subsidi). Penggunaan kartu tani dapat dipandang juga sebagai salah satu solusi untuk menghindari penyimpangan distribusi pupuk yang dapat mengakibatkan kelangkaan pupuk.

Uji coba penyaluran subsidi pupuk menggunakan kartu tani pada tahap awal telah dilakukan di Kabupaten Batang oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah tahun 2015 kemudian diterapkan di kabupaten/kota lain selama tahun 2016-2017. Kementerian Pertanian juga melakukan uji coba kartu tani pada tahun 2017 di lima provinsi di Jawa, yaitu: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten dan DIY. Pada Tahun 2018, uji coba akan diperluas ke 10 Provinsi yaitu: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Aceh, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Barat. Secara agregat sampai dengan Mei 2017, total kartu tani yang telah diserahkan kepada petani sebanyak 2.061.873 (atau 99,6% dari yang telah tercetak)<sup>2</sup>. Ke depan petani diarahkan hanya dapat menebus pupuk bersubsidi di pengecer apabila dapat menunjukkan kepemilikan kartu tani tersebut. Namun masih ada persoalan mendasar jika kartu tani secara nasional akan digunakan sebagai mekanisme distribusi dan penebusan pupuk bersubsidi yang perlu mendapat solusi.

---

<sup>2</sup>Bahan rapat Tim Teknis Pokja Pupuk 27 juli 2017“Kinerja pupuk bersubsidi tahun 2017 dan pelaksanaan kartu tani”, Kemenko Bidang Perekonomian.

Persoalan mendasar pada implementasi kartu tani terutama adalah pada penghimpunan data petani dan luas lahan garapan yang selalu berubah, diantaranya karena status penguasaan lahan (sewa, sakap, milik digarap sendiri) yang bisa berubah setiap musim. Selain itu masih terdapat beberapa daerah yang tidak ada sinyal internet (*blank spot*) untuk operasional penggunaan kartu tani, dan keterampilan SDM pengecer masih kurang dalam mengoperasionalkan EDC (*electronic data capture*). Untuk pelaksanaan uji coba penggunaan kartu tani sampai saat ini, keberhasilan uji coba seyogyanya tidak hanya dilihat dari jumlah kartu tani yang telah tercetak dan telah didistribusikan kepada petani, namun harus dilihat sampai ke tingkat pemanfaatan kartu tani oleh petani untuk menebus pupuk.

**b. Perbaiki aspek pengadaan, penyiapan basis data, dan aspek pengawasan**

**Aspek pengadaan:** yaitu dengan meningkatkan efisiensi biaya pokok produksi (BPP) pupuk sehingga beban subsidi pupuk dapat ditekan dengan berkurangnya selisih HPP dengan HET pupuk. Mengacu pada rekomendasi KPK (2017), perlu ditetapkan HPP tunggal setiap komoditas pupuk bersubsidi sebagai acuan pembayaran maupun evaluasi pembayaran subsidi, serta meningkatkan peran supervisi terhadap anak perusahaan atas kegiatan pengadaan gas. Suryana et al. (2016) juga menyatakan, perlunya dilakukan penyesuaian harga gas bumi sebagai bahan baku gas dan penyesuaian terhadap HET pupuk.

**Perbaiki basis data petani sasaran penerima subsidi:** yaitu dengan meningkatkan efisiensi penggunaan pupuk bersubsidi dengan melakukan perbaikan penyusunan RDKK dan penggunaan kartu tani untuk penyaluran subsidi pupuk.

Oleh karenanya, perlu dilakukan revitalisasi penyusunan RDKK. Penyusunan RDKK secara *online* atau disebut sebagai e-RDKK yang sedang dilakukan oleh Kementerian Pertanian merupakan strategi menuju revitalisasi RDKK tersebut. Melalui e-RDKK maka RDKK akan dapat diperbaharui setiap tahun secara lebih cepat dan mudah. Untuk itu diperlukan penguatan SDM baik untuk menyusun/meng-*entry* data untuk RDKK maupun untuk keperluan pembaruan data.

**Aspek Pengawasan:** untuk dapat meningkatkan kiberja KP3 agar dapat melaksanakan tupoksinya secara optimal, diperlukan peningkatan anggaran operasional KP3. Pemerintah Pusat, jika diperlukan, agar memberikan instruksi kepada SKPD di seluruh provinsi dan kabupaten untuk meningkatkan anggaran KP3 guna terlaksananya pengawasan penyaluran pupuk secara enam tepat sampai di tingkat desa. Selain itu perlu meningkatkan partisipasi masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan program subsidi dengan membuat layanan pengaduan masyarakat dalam bentuk *hotline* pengaduan dan media sosial. Langkah ini menjadi wewenang Kementerian Pertanian. Aspek pengawasan lain yang perlu dibenahi adalah melakukan pendampingan dan monitoring kepada para pengecer (kios pupuk) untuk melakukan penertiban pencatatan penyaluran pupuk. Pencatatan atau administrasi di tingkat pengecer digunakan sebagai dasar untuk mengontrol apakah pupuk bersubsidi telah disalurkan kepada yang berhak menerima sesuai dengan RDKK. Langkah ini menjadi wewenang Kementerian Perdagangan dan produsen pupuk.

### **Kebijakan Jangka Menengah (3-5 tahun)**

Kesenjangan harga pupuk non-subsidi dengan harga pupuk bersubsidi semakin melebar yang menunjukkan disparitas harga

subsidi dan non-subsidi yang semakin besar. Hal ini berdampak pada munculnya praktik-praktik penyelewengan distribusi pupuk. Sepanjang disparitas harga masih memberikan insentif cukup tinggi bagi pelaku, maka *moral hazard* masih akan tetap terjadi. Oleh karena itu menghilangkan disparitas secara bertahap sampai pada satu harga yang tidak memberikan insentif cukup bagi pelaku *moral hazard*, merupakan satu alternatif perubahan kebijakan subsidi pupuk.

Fakta tersebut yang juga mendasari perlunya dilakukan perubahan kebijakan subsidi pupuk, dimana harga pasar tidak terdistorsi namun di sisi lain petani tidak terlalu terbebani dengan kenaikan biaya produksi pupuk. Dengan mempertimbangkan berbagai dampak negatif dari subsidi harga pupuk seperti diuraikan di atas, maka diperlukan alternatif subsidi untuk petani yang tidak menimbulkan disparitas harga yang mendorong terjadinya berbagai penyimpangan. Terdapat beberapa alternatif perubahan mekanisme subsidi pupuk yang selama ini menjadi wacana sebagai pengganti mekanisme kebijakan subsidi pupuk yang berlaku sekarang. Beberapa alternatif mekanisme kebijakan subsidi pupuk tersebut adalah: (a) penghapusan subsidi pupuk secara bertahap, (b) pengalihan subsidi pupuk ke subsidi output (harga gabah), dan (c) subsidi pupuk langsung ke petani. Kebijakan mana yang dipandang lebih tepat, disesuaikan dengan manfaat dan konsekuensi jika salah satu alternatif tersebut dipilih dan juga disesuaikan dengan arah kebijakan pemerintah ke depan. Bagaimanapun, subsidi pupuk merupakan kebijakan yang sangat strategis, tidak hanya didasarkan pada pertimbangan ekonomi semata namun juga bersifat politis. Alternatif perubahan mekanisme kebijakan subsidi pupuk tersebut diuraikan sebagai berikut.

### a. Penghapusan subsidi pupuk secara bertahap

Konsep kebijakan penghapusan secara bertahap (*phase out*) subsidi pupuk dilakukan melalui mekanisme meningkatkan HET pupuk secara bertahap sampai pada tingkat tertentu di mana harga pupuk masih tetap bersubsidi, namun disparitas harga yang terjadi tidak cukup besar memberikan insentif melakukan *moral hazard*. Untuk memberikan kompensasi peningkatan biaya produksi yang ditanggung petani karena meningkatnya harga pupuk, peningkatan HET secara bertahap diikuti dengan peningkatan HPP (harga pembelian pemerintah) gabah. Melalui kebijakan ini, sistem distribusi pupuk bersubsidi tidak berubah. Subsidi pupuk tetap ditujukan ke produsen pupuk.

Manfaat kenaikan HET pupuk secara bertahap adalah : (a) disparitas harga pupuk subsidi vs non-subsidi juga semakin kecil sehingga mengurangi insentif untuk melakukan penyelewengan, dan (b) penghematan anggaran subsidi yang kemudian dapat dialokasikan untuk tujuan peningkatan produktivitas pertanian (antara lain untuk meningkatkan/membangun infrastruktur pertanian/pedesaan, menyediakan fasilitas pra dan pasca panen, memupuk dana untuk kebutuhan modal kerja dan investasi bagi petani, dan meningkatkan penguasaan lahan usaha tani, dan lain-lain).

Pokja Pupuk (2016) telah melakukan analisis skenario penghapusan subsidi pupuk secara bertahap. Jika mengasumsikan HET pupuk Urea naik pada tahun 2016 sampai dengan 2018, dan tahun 2019 subsidi pupuk subsidi dipertahankan 20% dari harga pasar, maka akan terjadi kenaikan harga pupuk Urea setiap tahunnya berkisar 22-32%, pupuk SP36 naik berkisar 22-41% setiap tahun, ZA naik 15-

57%, NPK 17-41%, dan pupuk organik 25-80%. Pada tahun 2020, jika subsidi pupuk dipertahankan tetap ada sebesar 20%, maka harga pupuk akan mengalami kenaikan dari harga HET sebelum ada kenaikan, yaitu Urea menjadi Rp4.675/Kg (260%), SP36 Rp5.834/Kg (292%), ZA Rp3.548 (253%), NPK Rp5.226 (271%), dan pupuk organik akan naik menjadi Rp1.956/Kg (391%). Dengan melakukan kenaikan HET pupuk secara bertahap, maka selama 5 tahun (2016-2020), jumlah total penghematan subsidi pupuk akan mencapai sekitar Rp84,99 triliun.

Kenaikan HET pupuk secara bertahap akan meningkatkan biaya produksi usaha tani. Namun jika kenaikan HET tersebut dikompensasi dengan kenaikan HPP gabah sekitar 5% per tahun, dan diasumsikan juga terjadi kenaikan produksi 1,5% per tahun, maka pendapatan petani masih tetap akan meningkat dibandingkan sebelum kenaikan HET. Dengan demikian, kebijakan kenaikan HET pupuk secara bertahap tetap akan meningkatkan pendapatan petani asal dibarengi dengan kenaikan HPP gabah dan kenaikan produktivitas padi.

#### **b. Pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output**

Hasil wawancara dengan petani di berbagai lokasi dan wacana yang sering muncul jika berdiskusi tentang harga gabah kaitannya dengan subsidi pupuk, adalah petani lebih menghendaki subsidi harga output dibandingkan subsidi pupuk, asal pupuk selalu tersedia saat dibutuhkan. Namun keinginan yang diungkapkan petani dengan lebih memilih subsidi harga gabah dibandingkan dengan subsidi pupuk, diyakini belum atau tidak didasarkan pemahaman berapa sebetulnya nilai subsidi pupuk yang selama ini diterima, atau dengan kata lain, berapa harga pupuk jika

tidak disubsidi yang harus dibayar oleh petani sebagai *trade off* memperoleh subsidi harga output. Hal ini karena dengan pembatas anggaran pemerintah yang ada saat ini, jika tanpa harus menaikkan beban anggaran pemerintah untuk subsidi, maka pilihan yang rasional adalah mengalihkan anggaran subsidi pupuk untuk sektor tanaman pangan ke subsidi harga output, dalam hal ini prioritas adalah untuk gabah.

Faktor positif jika subsidi pupuk dialihkan menjadi subsidi *output*, diantaranya: (a) subsidi diterima/dinikmati langsung oleh petani, bukan oleh podusen pupuk seperti selama ini, (b) harga produksi pertanian (khususnya padi) menjadi lebih terjangkau, dan diharapkan hal ini akan memotivasi petani untuk berusaha tani secara lebih baik, (c) karena harga pupuk tidak lagi bersubsidi, petani akan mengatur penggunaan pupuk secara lebih efisien dan optimal, (d) pabrik pupuk akan berusaha menjadi lebih bersaing karena tidak lagi mengandalkan *captive market* pupuk bersubsidi, (e) harga pupuk menjadi lebih rasional sehingga mendorong penggunaan pupuk lebih optimal, dan (f) penggunaan saprodi menjadi lebih optimal dan mendorong diversifikasi usaha tani (Susilowati, 2016).

Apakah pengalihan subsidi pupuk menjadi subsidi harga output akan memberikan manfaat penambahan pendapatan yang lebih besar bagi petani? Pertanyaan tersebut akan terjawab dengan membuat skenario analisis imbang antara penambahan penerimaan petani dengan diberi subsidi harga gabah dengan tambahan biaya pupuk jika pupuk berubah menjadi harga non-subsidi. Jika mengasumsikan semua dana subsidi pupuk dialihkan untuk subsidi harga output, konsekuensinya harga pupuk di pasaran akan menjadi harga non-subsidi (diasumsikan

sama dengan HPP pupuk). Analisis perkiraan manfaat pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output dalam tulisan ini merupakan pembaruan dari analisis Susilowati (2016) dengan menggunakan data tahun 2017. Nilai besaran subsidi output dihitung dengan mengasumsikan jika semua dana subsidi pupuk untuk sub-sektor tanaman pangan dialihkan untuk subsidi harga output, yaitu hanya untuk gabah. Nilai subsidi pupuk tahun 2017 sebanyak Rp31,15 triliun. Alokasi pupuk bersubsidi untuk subsektor tanaman pangan (padi, jagung, dan kedelai) sekitar 73%. Produksi gabah (GKG) tahun 2017 (ARAM II) sebesar 77 juta ton GKG (Kementerian Pertanian, 2017). Jika seluruh subsidi pupuk untuk tanaman pangan dialihkan menjadi subsidi harga gabah, maka besarnya subsidi harga gabah sebesar Rp295/kg gabah GKG, yang merupakan pembagian antara total nilai subsidi pupuk untuk sub-sektor tanaman pangan dengan total produksi gabah nasional. Sedangkan nilai subsidi harga output yang diterima petani per hektar dihitung dengan mengalihkan nilai subsidi harga gabah per kg dengan produktivitas padi per hektar sebesar 5.155 Kg/Ha (ARAM II 2017). Dengan perhitungan tersebut akan diperoleh tambahan harga (sebagai subsidi harga *output*) per hektar sebesar Rp1,52 juta/Ha.

Namun dengan dialokasikannya seluruh subsidi pupuk sub-sektor tanaman pangan untuk subsidi harga output, harga pupuk menjadi tidak lagi bersubsidi. Harga pupuk urea akan naik 267%, pupuk SP-36 naik 300%, ZA naik 261%, pupuk NPK naik 278%, dan pupuk organik naik 402%. Jika dengan harga pupuk bersubsidi (sesuai HET), pengeluaran petani untuk pupuk sebesar Rp830 ribu/Ha, namun jika dengan harga pupuk non-subsidi, pengeluaran pupuk akan menjadi sebesar Rp2,24 juta/Ha. Petani harus

mengeluarkan tambahan biaya untuk membeli pupuk sekitar Rp1,41 juta/Ha, sementara tambahan penerimaan dari subsidi harga output sebesar Rp1,52 juta/Ha. Dengan kata lain, tambahan penerimaan dari subsidi harga output per hektar hanya sekitar Rp110 ribu.

Apakah besaran nilai tersebut memberikan manfaat yang lebih dibandingkan subsidi dalam bentuk subsidi harga pupuk seperti sebelumnya? Beberapa argumen berikut terkait manfaat nilai subsidi harga output. *Pertama*, nilai tambahan sekitar Rp110 ribu per hektar tersebut sangat tidak berarti dibandingkan dengan korbanan komoditas lain yang konsekuensinya tidak memperoleh subsidi pupuk dan tidak memperoleh tambahan kompensasi harga output seperti halnya pada komoditas padi. Seperti telah diungkapkan sebelumnya, subsidi harga output sebesar nilai tersebut diperoleh dengan mengasumsikan semua anggaran subsidi pupuk untuk tanaman pangan dialihkan hanya untuk subsidi harga output padi. Oleh karena itu jika diinginkan semua komoditas pangan yang selama ini memperoleh subsidi pupuk, juga memperoleh subsidi harga output, maka pemerintah harus mengeluarkan anggaran subsidi lebih besar lagi, yang berarti beban anggaran pemerintah untuk subsidi harus semakin besar.

*Kedua*, nilai subsidi harga sebesar Rp295/kg GKG tersebut tidak akan berpengaruh banyak terhadap harga gabah yang diterima petani, mengingat harga pasar gabah dewasa ini sudah jauh di atas HPP. Mengacu Permentan No. 03/2017, HPP gabah kering panen (GKP) ditetapkan sebesar Rp3.750/Kg. Kalaupun ditambah subsidi harga sebesar Rp254/kg, maka harga gabah GKP hanya menjadi Rp4.004/Kg, sementara harga rata-ran GKP di pasaran

sepanjang tahun 2017 sudah sebesar Rp4.635/Kg atau sekitar 12,4% di atas HPP. Bahkan data BPS menunjukkan selisih harga gabah GKP di tingkat pasar dengan HPP gabah sejak tahun 2015 sampai dengan April 2017 rata-rata sebesar 26%. Masih menurut data BPS (2017), harga gabah tertinggi di tingkat petani bulan Oktober 2017 mencapai Rp5.600/Kg GKP untuk Varietas Ciherang di Kecamatan Sendang Agung, Kabupaten Lampung Tengah. Harga gabah terendah mencapai Rp4.900/Kg GKP varietas Ciherang di Kecamatan Palas, Kabupaten Lampung Selatan. Harga tersebut berada di atas HPP gabah yaitu Rp3.700/Kg<sup>3</sup>. Oleh karenanya, diperlukan dana subsidi yang jauh lebih besar dari yang dialokasikan untuk subsidi pupuk saat ini, agar nilai subsidi harga layak untuk memotivasi petani meningkatkan hasil usaha taninya. Hal ini tentu akan semakin menambah beban anggaran pemerintah untuk subsidi. Jika anggaran untuk subsidi harga output hanya sebesar anggaran subsidi pupuk untuk subsektor pangan tahun 2017 ini, pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output (gabah) tidak akan efektif. Peningkatan anggaran dua kali lipat dibandingkan anggaran subsidi pupuk saat ini pun belum cukup untuk meningkatkan manfaatnya dalam kondisi perkembangan harga gabah yang sudah jauh di atas HPP seperti saat ini.

Bila subsidi harga output gabah diberikan lebih tinggi lagi diperkirakan akan berdampak pada kenaikan harga beras yang pada akhirnya menurunkan daya beli penduduk miskin, termasuk petani kecil di pedesaan. Demikian juga dampaknya terhadap perekonomian secara luas berupa peningkatan inflasi pangan.

---

<sup>3</sup> (<https://metrokota.bps.go.id/pressrelease/2017/11/02/476/rata-rata-harga-gabah--gkp--di-petani-oktober-2017-naik-10-59-persen-html>).

### c. Subsidi langsung pupuk

Subsidi Langsung Pupuk (SLP) adalah bantuan untuk membeli pupuk yang diberikan kepada petani secara langsung, melalui mekanisme pemberian dalam bentuk natura, tunai, *voucher* atau mekanisme lainnya. Dengan demikian secara konseptual subsidi langsung pupuk tidak dapat diklasifikasikan sebagai subsidi (dalam klasifikasi mata anggaran subsidi menggunakan kode 55) melainkan sebagai Bantuan Sosial (kode 57). Subsidi langsung pupuk dilatarbelakangi tujuan agar petani menerima manfaat langsung dari besaran subsidi pupuk yang diberikan oleh pemerintah. Berbeda halnya dengan subsidi harga pupuk seperti mekanisme selama ini, besaran subsidi diberikan melalui produsen pupuk senilai HPP dikurangi dengan HET pupuk dikalikan dengan volume pupuk yang disubsidi. Jika diberikan secara langsung kepada petani, diharapkan subsidi yang dikeluarkan pemerintah akan lebih efektif dan efisien dimanfaatkan oleh petani sasaran yang berhak menerima subsidi. Pendapat senada disampaikan oleh Hendrawan et al. (2011) dan Watiha et al. (2012), bahwa kebijakan subsidi langsung kepada petani dari produsen tanpa melalui distributor dan pengecer akan lebih efisien.

Konsep Subsidi Langsung Pupuk atau Subsidi Pupuk Langsung pernah diujicobakan tahun 2010 di Karawang oleh Kementerian Pertanian. Hasil evaluasi pelaksanaan ujicoba dengan kondisi saat itu, disarankan tidak dilanjutkan, dengan pertimbangan masih banyak mengalami permasalahan mendasar dalam implementasinya (PSEKP 2010). Namun bukan berarti mekanisme subsidi langsung pupuk tidak dapat dilaksanakan, melainkan masih diperlukan

penyempurnaan rancangan mekanisme dan kondisi pelaksanaan Uji Coba Subsidi Langsung Pupuk sehingga hasil evaluasi dapat lebih akurat.

Berdasarkan pengalaman dan hal-hal yang perlu diperbaiki pada uji coba subsidi langsung pupuk di Karawang, tahun 2016 dilakukan kembali ujicoba subsidi langsung pupuk oleh Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan bersama dengan *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*. Secara konsepsi, subsidi langsung pupuk akan mengubah mekanisme subsidi harga pupuk menjadi bantuan langsung pupuk. Namun pada tahap ujicoba yang sedang dilakukan oleh BKF, subsidi langsung pupuk belum sepenuhnya mengubah konsep subsidi menjadi bantuan sosial. Pada tahap ujicoba tersebut subsidi pupuk masih tetap disalurkan melalui produsen pupuk, namun terdapat dua target perubahan pada ujicoba SLP tersebut, yaitu mekanisme penyaluran subsidi dan sasaran penerima subsidi. Pada perubahan mekanisme penyaluran subsidi melalui SLP, subsidi disalurkan melalui Kartu Elektronik (Kartu Tani), sedangkan perubahan sasaran adalah penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin yang menggarap atau memiliki lahan <2 Ha. Sebagai dasar basis data untuk menetapkan sasaran adalah data RDKK Simluhtan (Sistem Informasi Manajemen Penyuluh Pertanian), dan BDT (Basis Data Terpadu) 2015 (BKF 2017). Ujicoba telah dilakukan di Kota Mataram, Pulau Lombok, NTB

Hasil survei lapangan yang dilakukan oleh tim dari BKF dan IPB menunjukkan bahwa pendataan petani penerima subsidi pupuk selama ini perlu disempurnakan. Identifikasi data petani di Pulau Lombok berdasarkan data

PBDT 2015, data RDKK, data Simluhtan, maupun data ST 2013 menunjukkan angka yang berbeda. Oleh karena itu, dilakukan verifikasi dan pemadanan atas data yang ada. Tujuan pemadanan RDKK – Simluhtan – PBDT 2015 adalah untuk memberikan keyakinan agar petani yang berhak menerima subsidi pupuk berdasarkan RDKK tercatat sebagai kelompok keluarga miskin di PBDT 2015.<sup>4</sup>

Sampai saat ini perkembangan ujicoba SLP baru pada tahap penetapan dan verifikasi target sasaran penerima subsidi, yaitu petani miskin dan hampir miskin, serta pembagian kartu tani. Dari hasil verifikasi, sekitar 30% petani tidak terverifikasi. Hal ini bisa terjadi karena beberapa kemungkinan, diantaranya petani yang bersangkutan memang sudah tidak ada karena pindah lokasi atau meninggal dunia, tidak memenuhi kriteria sebagai petani miskin atau hampir miskin, atau yang sangat mungkin terjadi adalah kesalahan dalam pencatatan nama menurut RDKK dan BDT. Hal ini mengingat kebiasaan masyarakat Lombok yang menyebut nama kepala keluarga dengan nama anak pertama. Kerancuan tersebut bisa menjadi salah satu sebab ketidakpadanan antara nama petani di RDKK dengan nama pada basis data BDT. Apabila uji coba kegiatan SLP tersebut berhasil, pada tahun 2017 akan diperluas ke seluruh Lombok dan kemudian tahun 2018 ke seluruh Indonesia<sup>4</sup>.

## Jangka Panjang

Kebijakan untuk periode jangka panjang (5 tahun yang akan datang), subsidi pupuk berakhir, harga pupuk sesuai harga

---

<sup>4</sup>(<http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/dw-konten-view.asp?id=20161027144304203578382>)

pasar, anggaran subsidi pupuk digunakan untuk meningkatkan anggaran pelayanan umum (*support services*) di sektor pertanian. Mengingat komponen biaya usaha tani terbesar adalah biaya tenaga kerja dan sewa lahan, maka kunci untuk meningkatkan pendapatan petani adalah menurunkan biaya upah tenaga kerja dan sewa lahan. Dengan demikian alternatif kebijakan yang diusulkan adalah konsolidasi usaha tani melalui mekanisasi pertanian (penggunaan alsintan mulai persiapan lahan sampai dengan panen).

Konsekuensi jika saatnya harga pupuk sudah tidak bersubsidi, harga pupuk akan melonjak, berfluktuasi dan bisa berbeda antar wilayah, dan jaminan ketersediaan pupuk di semua wilayah dikhawatirkan menjadi rentan (terutama daerah terpencil). Untuk tetap menjamin ketersediaan pupuk di tingkat petani, pemerintah seyogyanya tetap melakukan intervensi pasokan dan ketersediaan pupuk di Lini III dan IV, sedangkan peran produsen pupuk dibatasi sampai Lini II.

## **SIMPUL-SIMPUL KRITIS ALTERNATIF PENYEMPURNAAN MEKANISME SUBSIDI PUPUK**

Beberapa alternatif penyempurnaan mekanisme subsidi pupuk seperti diuraikan di atas (penghapusan subsidi pupuk secara bertahap, pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, dan subsidi langsung ke petani), memerlukan prasyarat dan kondisi untuk implementasinya. Alternatif pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output jika alternatif tersebut dipilih untuk diimplementasikan, beberapa simpul kritis yang perlu diperhatikan adalah: *Pertama*, dari segi teknis, sebelumnya harus dilakukan sosialisasi kepada petani bahwa dengan diberikannya subsidi harga output, harga pupuk di pasaran akan meningkat. Hal ini penting mengingat hampir semua atau sebagian besar petani tidak mengetahui persis berapa

sesungguhnya harga pupuk yang harus mereka bayar jika tidak bersubsidi. Selama ini petani membayar pupuk bersubsidi yang harganya cenderung tidak pernah ada kenaikan, sementara jika harga pupuk dilepas (tidak bersubsidi) harga akan mengikuti pergerakan pasar alias cenderung berfluktuasi. *Kedua*, perlu dirancang siapa yang diberi tanggungjawab dan bagaimana mekanisme pemberian subsidi harga output tersebut sampai kepada petani. Jika Bulog ditugaskan untuk menyalurkan subsidi harga dengan membeli gabah petani, maka segi positifnya adalah Bulog tidak akan kesulitan untuk pengadaan gabah untuk cadangan pangan pemerintah, namun perlu peningkatan fasilitas permodalan dan infrastruktur gudang mengingat saat ini serapan gabah oleh Bulog baru sekitar 10-12% dari total gabah nasional. *Ketiga*, jika diterapkan subsidi harga output, konsekuensinya pupuk bersubsidi sudah tidak ada, sehingga perlu dirancang mekanisme penyaluran pupuk non-subsidi, untuk menjaga kepastian ketersediaan pupuk jika produsen pupuk tidak lagi sebagai pelaksana PSO (*Public Service Obligation*). Hal ini penting guna menghindari risiko keterlambatan ketersediaan pupuk di lapangan.

Untuk alternatif penghapusan subsidi pupuk secara bertahap, implementasinya memerlukan beberapa prasyarat antara lain, seperti halnya alternatif pengalihan subsidi pupuk ke subsidi harga output, yaitu: *Pertama*, alternatif ini memerlukan sosialisasi sebelumnya kepada petani dan pelaku distribusi pupuk terkait konsekuensi peningkatan harga pupuk dengan pengurangan subsidi secara bertahap tersebut. *Kedua*, diperlukan pengawasan yang efektif sejak persiapan sampai pelaksanaannya, agar tidak terjadi praktik-praktik yang tidak diinginkan, misalnya penimbunan pupuk untuk mengantisipasi kenaikan harga pupuk. Untuk itu peningkatan peran KP3 dan

pihak-pihak terkait dalam pengawasan, pengadaan dan penyaluran pupuk bersubsidi mutlak diperlukan.

Alternatif berikutnya yaitu Subsidi Langsung Pupuk. Simpul kritis terhadap alternatif ini adalah pada penetapan target sasaran penerima subsidi yaitu petani miskin dan hampir miskin. Perubahan target sasaran penerima subsidi seperti tersebut berimplikasi ada perubahan paradigma sasaran subsidi pupuk yang semula lebih berorientasi kepada upaya peningkatan produksi dan produktivitas pertanian dalam rangka swasembada pangan, ke arah orientasi bantuan kepada petani miskin dan penghematan subsidi. Hal ini berbeda dengan konsep subsidi pupuk dan subsidi pertanian pada umumnya, yaitu merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan produksi di sektor pertanian dan lebih lanjut untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Sudjono (2011) juga berpendapat bahwa kebijakan subsidi pupuk untuk meningkatkan produktivitas dan perbaikan kesejahteraan petani, sekaligus mempertahankan stabilitas ketahanan pangan nasional.

Simpul kritis implementasi model SLP ini adalah justru pada aspek penyiapan basis data , bagaimana menetapkan sasaran penerima subsidi yaitu petani miskin dan hampir miskin yang menggarap atau memiliki lahan kurang atau sama dengan 2 hektar. Bercermin dari program pembagian beras Raskin, penetapan target sasaran petani miskin dan hampir miskin perlu dilakukan secara jelas dan tegas, karena dapat berpotensi menimbulkan konflik dan ketidakpuasan bagi petani yang tidak masuk target sasaran. Untuk menetapkan sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin dengan luas lahan tertentu, diperlukan akurasi basis data , padahal untuk memperoleh data tersebut tidak mudah. Kriteria “miskin dan hampir miskin” untuk rumah tangga secara umum menurut Basis Data Terpadu (BDT) perlu dipastikan kesesuaiannya

dengan kondisi petani atau sektor pertanian. Kekeliruan dalam menetapkan target sasaran akan berpotensi menimbulkan konflik. Subsidi pupuk dengan target petani miskin juga dilakukan di Malawi, dan pelaksanaannya menghadapi tantangan yang cukup serius, diantaranya karena kesulitan dalam penetapan petani yang layak menjadi target penerima subsidi (IFDC/FAI 2017).

Beberapa hasil kajian berikut dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan terkait dengan penetapan petani miskin dan hampir miskin sebagai target sasaran penerima subsidi, diantaranya sebagai berikut. *Pertama*, fenomena kecenderungan penggunaan dosis pupuk yang berlebihan di daerah sentra produksi padi di Jawa vs penggunaan pupuk yang umumnya masih lebih rendah dari dosis anjuran untuk daerah terpencil khususnya di Luar Jawa. *Kedua*, beberapa kajian terkait elastisitas pupuk terhadap produksi menunjukkan hasil yang bervariasi, ada yang bersifat tidak elastis khususnya di daerah-daerah sentra produksi padi (Kusnadi et al. 2011; PSEKP 2014), namun ada yang berpengaruh nyata terhadap produktivitas secara nasional (PSEKP 2014). *Ketiga*, kenaikan HET Urea akan direspons oleh petani di beberapa daerah khususnya daerah sentra produksi padi dengan menurunkan penggunaan pupuk sekitar 10-37%, dan diduga persentasenya akan lebih besar untuk daerah-daerah bukan sentra produksi padi (Hadi et al. 2009). Dari tiga hal tersebut menimbulkan implikasi, bahwa peningkatan HET pupuk berpotensi menurunkan penggunaan pupuk dan penurunan penggunaan pupuk berpotensi menurunkan produktivitas padi.

Berdasarkan beberapa pertimbangan di atas, maka diajukan 4 (empat) saran alternatif pilihan untuk pelaksanaan ujicoba SLP sebagaimana disampaikan oleh Susilowati (2016). Alternatif pertama, uji coba SLP dilakukan di dua lokasi yang mewakili

kondisi di Jawa dan sentra produksi padi dan kondisi luar Jawa bukan sentra padi dengan sasaran penerima subsidi adalah petani miskin dan hampir miskin. Dilakukan evaluasi terkait dampaknya terhadap potensi penurunan penggunaan pupuk dan lebih lanjut terhadap produksi dan produktivitas padi. Hasil evaluasi digunakan untuk memutuskan model SLP tersebut layak untuk diimplementasikan secara nasional, dalam kerangka peningkatan produksi dan pencapaian ketahanan pangan, selain tujuan penghematan anggaran subsidi. Alternatif kedua, untuk tahap awal program pengalihan subsidi harga pupuk ke program SLP dilakukan tanpa pembatasan sasaran penerima subsidi, kecuali pembatasan luas lahan < 2 ha seperti ketentuan selama ini. Orientasi penghematan subsidi dapat dicapai melalui validitas RDKK. Penyusunan e-RDKK secara akurat sehingga diperoleh target sasaran penerima subsidi secara benar dan tepat, memungkinkan tujuan penurunan jumlah subsidi pupuk juga bisa tercapai.

Alternatif ketiga, dilakukan pembedaan batas miskin untuk wilayah Jawa sentra produksi padi dan Luar Jawa bukan sentra produksi padi. Batasan miskin untuk petani Luar Jawa lebih diperlonggar. Indikator kemiskinan dan batasan miskin dan hampir miskin harus ditetapkan secara jelas. Alternatif mekanisme ini diharapkan mengurangi dampak terhadap potensi penurunan penggunaan pupuk bagi petani di Luar Jawa bukan sentra produksi padi. Alternatif keempat, pembatasan sasaran penerima subsidi hanya dilakukan di Jawa dan sentra produksi padi di luar Jawa. Sedangkan di luar Jawa bukan sentra produsen padi, tidak dilakukan pembatasan. Kriteria provinsi yang terkena pembatasan harus ditetapkan secara jelas. Faktor peringkat historis penyerapan alokasi pupuk bersubsidi di setiap provinsi/ kabupaten dan tingkat produktivitas tanaman, merupakan salah satu alternatif. Alternatif ini juga diharapkan

tidak akan berdampak nyata terhadap potensi penurunan produktivitas yang disebabkan oleh pengurangan dosis pupuk, karena secara umum ketergantungan penggunaan pupuk relatif tinggi untuk petani di sentra produksi padi sehingga peningkatan harga pupuk diharapkan tidak berdampak nyata menurunkan penggunaan pupuk.

## **PENUTUP**

Terdapat berbagai tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan kebijakan subsidi pupuk, diantaranya meringankan biaya usaha tani, meningkatkan produksi pangan dan pendapatan petani, serta dalam konteks yang lebih luas pencapaian target swasembada dan kedaulatan pangan. Peningkatan produksi padi, jagung dan komoditas lainnya, dan telah tercapainya swasembada beras merupakan salah satu bukti keberhasilan kebijakan subsidi pupuk, meskipun peningkatan produksi bukan semata-mata disebabkan oleh penggunaan pupuk. Pelaksanaan subsidi pupuk dalam bentuk subsidi harga dengan menggunakan RDKK tertutup yang berlaku saat ini juga dipandang paling *manageable* serta menunjukkan perkembangan kondisi lebih baik dibandingkan pelaksanaan subsidi pupuk tahun-tahun sebelumnya. Namun demikian implementasinya masih mengandung berbagai permasalahan yang memerlukan penyempurnaan baik pada aspek perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Penyempurnaan dalam jangka pendek diarahkan untuk penyelesaian proses penyiapan penyaluran subsidi menggunakan Kartu Tani dan perbaikan pada aspek pengadaan, penyiapan basis data dan aspek pengawasan. Dalam jangka menengah, penyempurnaan diarahkan pada perubahan mekanisme subsidi untuk menghilangkan atau mengurangi

disparitas harga pupuk bersubsidi vs nonsubsidi yang merupakan akar penyebab timbulnya *moral hazard*. Terdapat 3 alternatif perubahan mekanisme subsidi pupuk dalam jangka menengah, yaitu: (a) penghapusan subsidi pupuk secara bertahap, (b) pengalihan subsidi pupuk ke subsidi output (harga gabah), dan (c) subsidi pupuk langsung ke petani. Dalam jangka panjang, kebijakan subsidi pupuk diarahkan berakhir, sehingga harga pupuk mengikuti harga pasar. Bersamaan dengan berakhirnya subsidi pupuk dilakukan penguatan sektor pertanian baik pada infrastruktur, kapasitas petani, penelitian dan pengembangan pertanian serta penyediaan sarana produksi.

Dengan mekanisme yang berlaku saat ini, untuk mencapai azas enam tepat (jumlah, jenis, kualitas, harga, waktu, tempat), secara teknis perlu dilakukan perbaikan khususnya pada peningkatan efisiensi biaya pokok produksi, penyiapan basis data melalui e-RDKK dan aspek pengawasan dengan mengoptimalkan peran KP3. Dalam jangka menengah, dari 3 alternatif perubahan mekanisme subsidi pupuk, alternatif subsidi langsung pupuk yang saat ini sedang diujicobakan memiliki peluang lebih besar untuk diimplementasikan. Namun untuk terlaksananya mekanisme tersebut secara lebih tepat, perlu memperhatikan variasi karakteristik petani dan usaha tani menurut perbedaan wilayah.

Dalam jangka panjang, dengan berakhirnya subsidi pupuk, anggaran subsidi pupuk dialokasikan untuk meningkatkan anggaran pelayanan umum di sektor pertanian, antara lain membangun infrastruktur pertanian/pedesaan; meningkatkan penguasaan lahan usaha tani melalui pencetakan sawah, dan konsolidasi usahatani dan sertifikasi lahan, pendidikan dan pelatihan petani; peningkatan kapasitas litbang pertanian; dan meningkatkan akses petani terhadap pembiayaan pertanian. Apapun kebijakan yang akan ditempuh, baik melanjutkan

kebijakan yang telah berlangsung saat ini dengan berbagai perbaikan, maupun melakukan perubahan, validitas basis data petani target penerima subsidi menjadi syarat utama.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Hadi PU, Susilowati SH, Rachman B, Purba HJ, Purwantini TB. 2009. Perumusan model subsidi pertanian untuk meningkatkan produksi pangan dan pendapatan petani. Laporan Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Hendrawan DS, Daryanto A, Sanim B, Siregar H. 2011. Analisis kebijakan subsidi pupuk: penentuan pola subsidi dan sistem distribusi pupuk di Indonesia. *Jurnal Manajemen dan Agribisnis*. 8(2): 85-96.
- [IFDC/FAI] International Fertilizer Development Center/The Fertilizer Association of India. 2017. Fertilizers Subsidies – Which way forward. An IFDC/FAI Report. Edited by Jikun Huang, Ashok Gulati, Ian Gregory. Washington, D.C (US): International Fertilizer Development Center.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2017. Dua tahun kerja, Jokowi apresiasi pembangunan pertanian penuh target [internet]. [Diunduh 2017 Okt 14]. Tersedia dari: [http://www.pertanian.go.id/apposts/detil/800/2017/01/05/17/39/24/Dua Tahun Kerja-Jokowi Apresiasi Pembangunan Pertanian Penuhi Target](http://www.pertanian.go.id/apposts/detil/800/2017/01/05/17/39/24/Dua_Tahun_Kerja-Jokowi_Apresiasi_Pembangunan_Pertanian_Penuhi_Target)
- [KPK] Komisi Pemberantasan Korupsi. 2017. Laporan hasil kajian kebijakan subsidi di bidang Pertanian. Jakarta (ID): Direktorat Penelitian dan Pengembangan Deputi Bidang Pencegahan.

- Kusnadi N, Tinaprilla N, Susilowati SH, Purwoto A. 2011. Analisis efisiensi usaha tani padi di beberapa sentra produksi padi di Indonesia. *J Agro Ekonomi*. 29(1): 25-48.
- Mears LA, Afiff S. 1969. An operational rice price policy for Indonesia. *Ekonomi dan Keuangan Indonesia*. 17(1): 3-13.
- Pattiro-USAID. 2012. Peta masalah pupuk bersubsidi di Indonesia. Laporan Penelitian. [internet] [Diunduh 2017 Okt 12]. Tersedia dari: <http://103.31.233.239/content/read/revitalisasi-komisi-pengawasan-pupuk-dan-pestisida>
- [Permentan] Peraturan Menteri Pertanian No. 03/Permentan/PP.200/3/2017 tentang perubahan ketiga atas peraturan Menteri Pertanian selaku ketua harian Dewan Ketahanan Pangan No. 71/permentan/pp.200/12/2015 tentang pedoman harga pembelian gabah dan beras diluar kualitas oleh pemerintah. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk. 2016. Profil petani dan reformasi subsidi pupuk. Jakarta (ID): Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- Pokja Khusus Perumusan Kebijakan Pupuk. 2017. Perkembangan penyelesaian tindak lanjut kajian Litbang KPK terhadap pupuk bersubsidi. Bahan Rakor di Kemenko Perekonomian 26 September 2017. Jakarta (ID): Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- [PSEKP] Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 2010. Hasil uji coba subsidi pupuk langsung ke petani di Kabupaten Karawang, Jawa Barat. Laporan. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- [PSEKP] Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 2014. Analisis elastisitas harga pupuk terhadap produktivitas padi.

Laporan Analisis Kebijakan. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

Sudjono S. 2011. Sistem distribusi berbasis relationship: kajian penyempurnaan penyaluran pupuk bersubsidi. Analisis Kebijakan Pertanian. 9(4): 313-33.

Suryana A, Adang A, Yofa RD. Alternatif kebijakan penyaluran subsidi pupuk bagi petani pangan. Analisis Kebijakan Pertanian. 14 (1): 35-54

Susilowati SH. 2016. Urgensi dan opsi perubahan kebijakan subsidi pupuk. Analisis Kebijakan Pertanian 14 (2): 163-185.

Watiha HA, Yusra, Kurniati D. 2012. Analisis saluran distribusi dan efisiensi pemasaran pupuk bersubsidi di Kecamatan Selakau Kabupaten Sambas. Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian. 1(3): 37-48.

# **TANTANGAN DAN ARAH KEBIJAKAN PENGEMBANGAN PROGRAM ASURANSI PERTANIAN**

Sahat M. Pasaribu<sup>1</sup>

## **PENDAHULUAN**

Dalam masa pembangunan pertanian nasional tahun 2015-2019, Kementerian Pertanian memfokuskan kebijakan pembangunan pada upaya peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai secara nasional sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Menteri Pertanian No. 03/Permentan/OT.140/2/2015 (Kementerian Pertanian, 2015). Kebijakan tersebut didasarkan atas keinginan menekan bahan pangan impor dan semakin mendorong pasokan pangan dari dalam negeri, menghemat devisa, meningkatkan pendapatan petani, dan mempertahankan stabilitas sosial ekonomi dan politik di dalam negeri menuju ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan nasional. Komoditas pertanian strategis lain, seperti daging sapi, gula, cabai, dan bawang merah tidak dapat dilepaskan dari upaya pengembangan yang semakin intensif di masa mendatang. Komoditas-komoditas ini diharapkan dapat menyediakan produksi yang cukup untuk memenuhi permintaan yang cenderung semakin meningkat di masa mendatang.

Pembangunan ekonomi nasional harus diselaraskan dengan politik pembangunan pertanian yang identik dengan keberpihakan pada petani. Kelemahan posisi petani perlu terus dilindungi untuk menguatkan kesinambungan menghasilkan komoditas pertanian dan mempertahankan keunggulan-

---

<sup>1</sup> Peneliti Utama pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

keunggulan yang dimiliki. Dalam konteks ini, politik pembangunan pertanian harus dapat diwujudkan dalam kebijakan pembangunan sesuai dengan program dan kegiatan yang relevan menurut prioritasnya (Pasaribu et al. 2013). Fakta di lapangan menunjukkan bahwa petani semakin sulit menerapkan manajemen usaha tani yang baik. Hal ini terjadi bukan hanya karena semakin tergradasinya sumberdaya alam yang mengakibatkan buruknya fasilitas pertanian, tetapi juga karena keterbatasan pembiayaan usaha tani (Biro Perencanaan Pertanian 2012). Akar permasalahan usaha pertanian terletak pada kondisi semakin berkurangnya kemampuan petani menyediakan modal kerja. Biaya input yang semakin tinggi dengan kesulitan mengakses sumber-sumber keuangan cukup membebani petani.

Pengambilan langkah-langkah konkrit dalam upaya penerapan adaptasi danantisipasi sistem pangan dan pertanian terhadap perubahan iklim merupakan salah satu substansi inti prioritas ketahanan pangan yang memerlukan perhatian (tertuang dalam Buku I rancangan RPJMN 2010-2014). Aspek perubahan iklim ini menjadi bagian dari program ketahanan pangan sebagai prioritas pembangunan nasional yang dicantumkan dalam arah kebijakan dan strategi nasional buku diatas dan diacu oleh Kementerian Pertanian (Kementerian Pertanian 2009).

Menghadapi berbagai ketidakpastian, seperti kondisi iklim dan keterbatasan pembiayaan usaha tani, asuransi ditawarkan sebagai salah satu alternatif skim pendanaan untuk membagi risiko, khususnya untuk menanggulangi kegagalan panen (*harvest failure*). Asuransi pertanian berhubungan dengan pembiayaan usaha pertanian dengan pihak ketiga (lembaga/perusahaan swasta atau instansi pemerintah) dengan membayar sejumlah uang sebagai premi. Program asuransi pertanian sangat penting untuk menghindarkan petani dari

kerugian besar dan memastikan bahwa mereka terlindungi. Jika terjadi kerusakan atau gagal panen, petani akan memperoleh santunan dalam bentuk uang yang akan digunakan sebagai modal kerja pada musim tanam berikutnya.

Meningkatnya kerusakan usaha tani dengan semakin seringnya petani menghadapi kegagalan panen karena serangan organisme pengganggu tumbuhan (OPT), terutama di sentra produksi tanaman pangan harus menjadi peringatan keras bagi semua pemangku kepentingan untuk mempertimbangkan penerapan skim asuransi pertanian pada usaha pertanian. Hal ini juga akan sekaligus menunjukkan keberpihakan pemerintah membela kepentingan petani (Pasaribu et al. 2009). Dengan latar belakang yang sama, Bank Dunia telah mendukung penyelenggaraan asuransi pertanian di lebih 20 negara di dunia (Mahul dan Stutley 2010). Dimulai sejak 2008, Bank Dunia sudah membantu secara teknis pelaksanaan asuransi pertanian, seperti asuransi ternak (*livestock insurance* di Mongolia dan India), asuransi usaha tani berbasis iklim (*weather-based crop insurance* di India, Malawi, Thailand, Amerika Tengah, Kazahstan, dll), dan asuransi usaha tani berbasis produktivitas (*area yield crop insurance* di India).

Kementerian Pertanian melihat kesempatan menyediakan perlindungan usaha pertanian kepada petani, selain melaksanakan amanat UU No. 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, juga memberikan edukasi yang lebih baik kepada petani dibandingkan dengan program penggantian kerugian petani karena gagal panen dengan uang tunai. Mengganti kerugian petani dengan uang tunai beberapa waktu yang lalu (program bantuan penanggulangan padi puso yang dilaksanakan beberapa tahun sejak 2011) ternyata menimbulkan banyak masalah dalam pelaksanaannya di lapangan, khususnya dalam menentukan petani penerima bantuan langsung tunai

tersebut. *Moral hazard* hampir terjadi pada setiap simpul pelaksanaannya, terutama pada tingkat desa/lapangan. Oleh karena itu, mengganti program pemberian uang tunai dengan skim asuransi pertanian untuk melindungi usaha tani/membantu petani/peternak secara finansial menjadi opsi yang tepat karena penyelenggaraannya menjadi lebih tertib dan lebih bertanggungjawab.

Asuransi pertanian dilaksanakan mengikuti pola kerja sama berbentuk kemitraan (*partnership*). Kerja sama antara pemerintah dengan sektor swasta (*public-private partnership/PPP*) dilakukan dengan cara berbagi sumberdaya, pengetahuan, dan risiko untuk meningkatkan efisiensi produksi dan distribusi produk dan jasa hingga menghasilkan berbagai manfaat. Kemitraan membutuhkan komitmen dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya (Frank et al. 2007). Untuk menjaga keberhasilan produksi, penerapan usaha tani anjuran disarankan sebagai salah satu syarat mengikuti program asuransi pertanian. Asuransi pertanian dapat dilakukan pada usaha tani anjuran model Pengelolaan Tanaman Terpadu (PTT) pada padi sawah, misalnya dimaksudkan agar petani menerapkan komponen-komponen teknologi budidaya secara sinergis yang mampu meningkatkan produktivitas hasil panen komoditas padi yang rata-rata lebih tinggi dibandingkan dengan pola yang biasa dilaksanakan petani (Pramono et al. 2005). Revitalisasi kemitraan agribisnis yang menonjolkan sifat saling percaya dan kejujuran perlu dikembangkan pada berbagai komoditas strategis. Kemitraan tersebut bukan hanya sekadar kerja sama ekonomi dengan pola inti-plasma yang harus mematuhi aturan formal yang sengaja dibentuk, namun lebih pada kerja sama yang saling membutuhkan dengan kebersamaan yang erat (Darwis et al. 2006). Kemitraan seperti ini diadopsi sebagai bagian dari penyelenggaraan skim asuransi pertanian.

Memasuki tahun ketiga uji coba program, dimana Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) dan Asuransi Usaha Ternak Sapi (AUTS) secara resmi dilaksanakan sejak 2015, saatnya program ini dievaluasi untuk perbaikan pelaksanaan ke depan. Hasil evaluasi akan bermanfaat untuk menetapkan arah pengembangannya di tengah berbagai tantangan dan permasalahan teknis dan nonteknis di lapangan. Dalam kaitan ini, makalah ini mendeskripsikan pencapaian pelaksanaan program asuransi pertanian sejauh ini dan merumuskan pemikiran serta menyusun rekomendasi pengembangan perlindungan usaha pertanian melalui program asuransi pertanian kedepan.

## **KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PETANI**

Secara teknis, kegiatan usaha di sektor pertanian, khususnya usaha tani padi akan selalu dihadapkan pada risiko ketidakpastian yang cukup tinggi. Risiko tersebut meliputi kegagalan panen karena serangan hama dan penyakit, perubahan iklim, banjir serta kekeringan; disamping risiko ketidakpastian harga pasar. Ketidakpastian dan tingginya risiko ini sangat memungkinkan mendorong petani beralih ke komoditas lain yang mempunyai nilai ekonomi tinggi dan risiko kegagalan yang lebih kecil. Jika hal ini berlanjut, hasilnya akan berdampak terhadap stabilitas ketahanan pangan nasional, khususnya produksi dan ketersediaan bahan pangan pokok beras.

Risiko teknis pada pertanaman (budidaya), pengolahan, hingga pemasaran hasil pertanian adalah bagian kegiatan berusaha tani yang dapat mengakibatkan kerugian besar di pihak petani. Risiko budidaya berkaitan dengan masalah-masalah teknis pertanaman dan masalah-masalah non teknis yang sulit dikendalikan, termasuk pengaruh perubahan alam, kondisi

lingkungan dan perubahan iklim global yang memicu serangan OPT. Serangan OPT dapat tidak terkendali dan dapat mengakibatkan kerugian yang sangat besar, terutama di pihak petani. Selanjutnya, risiko pada pasca panen umumnya mencakup peralatan/teknologi yang digunakan, seperti alat pemanenan, penyimpanan, hingga pengangkutan yang secara keseluruhan memberikan kontribusi terhadap risiko kehilangan hasil. Cara penanganan komoditas pada saat pasca panen akan menentukan besarnya risiko yang ditanggung petani.

Risiko yang masih terkait dengan pertanian juga terjadi pada kegiatan distribusi dan pemasaran hasil, misalnya dalam kegiatan *loading* dan *unloading* dan pengangkutan/penyediaan alat transportasi. Risiko dalam distribusi produk menjadi sangat penting jika dikaitkan dengan mutu produk atau daya saing produk yang bersangkutan di pasar global. Secara keseluruhan, risiko usaha pertanian tidak hanya merugikan petani, tetapi juga memengaruhi keseluruhan mata rantai agribisnis. Kompleksnya permasalahan yang ditimbulkan oleh risiko ini telah menyimpulkan bahwa setiap pelaku dalam mata rantai pasok sepanjang mata rantai tersebut, baik pemerintah (dinas, lembaga keuangan), pemasok input, distributor, pedagang, pengolah, bahkan konsumen akhir; akan terpengaruh oleh risiko yang terjadi di sektor pertanian (Epetimehin 2010).

Kondisi yang juga akan memengaruhi pendapatan petani adalah dimungkinkannya risiko pengambilan keputusan dalam menentukan orientasi pembangunan pertanian ke depan. Besarnya perhatian pemerintah (Kementerian Pertanian) terhadap tujuh komoditas strategis (padi, jagung, kedelai, tebu, sapi, cabai, dan bawang merah) telah mengalahkan perhatian peningkatan kinerja komoditas lain, bahkan dapat meninggalkan pengembangan berbagai komoditas penting pada sub sektor tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan. Risiko

ketersediaan atau kelangkaan produk komoditas penting yang lain dapat terjadi karena keberpihakan keputusan politik pembangunan pertanian yang memanfaatkan banyak sumberdaya yang tersedia untuk meningkatkan produksi ketujuh komoditas tersebut. Kurangnya perhatian misalnya dalam pengembangan komoditas hortikultura serta komoditas pangan dan perkebunan lainnya, akan memengaruhi pasokan komoditas ini di pasar dalam negeri dan membuka peluang negara lain merebut pasarnya.

Kebijakan perlindungan petani (termasuk peternak) yang didasarkan pada UU No. 19 tahun 2013 di antaranya mendorong penyelenggaraan program asuransi pertanian untuk menjamin keberlangsungan usaha pertanian, meskipun petani menghadapi kerusakan tanaman serta gagal panen atau mengalami kematian ternak. Keberlangsungan usaha pertanian dimungkinkan karena petani memperoleh ganti rugi atas klaim asuransi. Dalam konteks ini, petani diberi perlindungan atas risiko usaha pertanian yang dialaminya. Program asuransi memberikan ketenangan berusaha karena jika terjadi risiko yang mengakibatkan kerugian di pihak petani, maka petani yang bersangkutan tidak perlu terlalu risau untuk memulai lagi kegiatan usahanya karena memiliki modal awal yang memadai dan tidak perlu menghubungi para pelepas uang yang mengenakan bunga tinggi atas pinjaman (modal kerja) petani.

Asuransi pertanian dilaksanakan dengan menggandeng perusahaan asuransi swasta (mengikuti konsep PPP) untuk mengefektifkan pelaksanaan kegiatannya. Memberikan peran kepada kalangan swasta dimaksudkan sebagai pihak yang kepadanya dialihkan risiko yang dihadapi petani. Kerja sama dengan model kemitraan di sektor pertanian tidak selalu memberikan keuntungan. Ferroni dan Castle (2011) melaporkan bahwa penentuan mitra adalah hal yang sangat penting dalam

menjalin kerja sama. Setiap usaha menjalin kemitraan adalah upaya percobaan karena bekerja sama dengan pihak lain atau melaksanakan usaha dengan menggabungkan berbagai keinginan dan sekaligus melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam teknologi dan tujuan.

Dari sudut pandang ekonomi, asuransi merupakan salah satu cara untuk mengurangi risiko kerugian keuangan yang bersifat tidak tetap (*variable cost*) dengan jalan memindahkannya kepada penanggung dengan membayar sejumlah premi asuransi sebagai biaya tetap (*fixed cost*). Dari sudut pandang hukum, asuransi adalah perjanjian pertanggungan risiko antara tertanggung (petani/peternak) dengan penanggung (perusahaan asuransi), dimana penanggung berjanji akan membayar ganti rugi yang disebabkan risiko yang dijamin dalam polis kepada tertanggung (Direktorat Pembiayaan 2012). Dalam pandangan petani, asuransi menjamin ketersediaan modal kerja, membantu penyediaan biaya tunai yang akan digunakan untuk pertanaman berikutnya atau membeli ternak sapi tanpa menggantungkan kebutuhan dana kepada para pelepas uang atau pihak lainnya.

Amanat UU No. 19 tahun 2013 menyebutkan bahwa pemerintah pusat dan daerah wajib melindungi usaha pertanian melalui penyelenggaraan asuransi. Dalam kaitan ini, pemerintah bersama petani saling membuka kesempatan untuk menanggulangi risiko berusaha tani dengan masing-masing menyediakan sumberdaya yang sesuai untuk meningkatkan kinerja sektor pertanian dan pangan di wilayah yang bersangkutan. UU ini ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Menteri Pertanian No. 40 tahun 2015 tentang Fasilitasi Asuransi Pertanian. Asuransi pertanian merupakan salah satu cara mengalihkan risiko yang atas risiko tersebut terjadi kerugian yang ditanggung petani dan kepada petani yang bersangkutan diberikan ganti rugi. AUTP memberikan jaminan terhadap

kerusakan tanaman padi karena banjir, kekeringan, dan atau serangan OPT. Jika terjadi risiko yang mengakibatkan kerusakan tanaman yang disebabkan oleh ketiga hal tersebut, maka kepada petani akan diberikan ganti rugi yang akan digunakan sebagai modal kerja bagi keberlangsungan usaha taninya.

Sebagaimana dicantumkan dalam buku Pedoman Bantuan Premi (Ditjen PSP 2017), maksud penyelenggaraan AUTP adalah untuk melindungi petani atas kerugian nilai ekonomi usaha tani padi akibat kerusakan tanaman atau gagal panen, sehingga petani memiliki modal kerja untuk digunakan dalam pertanaman berikutnya. Tujuan pelaksanaan AUTP mencakup (a) pemberian perlindungan kepada petani jika mengalami kerusakan tanaman atau gagal panen akibat risiko kejadian banjir, kekeringan, atau serangan OPT, dan (b) pengalihan kerugian akibat risiko banjir, kekeringan, atau serangan OPT kepada pihak lain melalui pertanggungans asuransi. Manfaat yang dapat dinikmati petani dari kepesertaannya dalam AUTP adalah (a) tersedianya ganti rugi keuangan yang akan digunakan sebagai modal kerja berusaha tani, (b) meningkatnya akses petani terhadap sumber pembiayaan, dan (c) terdorongnya petani menggunakan input produksi sesuai anjuran berusaha tani yang baik.

Program asuransi pertanian diselenggarakan dengan manganut prinsip koordinasi yang disebut sebagai koordinasi tiga-jalur, yakni koordinasi antara sektor publik (pemerintah) dengan pihak swasta (perusahaan asuransi) dan petani/peternak sebagai obyek yang dipertanggungkan. Koordinasi tiga-jalur ini akan menghasilkan kegiatan kemitraan (PPP) yang menekankan kesetaraan dalam berusaha (ekonomi). Interaksi antar ketiga jalur ini diharapkan dapat menghasilkan kegiatan yang harmonis yang saling menguntungkan pihak-pihak yang berpartisipasi (lihat Gambar 1). Kegiatan sosialisasi dan promosi program asuransi pertanian tidak terlepas dari partisipasi ketiga

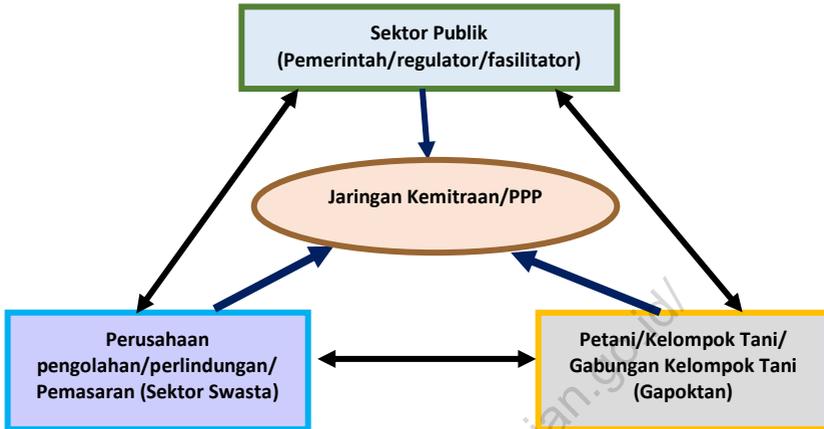
komponen diatas. Pendekatan kemitraan perlu digunakan secara efektif, bukan hanya untuk kegiatan sosialisasi dan promosi, tetapi juga hampir pada setiap simpul kegiatan penyelenggaraan program asuransi pertanian, termasuk kegiatan pendaftaran, proses klaim, sampai pada pemanfaatan hasil klaim untuk keberlanjutan kegiatan usaha tani.

Model asuransi yang diterapkan sejak tahun 2015 didasarkan pada biaya pengeluaran (*indemnity-based insurance*) oleh petani. Asuransi pertanian yang diterapkan meliputi dua komoditas, yaitu AOTP dan AUTS. Program ini hanya akan berjalan dengan baik sesuai sasaran jika terjalin komunikasi, kerja sama, dan koordinasi yang baik dan harmonis diantara semua pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya.

## **TANTANGAN DAN ARAH PENGEMBANGAN ASURANSI PERTANIAN**

Pada hakekatnya, program asuransi pertanian dilaksanakan untuk melindungi petani. Tujuan program asuransi pertanian selengkapny adalah: (a) melindungi petani dari risiko kerusakan tanaman dan kegagalan panen, (b) meningkatkan kinerja manajemen usaha tani, (c) menyadari keberadaan risiko dan kemampuan mengendalikan kerusakan tanaman, (d) meningkatkan produksi dan produktivitas, (e) memperbaiki kegiatan ekonomi regional, dan (f) membuka lapangan kerja baru (Pasaribu dan Sudiyanto 2014). Peningkatan produksi komoditas strategis seperti padi yang dilindungi oleh asuransi, di tengah perubahan iklim global akan memberikan jaminan finansial kepada petani apabila usaha taninya mengalami kerusakan tanaman atau gagal panen. Hasil kajian Larson et al. (2004) menyebutkan bahwa pemerintah harus memahami dampak perubahan iklim terhadap tanaman dan menyesuaikan

kebijakannya dengan risiko produksi dan risiko harga yang diakibatkannya.



**Gambar 1.** Koordinasi tiga-jalur dalam pelaksanaan program asuransi pertanian

Pelaksanaan asuransi yang dimulai dari pendaftaran petani peserta, pembayaran premi, penyerahan polis, serta pembayaran manfaat merupakan tahapan berikutnya yang sangat menentukan dan perlu disosialisasikan. Sejak tahun 2015, AOTP dan AUTS sudah diadopsi oleh sebagian petani di berbagai daerah. Pengalaman dari pelaksanaan ini bukan hanya bermanfaat bagi petani peserta asuransi pertanian tersebut, tetapi juga akan menjadi rujukan bagi petani lain di sekitarnya. Hal ini dapat memengaruhi minat petani lain untuk musim atau tahun berikutnya. Keinginan petani untuk menjadi peserta asuransi semakin meningkat sejalan dengan pengalaman petani tersebut di atas. Kondisi seperti ini telah terlihat dalam beberapa tahun ujicoba asuransi pertanian yang menunjukkan kecenderungan peningkatan jumlah peserta AOTP maupun AUTS. Dick dan

Wang (2010) mendukung pernyataan di atas, yang hasil kajiannya menunjukkan bahwa skim asuransi semakin diminati karena keinginan untuk meningkatkan manajemen risiko usaha tani dan sekaligus dapat mendorong investasi di sektor pertanian.

Asuransi pertanian (AUTP dan AUTS) dilaksanakan berdasarkan pedoman teknis pelaksanaan yang disiapkan oleh Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian. Petani yang layak diasuransikan, prosedur pendaftaran, penetapan kerusakan tanaman, mekanisme klaim, dan lain-lain diatur dalam buku pedoman teknis tersebut. Buku pedoman ini menuntun pelaksanaan dan mengurangi terjadinya penyimpangan di lapangan.

### **Pelaksanaan AUTP**

Pedoman bantuan premi asuransi usaha tani padi (AUTP) saat ini diatur dalam Keputusan Menteri Pertanian No. 15 tahun 2017. Sumber pendanaan AUTP dapat berasal dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) maupun APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Pembiayaan APBN meliputi pembiayaan fisik (bantuan premi pemerintah) dan pembiayaan operasional (perjalanan, pertemuan, dll). Calon peserta AUTP haruslah pemilik lahan dan membudidayakan tanaman padi seluas maksimal 2 ha, dan penggarap (bukan pemilik lahan) yang membudidayakan tanaman padi seluas maksimal 2 ha. Lokasi AUTP meliputi sawah irigasi teknis, irigasi setengah teknis, irigasi sederhana, lahan rawa pasang surut, dan lahan tadah hujan. AUTP diutamakan pada wilayah penghasil padi atau penyelenggara UPSUS padi dan lokasi yang terletak pada satu hamparan.

Jaminan yang diberikan AUTP adalah kerusakan tanaman yang diasuransikan akibat banjir, kekeringan, dan serangan OPT. Dalam hal ini OPT meliputi hama tanaman (penggerek batang, wereng batang coklat, walang sangit, tikus, ulat grayak dan kesong mas) dan penyakit tanaman (*blast*, bercak coklat, tungro, busuk batang, kerdil hampa, kerdil rumput/kerdil kuning dan kresek).

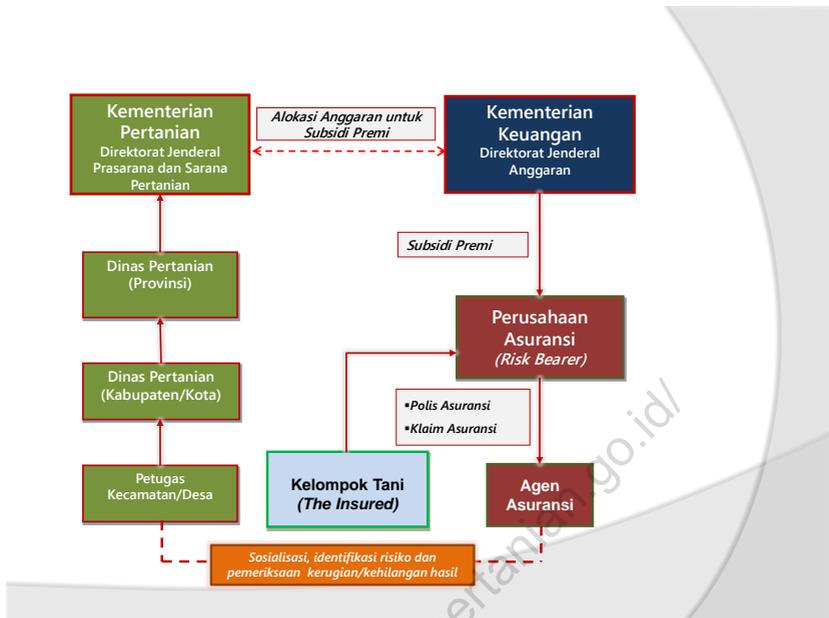
Ganti rugi diberikan kepada peserta AUTP jika terjadi banjir, kekeringan, dan/atau serangan OPT. Peserta AUTP akan mendapat ganti rugi jika: (a) umur tanaman padi sudah lebih dari 10 hari setelah tanam (HST) untuk sistem transplantasi, (b) umur tanaman melewati 30 hari untuk tanam benih langsung, dan (c) kerusakan tanaman minimal 75% dan luas tanaman yang rusak mencapai minimal 75% pada setiap petak alami. Nilai maksimal pertanggungan AUTP adalah Rp6.000.000 per ha/musim tanam. Premi AUTP ditetapkan sebesar Rp180.000/ha/MT, dimana pemerintah memberi bantuan sebesar Rp144.000/ha/MT (80%) dan sisanya peserta AUTP membayar Rp36.000/ha/MT (20%). Jangka waktu pertanggungan adalah selama satu musim tanam.

Mekanisme pelaksanaan AUTP secara rinci ditampilkan pada Gambar 2. Dinas Pertanian Provinsi melakukan pendataan atau inventarisasi CPCL (calon peserta dan calon lokasi) bekerja sama dengan Dinas Pertanian Kabupaten/Kota. Selanjutnya, Dinas Pertanian Kabupaten/Kota melakukan identifikasi dan pendataan CPCL melalui UPTD Kecamatan/PPL. Petani dalam Kelompok Tani secara bersama-sama akan mendapatkan sosialisasi tentang AUTP. Jika tertarik, petani melalui Kelompok Tani mendaftarkan diri ke UPTD Kecamatan/PPL. Data Peserta Sementara (DPS) diserahkan oleh UPTD Kecamatan/PPL ke PT Asuransi Umum Jasa Indonesia (sebagai perusahaan asuransi pelaksana) untuk diverifikasi kelayakannya.

Jika sudah dinyatakan layak oleh PT Jasindo, petani melalui Kelompok Tani akan membayar premi swadaya sesuai dengan luas lahan masing-masing petani untuk satu musim tanam. PT Jasindo akan memberikan sertifikat polis asuransi kepada peserta AUTP yang selanjutnya menyerahkan kuitansi pembayaran dan polis asuransi ke Dinas Pertanian Kabupaten/Kota. Kemudian Dinas Pertanian Kabupaten/Kota menyerahkan Daftar Peserta Definitif (DPD) ke Dinas Pertanian Provinsi dan seterusnya ke Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian. Setelah langkah ini, PT Jasindo dapat menagih bantuan premi dari pemerintah melalui Kementerian Pertanian. Pembayaran bantuan premi akan diberikan oleh Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian kepada perusahaan asuransi pelaksana.

Klaim oleh petani bisa diajukan ke PT Jasindo jika terjadi risiko sesuai perjanjian yang telah disepakati. Petani menyampaikan secara tertulis kejadian kerusakan dengan mengisi formulir (Form AUTP-7) kepada PPL/POPT-PHP dan petugas asuransi tentang kerusakan tanaman yang terjadi paling lambat 7 hari setelah kejadian. Barang bukti kerusakan tidak boleh dihilangkan sebelum petugas asuransi dan penilai datang untuk menilai kerusakan. Berita Acara hasil pemeriksaan (Form AUTP-8) disertai bukti (foto-foto) ditandatangani oleh peserta asuransi, POPT dan petugas asuransi dan diketahui oleh Dinas Pertanian Kabupaten/Kota setempat.

Jika setelah 30 hari sejak pemberitahuan kerusakan belum diterbitkan Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan, maka PT Jasindo dianggap setuju terhadap klaim yang diajukan. Pembayaran klaim oleh PT Jasindo paling lambat 14 hari kerja sejak diterbitkan Berita Acara Hasil Pemeriksaan Kerusakan. Pembayaran klaim oleh PT Jasindo dilakukan melalui buku rekening petani peserta AUTP.



**Gambar 2.** Pelaksanaan AUTP

## Pelaksanaan AUTS

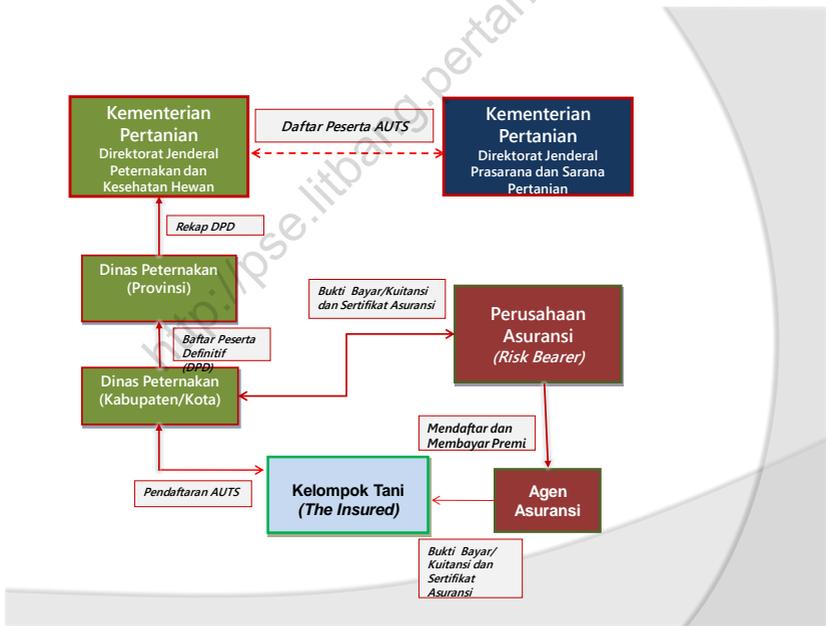
Keputusan Menteri Pertanian No. 12 tahun 2017 tentang Perubahan Atas Pedoman Bantuan Premi Asuransi Usaha Ternak Sapi (AUTS) merupakan dasar pelaksanaan asuransi ternak sapi saat ini. Peternak yang boleh mengikuti skim AUTS adalah peternak sapi yang melakukan usaha pembibitan dan/atau pembiakan berskala kecil. Sapi betina yang diasuransikan dalam kondisi sehat, minimal berumur satu tahun, dan masih produktif.

Sapi yang diasuransikan harus diberi penanda/identitas yang jelas seperti *ear tag*, *neck tag*, *microchip*, dan lain-lain. Di samping itu, peternak harus bersedia membayar premi secara swadaya

sebesar 20% dari nilai total premi. Risiko sapi yang dijamin meliputi sapi mati karena penyakit, mati karena kecelekaan, karena beranak, dan hilang. Harga pertanggungan sapi adalah Rp10 juta per ekor per tahun. Nilai premi asuransi adalah sebesar 2% dari nilai pertanggungan yaitu Rp200.000 per ekor per tahun, dimana pemerintah memberi subsidi 80% (Rp160.000) dan sisanya 20% (Rp40.000) oleh peternak. Jangka waktu pertanggungan berlaku selama satu tahun.

Dinas Peternakan Kabupaten/Kota melakukan pendataan atau inventarisasi calon peserta AUTS melalui Kelompok Ternak (Gambar 3). Daftar Peserta Sementara (DPS) yang diperoleh Dinas Peternakan Kabupaten/Kota diserahkan kepada PT Jasindo (Form AUTS-1). Selanjutnya PT Jasindo didampingi oleh perangkat Dinas Peternakan Kabupaten/Kota melakukan sosialisasi kepada peternak sapi, juga pendaftaran dan pengkajian tentang peternak yang sudah mendaftar. Setelah pendaftaran peternak sapi disetujui oleh PT Jasindo, akan diterbitkan Form AUTS-3 dengan pembayaran premi sawadya oleh peternak sebesar 20% (Rp40.000/ekor/tahun). Selanjutnya PT Jasindo akan memberikan kuitansi sebagai tanda pembayaran dan polis asuransi kepada peternak.

Sebagai perusahaan pelaksana asuransi, PT Jasindo menyerahkan rekapitulasi polis yang telah diterbitkan kepada Dinas Peternakan Kabupaten/Kota sebagai dasar penerbitan Daftar Peserta Definitif (DPD) dan kemudian Dinas Peternakan/Kabupaten menyerahkan ke Dinas Peternakan Provinsi (Form AUTS-4). Kepala Dinas Peternakan Kabupaten/Kota melakukan rekapitulasi DPD dan diserahkan kepada Direktur Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan (PKH) (Form AUTS-5). Rekapitulasi dibuat oleh Dirjen PKH dan diserahkan kepada Dirjen PSP (Form AUTS-6). PT Jasindo melakukan penagihan pembayaran bantuan premi kepada Dirjen PSP selaku PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) dan Dirjen PSP mencairkan bantuan premi asuransi atas nama peternak yang kemudian menyerahkannya kepada PT Jasindo (Form AUTS-7).



Gambar 3. Pelaksanaan AUTS

Klaim oleh peserta asuransi dapat diajukan oleh peserta jika terjadi risiko pada sapi yang diasuransikan. Ketentuan pengajuan klaim adalah: Premi telah dibayar oleh peserta sesuai ketentuan, terjadi potensi kematian ternak yang diasuransikan, dan terjadi kematian atau kehilangan ternak selama masa pertanggungan.

Pemberitahuan kepada PT Jasindo harus dilakukan segera setelah terjadi risiko pada ternak melalui media komunikasi (telepon, email, faksimili, sms). Peserta asuransi juga melakukan mitigasi untuk mengurangi kerugian, misalnya menjual atau memotong sapi yang terkena risiko (namun dinyatakan sehat). Nilai penjualan sapi yang mengalami risiko dianggap nilai sisa (*salvage value*) yang akan diperhitungkan dalam pembayaran klaim. Sapi yang hilang karena pencurian akan mendapat klaim sebesar 70% dari nilai pertanggungan.

Klaim oleh peserta asuransi terkait kematian ternak dilakukan dengan melapor terlebih dahulu kepada dokter hewan atau petugas teknis yang ditunjuk oleh Dinas Peternakan setempat. Laporan klaim oleh peserta asuransi harus disertai Form AUTS-8 dan berita acara kematian ternak (Form AUTS-9). Untuk laporan kehilangan sapi, peserta asuransi menghubungi petugas teknis yang ditunjuk oleh Dinas Peternakan dan disertai Form AUTS-10. Persetujuan klaim oleh PT Jasindo akan diterbitkan paling lambat 14 hari setelah pemeriksaan berita acara. Selanjutnya pembayaran klaim oleh PT Jasindo kepada tertanggung adalah 14 hari setelah persetujuan. Pembayaran klaim kepada tertanggung akan dilakukan melalui transfer rekening bank.

Skim AUTP dan AUTS telah dilaksanakan di berbagai wilayah di Indonesia. Data terakhir menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan partisipasi petani (2015-2017) dengan luas areal (padi) dan kenaikan jumlah ternak (sapi) yang diasuransikan (Tabel 1). Klaim karena kerusakan tanaman/gagal panen dan

kematian ternak juga ditunjukkan dalam tabel tersebut sebagai konsekuensi logis dari keikutsertaan petani/peternak dalam berasuransi. Pembayaran klaim pada dasarnya dimaksudkan untuk membantu petani menyediakan modal kerja untuk memulai kegiatan usaha tani. Besarnya pembayaran klaim tidak hanya dilihat sebagai upaya membantu petani, tetapi juga perlu dicermati sebagai bagian dari pengurangan produksi padi atau pengurangan jumlah ternak yang tidak sejalan dengan program pembangunan pertanian (peningkatan produksi).

Perlu dicatat bahwa sebenarnya untuk tujuan pencapaian pembangunan pertanian nasional, tidak diinginkan adanya peningkatan pembayaran klaim. Namun dilihat dari kebutuhan petani/peternak, jaminan yang diberikan asuransi akan sangat bermanfaat membantu penyediaan modal kerja petani/peternak dalam pertanaman berikutnya atau membeli ternak sapi yang akan dipeliharanya.

Tabel 1. Partisipasi petani/peternak dengan luas areal dan jumlah ternak sapi yang diasuransikan serta besaran klaim, 2015-2017

Tahun	AUTP			Klaim (Rp000)	AUTS			Klaim (Rp000)
	Target (ha)	Realisasi (ha)	%		Target (ekor)	Realisasi (ekor)	%	
2015	1.000.000	233.499,55	23,3	23.148.389	-	-	-	-
2016	1.000.000	499.962,25	49,9	78.393.661	120.000	20.000	16,6	9.942.587
2017	1.000.000	997.960,54	99,8	96.115.945	120.000	92.176	76,8	7.571.035

Sumber: Direktorat Pembiayaan Pertanian, Ditjen PSP (2017)

## Sosialisasi AUTP

Sesuai Keputusan Menteri Pertanian No. 15/2017, sosialisasi AUTP kepada petani dan kelompok tani seharusnya dilakukan oleh UPTD Kecamatan dan PPL. Namun, kenyataan di berbagai kabupaten/kota menunjukkan bahwa sangat sedikit UPTD Kecamatan dan PPL yang melakukan sosialisasi kepada petani dan/atau kelompok tani dengan alasan ketiadaan biaya sosialisasi. UPTD Kecamatan/PPL hanya melakukan sosialisasi kepada sebagian kelompok tani saja dan kurang intensif tanpa didampingi oleh petugas dari PT Jasindo, meskipun PT Jasindo tidak wajib melakukan sosialisasi.

Program AUTP umumnya hanya diketahui oleh pegawai Dinas Pertanian Provinsi dan Kabupaten/Kota serta UPTD Kecamatan/PPL serta sebagian kecil kelompok tani. Sebagian besar petani peserta AUTP juga tidak paham secara rinci prosedur mengikuti AUTP mulai dari pendaftaran, pembayaran premi, pengajuan klaim, dan penerimaan pembayaran klaim oleh PT Jasindo. Walaupun petani dapat mendaftar sendiri untuk menjadi peserta AUTP, tetapi umumnya petani mendaftar secara kolektif melalui kelompok tani. Banyak petani yang tidak dapat mengisi formulir pendaftaran dan mengajukan klaim jika terjadi risiko.

Harus diakui bahwa kegiatan sosialisasi atau promosi yang sangat terbatas merupakan penyebab skim AUTP kurang dikenal oleh petani. Petani yang pernah ikut skim AUTP akan menjadi peserta lagi pada musim berikutnya jika pernah mengalami risiko dan klaimnya dibayar tepat waktu oleh PT Jasindo. Jika klaim yang diajukan oleh petani tidak segera dibayar oleh PT Jasindo atau dibayar tidak sesuai klaim yang diajukan oleh petani, maka kecil kemungkinan petani tersebut menjadi peserta AUTP lagi pada musim tanam berikutnya. Petani yang sudah

ikut skim AUTP tetapi tidak mengalami risiko, umumnya juga tidak bersedia lagi menjadi peserta skim AUTP pada musim berikutnya.

## **Sosialisasi AUTS**

Sosialisasi AUTS menurut Keputusan Menteri Pertanian No. 15/2017 dilakukan oleh Jasindo kepada peternak. Umumnya peternak sapi tergabung dalam kelompok ternak atau kelompok tani. Banyak juga peternak mandiri yang tidak masuk kelompok tani/ternak. Petani yang juga menjadi anggota kelompok peternak umumnya menerima informasi tentang skim AUTS dari pengurus kelompok. Umumnya peternak sapi mendapat informasi tentang skim AUTS dari PPL atau petugas Dinas Peternakan Kabupaten/Kota. Keikutsertaan peternak dalam skim AUTS umumnya dalam kelompok walaupun diperbolehkan ikut secara perorangan. Peserta skim AUTS umumnya hanya dari daerah yang relatif banyak terdapat peternak sapi dan sebagian peternak yang memperoleh sapi bantuan (pemerintah). Pendaftaran peserta AUTS umumnya dilakukan melalui kelompok. Demikian juga dengan klaim risiko dan pengambilan uang pembayaran klaim. Peternak peserta skim AUTS yang tidak memiliki rekening bank sendiri biasanya dibantu oleh bantuan pengurus kelompok jika menerima transfer klaim dari PT Jasindo.

## **Perencanaan Penganggaran**

Kementerian Pertanian melihat kesempatan menyediakan perlindungan usaha pertanian kepada petani, selain melaksanakan amanat UU No. 19/2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, juga memberikan edukasi yang lebih baik

kepada petani dibandingkan dengan program penggantian kerugian petani karena gagal panen dengan uang tunai. Setelah dua tahun dilaksanakan, program asuransi pertanian menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan partisipasi petani/peternak (2015-2017). Pada tahun 2017, kegiatan AUTP dan AUTS mengalami peningkatan cakupan kepesertaan yang signifikan jika dibandingkan dengan target, yakni padi, 997.960,54 ha atau 99,8% dan sapi, 92.176 ekor atau 76,8% (Tabel 1). Pada dasarnya, pencapaian ini diraih dengan mewajibkan petani/peternak menjadi peserta asuransi jika mengambil bagian dalam program pertanian lain yang sedang berjalan (seperti Alsintan, Siwab, dll) meskipun kegiatan sosialisasi dan promosi belum menunjukkan kinerja yang layak untuk meningkatkan kepesertaan.

Klaim karena kerusakan tanaman/gagal panen dan kematian ternak pada tahun 2017 juga cukup besar (Rp96.115.945.000 untuk padi dan Rp7.571.035.000 untuk sapi) sebagai konsekuensi logis dari keikutsertaan petani/peternak dalam berasuransi. Pembayaran klaim pada dasarnya dimaksudkan untuk mengurangi beban finansial petani dengan membantu menyediakan modal kerja dari hasil klaim asuransi untuk memulai kegiatan usaha tani. Besarnya pembayaran klaim tidak hanya dilihat sebagai upaya membantu petani, tetapi juga perlu dicermati sebagai bagian dari pengurangan produksi padi atau pengurangan jumlah ternak yang tidak sejalan dengan program pembangunan pertanian (peningkatan produksi).Harus dipahami bahwa sebenarnya untuk tujuan pencapaian pembangunan pertanian nasional, tidak diinginkan adanya peningkatan pembayaran klaim. Namun dilihat dari kebutuhan petani, jaminan yang diberikan asuransi akan sangat bermanfaat membantu petani/peternak.

Ketersediaan dana untuk mendukung program asuransi juga sangat penting. Dana tidak hanya dilihat dari kemampuan petani/peternak membayar premi, namun juga harus dilihat dari kemampuan perusahaan asuransi dalam penyediaan pertanggungan, serta kekuatan pemerintah dalam menyediakan subsidi. Kerja sama dalam bentuk kemitraan (model PPP) harus terus dibangun dengan komunikasi dan harmonisasi yang semakin meningkat. Di India, sebagaimana dilaporkan Ponnusamy (2013), landasan kerja sama kemitraan di sektor pertanian adalah faktor kepercayaan, keterbukaan, dan kepatuhan pada kesepakatan (sesuai perjanjian). Dalam konteks ini, dibutuhkan suatu mekanisme kerja yang sesuai dengan kondisi setempat dan didukung oleh berbagai kebijakan dan instrumen yang tepat. Kondisi yang sama juga ditemui Afrika (Calesteus 2012) yang mengakui adanya perbedaan-perbedaan dalam pelaksanaan di lapangan, namun secara umum kegiatan kemitraan yang dilaksanakan di sektor pertanian dapat berhasil dengan partisipasi positif dari semua pihak yang terlibat didalamnya, termasuk peran koordinasi pemerintah yang menyediakan berbagai fasilitas pendukung yang relevan untuk mendorong kerja sama kemitraan tersebut. Bobojonov et al. (2014) melaporkan bahwa di Rusia, besarnya subsidi premi (50%) tidak mengakibatkan naiknya permintaan terhadap asuransi pertanian. Mungkin karena kurangnya sosialisasi atau promosi sebagai akibat dari besarnya ongkos pelaksanaan oleh perusahaan asuransi. Biaya operasional program asuransi menghabiskan semua nilai subsidi yang diklaim dari pemerintah dan hal ini telah mengakibatkan rendahnya aplikasi asuransi pertanian di negara ini.

Penyelenggaraan program asuransi pertanian perlu diintegrasikan dengan skem pembiayaan pertanian inklusif yang saat ini sedang dirancang dan dibahas di tingkat nasional.

Disamping itu, integrasi dengan program pembangunan pertanian lainnya dapat dipertimbangkan, seperti integrasi dengan program kartu tani, bantuan alat dan mesin pertanian, dan lain-lain. Mengingat beban keuangan pemerintah yang terus meningkat sejalan dengan dinamika pembangunan nasional berkelanjutan, maka beban bantuan (subsidi) juga perlu disorot lebih cermat. Mengurangi beban subsidi diperkirakan akan lebih mengefektifkan penyelenggaraan program pembangunan itu sendiri.

Secara keseluruhan, deskripsi diatas menunjukkan pentingnya penyediaan anggaran yang memadai dalam pelaksanaan program asuransi pertanian. Para perencana keuangan membutuhkan data dan informasi yang akurat untuk menganggarkan besaran biaya yang tepat, sehingga program ini dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Penganggaran juga berkaitan dengan kegiatan yang akan dilaksanakan. Pos-pos anggaran mana yang dibutuhkan dan seberapa besar anggaran harus disediakan adalah diantara aspek yang perlu diantisipasi dalam perencanaan penganggaran program ini. Kebutuhan anggaran sosialisasi dan promosi secara terjadwal di seluruh wilayah sasaran program perlu disiapkan agar program asuransi berlangsung dengan lancar dan sekaligus dapat mempercepat pencapaian target. Kerja sama antar pihak terkait dalam kegiatan penganggaran sangat penting untuk memastikan ketersediaan dan besaran anggaran yang dibutuhkan.

### **Keberlangsungan Program Perlindungan Petani**

Usaha pertanian selalu dihadapkan pada risiko dan ketidakpastian akibat dari dampak perubahan iklim global, yaitu hama, penyakit, banjir dan kekeringan. Disamping itu, produk pertanian pangan umumnya bersifat mudah rusak dan musiman.

Dalam konteks ini, diperlukan adopsi inovasi dan teknologi dan adaptasi terhadap perubahan iklim agar usaha tani memiliki produktivitas tinggi dan penanganan pasca panen yang memadai. Anggarendra et al. (2016) menyoroti pentingnya teknologi sebagai alat untuk memberikan informasi yang dibutuhkan petani. Pemanfaatan teknologi akan menunjang pelaksanaan program asuransi kedepan. Pendampingan akan memegang peranan yang signifikan dalam adopsi teknologi tersebut dan penyuluh pertanian yang bekerja bersama petani akan mempercepat penyampaian informasi dengan interpretasi dan tindakan yang sesuai dengan kebutuhan petani/peternak di lapangan.

Jika pendekatan kawasan dipilih sebagai konsep pengembangan wilayah dengan komoditas tertentu kedepan, maka patut diduga bahwa pengembangan asuransi pertanian akan semakin terarah. Permentan No.50/2012 tentang pengembangan kawasan pertanian mengamanatkan dilaksanakannya pengembangan komoditas pertanian strategis dengan pendekatan kawasan. Pengembangan pertanian berbasis kawasan diharapkan dapat mengatasi berbagai kelemahan yang dihadapi para pemangku kepentingan, khususnya petani dan pengambil keputusan di daerah (Irawan 2015). Menurut tata pengelolaan wilayah, kawasan pertanian dapat diklasifikasikan sebagai (a) kawasan pertanian nasional, (b) kawasan pertanian tingkat provinsi, dan (c) kawasan pertanian tingkat kabupaten/kota. Menurut komoditasnya, kawasan pertanian dapat dikelompokkan ke dalam (a) kawasan tanaman pangan, (b) kawasan hortikultura, (c) kawasan tanaman perkebunan, dan (d) kawasan peternakan.

Mengikuti pendekatan kawasan atau bukan, program perlindungan tanaman melalui skim asuransi pertanian akan terus berkembang secara signifikan pada sejumlah komoditas

dengan berbagai model pelaksanaan. Asuransi indeks tanaman pangan (*crop index insurance*) di sejumlah negara di Afrika diperkenalkan untuk membantu petani dari kerugian akibat dampak perubahan iklim global. Petani sangat membutuhkan bantuan ini, namun perlu beradaptasi dengan cara mengusahakan peningkatan produktivitas pada tahun-tahun “baik” (tidak terpengaruh oleh dampak perubahan iklim) untuk menutupi kerugian/ketidakberhasilan produksi pada tahun-tahun “buruk” (terpengaruh dampak negatif perubahan iklim) (Robertson 2013). Sementara itu, di Malaysia, namun hasil kajian yang dilakukan oleh Abdullah et al. (2014) menunjukkan bahwa petani cukup antusias untuk mengasuransikan usaha taninya di tengah pengaruh dampak negatif perubahan iklim yang dihadapi petani.

Program asuransi pertanian berkembang cukup pesat selama 25 tahun terakhir, bukan hanya di negara berkembang sebagai dukungan ekonomi domestik, tetapi juga sangat penting dalam transaksi pasar global, bahkan menjadi bagian dari komitmen di perundingan perdagangan WTO (Glauber 2015). Di Indonesia, asuransi pertanian diperkenalkan sebagai salah satu instrumen kebijakan mendukung pembangunan pertanian nasional untuk melindungi petani dan usaha pertanian dari berbagai risiko alami ataupun risiko yang dibuat manusia.

Meningkatnya serangan hama dan penyakit dan lebih seringnya terjadi kekeringan dan banjir telah menyebabkan banyak petani padi mengalami kerusakan tanaman dan bahkan menghadapi kegagalan panen. Demikian juga penyakit, kecelakaan, risiko melahirkan dan kehilangan ternak sapi yang menyebabkan kerugian bagi peternak. Sebagian petani padi dan peternak sapi sudah menjadi peserta asuransi. Sebagian sudah memperoleh manfaat dari pembayaran klaim oleh perusahaan pelaksana asuransi (PT Jasindo). Namun, masih banyak hal yang

menghambat pelaksanaan program asuransi pertanian, khususnya di tingkat lapangan mengingat program ini baru dilaksanakan mulai tahun 2015.

Petani mengusulkan supaya tanaman padi dengan sistem tanam benih langsung (tabela) ditanggung oleh asuransi setelah kerusakan sebelum umur 30 HST. Usulan ini didasari atas seringnya terjadi kerusakan tanaman sebelum 10 HST hingga 75% atau lebih. Usulan ini dapat menjadi pertimbangan bagi Kementerian Pertanian dan PT Jasindo. Penentuan umur tanaman untuk klaim kerusakan tanaman padi ditetapkan atas dasar pertimbangan teknis dan berpihak pada petani. Selama ini jenis kerusakan oleh hama dan penyakit tanaman padi yang risikonya akan ditanggung sudah ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian No. 15/2017. Petani mengusulkan agar dimungkinkan menambah daftar tersebut dengan memasukkan jenis kerusakan karena sebab lain, misalnya serangan hama burung atau robohnya batang padi karena angin kencang.

Ada usulan supaya risiko yang dibayar bukan hanya untuk kerusakan tanaman minimal 75 persen, tetapi bisa juga kerusakan mencapai 50% atau kurang. Hal ini diusulkan sebagai masukan untuk mengakomodasi keinginan mendapatkan pembayaran atas klaim terhadap kerusakan tanaman dibawah 75 persen. Petani juga mengusulkan agar asuransi juga diaplikasikan pada tanaman penting lain seperti tanaman jagung, bawang merah, dan cabai. Hal ini perlu dipertimbangkan karena banyaknya petani yang juga menanam jagung, bawang merah, dan cabai dan keseluruhannya memerlukan perlindungan.

Peternak juga menyampaikan keinginan agar pembayaran premi AUTS dapat menggunakan Kartu Tani. Untuk sementara, hal ini belum dapat dilakukan karena saat ini Kartu Tani hanya

digunakan untuk membeli saprodi (pupuk dan benih) bersubsidi. Kedepan, pemanfaatan kartu tani dapat dipertimbangkan dalam penyelenggaraan skim asuransi pertanian. Kedepan, skim asuransi ternak perlu diperluas untuk ternak yang lain, seperti, kambing/domba, unggas (bebek dan ayam petelur maupun ayam pedaging) serta kerbau.

## **PENUTUP**

Penyelenggaraan program asuransi pertanian mampu menjamin keberpihakan perlindungan terhadap petani/peternak. Meskipun demikian, observasi di lapangan masih menunjukkan rendahnya keterlibatan dan *sense of belonging* SDM terkait penyelenggaraan program asuransi pertanian, masih kurangnya kemampuan petugas lapangan memasukkan (mengikutsertakan petani) dalam asuransi pertanian pada wilayah yang lebih luas, dan lemahnya komunikasi untuk membangun sosialisasi dan promosi yang lebih efektif. Inisiatif komunikasi belum berkembang di antara pihak terlibat.

Hubungan yang harmonis antara pelaksana asuransi pertanian (PT Asuransi Umum Jasindo) dengan Dinas Pertanian setempat dan petugas lapangan (penyuluh dan pengamat hama) masih belum memadai. Selanjutnya, kelompok tani dan Gapoktan juga belum menjalankan tugas dan tanggungjawab secara terorganisasi. Peran dan kewenangan petani (KT/Gapoktan) belum memenuhi proporsi dalam konteks edukasi/tanggungjawab berusaha tani. Pembiayaan untuk pelaksanaan sosialisasi dan promosi (pusat dan daerah) juga belum dilaokasikan secara rutin.

Koordinasi penyelenggaraan asuransi pertanian masih dibutuhkan antar pelaksana teknis, khususnya di daerah. Untuk itu, dibutuhkan kompensasi pelayanan dalam bentuk insentif

petugas pelaksana di lapangan. Mekanisme pembiayaan untuk sosialisasi dan promosi saat ini belum mencakup kompensasi dan insentif untuk petugas lapangan. Ke depan, penyediaan insentif bagi petugas di lapangan perlu dipertimbangkan.

Tantangan dalam penyelenggaraan program asuransi pertanian cukup kompleks, mulai dari perubahan iklim global yang mengakibatkan risiko usaha tani yang sulit dikendalikan hingga ketersediaan dana sebagai modal kerja untuk melanjutkan kegiatan usaha tani. Tantangan dalam perlakuan usaha tani, pengolahan, hingga pemasaran hasil menambah kompleksnya permasalahan yang dapat mengakibatkan kerusakan tanaman hingga kegagalan panen. Dalam kondisi seperti inilah arah pengembangan asuransi pertanian menjadi sangat penting, mulai dari rencana sosialisasi hingga pelaksanaan di lapangan dengan berbagai alternatif model skim asuransi sebagai opsi pilihan yang paling menguntungkan petani. Selanjutnya, program asuransi juga diorientasikan untuk mencakup komoditas strategis lain, termasuk jagung, kedelai, cabai, bawang merah, domba/kambing, dan komoditas bernilai ekonomi tinggi lainnya. Naskah akademik terkait dengan berbagai komoditas yang akan diasuransikan ini belum tersedia dan sangat dibutuhkan untuk mendukung perancangan skim asuransi pada waktu mendatang. Harus dicatat bahwa pelaksanaan perlindungan usaha pertanian melalui asuransi sudah memperlihatkan adanya peningkatan kesejahteraan petani.

Kurangnya efektifitas sosialisasi dan promosi program asuransi pertanian diduga juga karena belum terbentuk Kelompok Kerja Asuransi Pertanian di tingkat daerah (provinsi, kabupaten/kota) untuk mengawal pelaksanaan program. Program asuransi pertanian sebagai instrumen penanggulangan risiko masih “terkesan terpisah” dalam program perlindungan usaha pertanian. Oleh karena itu, pembiayaan penyelenggaraan

program asuransi pertanian di daerah perlu diintegrasikan kedalam pembiayaan kegiatan rutin dalam APBD. Perlu dihindari berbagai tindakan dengan motif tertentu (yang bersifat *counter productive*), tetapi harus dicari solusi yang efektif untuk mendorong pelaksanaan program asuransi pertanian, seperti inisiatif komunikasi untuk menjalin kerja sama dan koordinasi kegiatan yang efektif.

Penyelenggaraan program asuransi pertanian perlu diintegrasikan dengan skim pembiayaan pertanian inklusif yang saat ini sedang dirancang dan dibahas di tingkat nasional. Disamping itu, integrasi dengan program pembangunan pertanian lainnya dapat dipertimbangkan, seperti integrasi dengan program kartu tani, bantuan alat dan mesin pertanian, program adopsi teknologi, dan lain-lain.

Beban bantuan (subsidi) juga perlu disorot lebih cermat. Mengurangi beban subsidi diperkirakan akan lebih mengefektifkan penyelenggaraan program pembangunan itu sendiri. Partisipasi petani yang lebih besar dalam mengadopsi teknologi, baik dari segi partisipasi sosial maupun kontribusi secara material (keuangan), diduga akan meningkatkan kemampuan petani beradaptasi dengan lingkungan secara lebih efektif. Dalam konteks skim AOTP, mengurangi bantuan premi (subsidi) dari 80% menjadi misalnya 50%, serta meningkatkan nilai pertanggungan 5-10% tampaknya dapat diterima kalangan petani. Sementara itu, penganggaran yang efektif untuk membiayai berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan program asuransi pertanian perlu disiapkan. Perencanaan penganggaran yang efisien untuk mendukung pelaksanaan skim AOTP dan AOTS akan mendukung upaya keberhasilan perlindungan petani dan usaha pertanian di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah AM, Auwal AG, Darham A, Radam A. 2014. Farmers willingness to pay for crop insurance in north west selangor integrated agricultural development area (IADA), Malaysia. *J ISSAAS* 20(2):19-30.
- Anggarendra R, Guritno CS, Singh M. 2016. Use of climate information for rice farming in Indonesia. In: Kaneko S, Kawanishi M (Eds.): *Climate change policies and challenges in Indonesia*. pp 295-304. Springer Japan. Doi: 10.1007/978-4-431-55994-8
- Biro Perencanaan, Kementerian Pertanian. 2012. *Evaluasi pelaksanaan kegiatan Gerakan Peningkatan Produksi Pangan Berbasis Korporasi (GP3K)*. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Bobojonov I, Gotz L, Glauben T. 2014. How well does the crop insurance market function in rusia? 2014 EAAE Congress: *Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies*. 26-29 Agustus 2014, Ljubljana, Slovenia. [Internet] [cited 2017 Mar 3]. Available from: [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/182856/2/Bobojonov\\_Crop\\_Insurance\\_Russia\\_EAAE\\_Poster\\_Paper\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/182856/2/Bobojonov_Crop_Insurance_Russia_EAAE_Poster_Paper_Final.pdf) (24 Maret 2018)
- Calesteus J. 2012. Preface: Building trust in agricultural biotechnology partnerships. *Agriculture and Food Security* 1(11). [Internet] [cited 2017 Mar 3]. Available from: <http://www.agriculture and food security. com/content/1/S1/I1> (18 Januari 2015).
- Darwis V, Hastuti EL, Friyatno S. 2006. Revitalisasi kelembagaan kemitraan usaha dalam pembangunan agribisnis hortikultura di Provinsi Sumatera Utara. *Forum Agro Ekonomi* 24 (2):123-134.

- Dick WJA, Wang W. 2010. Government interventions in agricultural insurance. *Agric and Agric Sci Procedia* 1:4-12.
- [Ditjen PSP] Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2017. Pedoman bantuan premi Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP). Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Direktorat Pembiayaan Pertanian, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2012. Pedoman umum program asuransi pertanian: melindungi dan meningkatkan kesejahteraan petani. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Direktorat Pembiayaan Pertanian, Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2017. Evaluasi pelaksanaan asuransi pertanian tahun 2017 dan rencana tahun 2018. Makalah disampaikan dalam pertemuan Evaluasi Pelaksanaan Asuransi Pertanian di Batam, 15-16 Desember 2017. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Epetimehin F. 2010. Agricultural insurance in Nigeria and its economic impact. Joseph Ayo Babalola University. [Internet] [cited 2018 Mar 24]. Available from: <https://ssrn.com/abstract=1602926> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1602926>
- Ferroni M, Castle P. 2011. Public-private partnerships and sustainable agricultural development. *sustainability* 3:1064-1073. doi: 10.3390/su3071064.
- Frank H, Tola J, Engler A, González C, Ghezan G, Vázquez-Alvarado JMP, Silva JA, de Jesús Espinoza J, Gottret MV. 2007. Building public-private partnerships for agricultural innovation. Washington DC (US): IFPRI.
- Glauber JW. 2015. Agricultural insurance and the World Trade Organization. IFPRI Discussion Paper 1473. Washington DC (US): IFPRI.

- Irawan B. 2015. Regional-based Agricultural Development. *Agro-Socioeconomic Newsletter* 8: 2. August 2015.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2015. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia No. 03/Permentan/OT.140/2/2015 tentang Pedoman Upaya Khusus (Upsus) Peningkatan Produksi Padi, Jagung dan Kedelai Melalui Program Perbaikan Jaringan Irigasi dan Sarana Pendukungnya Tahun 2015. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2009. Rancangan rencana strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010-2014. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Larson DF, Anderson JR, Varangis P. 2004. Policies on managing risk in agricultural markets. *The World Bank Research Observer* 19(2).
- Mahul O, Stutley CJ. 2010. Government support to agricultural insurance: Challenges and options for developing countries. Washington DC US): World Bank. [Internet] [cited 2018 Mar 24] Available from: <http://documents.worldbank.org/curated/en/698091468163160913/Government-support-to-agricultural-insurance-challenges-and-options-for-developing-countries>
- Pasaribu SM, Sudiyanto A. 2016. Agricultural risk management: Lesson learned from the application of rice crop insurance in Indonesia. In: Kaneko S, Kawanishi M (Eds.): *Climate Change Policies and Challenges in Indonesia*. pp. 305-322. Springer Japan.
- Pasaribu SM, Sudiyanto A, Landay MM, Siswoyo, Ali M. 2013. Pelaksanaan pilot project asuransi pertanian di Indonesia.

# MENYIKAPI KEPUTUSAN PANEL DSB-WTO UNTUK KASUS KEBIJAKAN IMPOR PRODUK HORTIKULTURA, HEWAN, DAN PRODUK HEWAN

Erwidodo<sup>1</sup>

Tahun 2017 Indonesia menerima dua keputusan Panel Penyelesaian Sengketa Dagang (*Dispute Settlement Mechanism-WTO*) yang menyatakan bahwa kebijakan impor Pemerintah Indonesia melanggar aturan WTO. Keputusan Panel yang pertama menyangkut kasus kebijakan impor produk hortikultura, hewan, dan produk hewan, yang digugat secara terpisah oleh New Zealand (DS-477) dan Amerika Serikat (DS-478). Karena menyangkut gugatan terhadap kebijakan yang sama, Dispute Settlement Body (DSB) memutuskan untuk menggabungkan kedua kasus sengketa ini dan menanganinya secara bersamaan ke dalam kasus DS-477/DS-478 dengan penggugat New Zealand dan Amerika Serikat sebagai *co-complainants*. Keputusan Panel DSB-WTO kedua terkait dengan kebijakan impor ayam dan produk ayam, yang dinamai DS-484, di mana pemerintah Brazil menjadi penggugat. Kalau dalam kasus pertama (DS-477/DS-478), Indonesia menempuh langkah banding (*appeal*) ke Appellate Body (AB), untuk kasus kedua (DS-484) Indonesia menerima keputusan Panel (Kemendag... 2016; Firman 2016).

Tulisan ini hanya membahas kasus DS-477/478. Di dalam berbagai forum dan juga di banyak tulisan di media, terjadi kekeliruan dalam memahami proses sengketa dagang dan

---

<sup>1</sup>Peneliti Utama pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian dan pernah menjabat sebagai Dubes RI untuk WTO periode 2008–2012

akibatnya dalam menyikapi kekalahan Indonesia (Erwidodo 2017). Beberapa pihak menganggap bahwa kekalahan Indonesia lebih karena kurang aktifnya para diplomat Indonesia dalam proses negosiasi di forum WTO dan dalam menangani kasus sengketa dagang tersebut ([www.bbc.com/indonesia](http://www.bbc.com/indonesia)). Beberapa pihak bisa menerima keputusan Panel dan beberapa pihak lain tidak menerima dan bersikeras untuk naik banding. Para pelaku usaha peternakan bahkan menginterpretasikan bahwa keputusan Panel dan kekalahan Indonesia merupakan titik awal kebangkrutan subsektor peternakan dan hortikultura karena pasar Indonesia akan dibanjiri oleh produk impor. Reaksi lebih ramai terjadi pada saat Panel mengumumkan kekalahan Indonesia dari gugatan Brazil untuk kasus impor daging ayam dan produk daging ayam. Pelaku industri unggas sangat mencemaskan pasar Indonesia akan segera dibanjiri oleh daging ayam dari Brazil.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman tentang proses penyelesaian sengketa dagang di WTO dan bagaimana cara menyikapi keputusan Panel DSB secara proporsional, tidak *'over reactive'* dan tetap konstruktif (Erwidodo 2017). Untuk itu, artikel ini ditulis dengan susunan sebagai berikut: menyusul latar belakang disajikan secara ringkas tentang World Trade Organization (WTO) dan keanggotaan Indonesia, dilanjutkan dengan uraian tentang hak dan kewajiban anggota WTO, proses penanganan penyelesaian sengketa dagang di WTO, kronologis kasus sengketa dagang DS-477 dan DS-478, proses pembentukan Panel DS-477/DS-478, keputusan Panel dan proses banding, keputusan AB dan pelaksanaan keputusan AB oleh pihak yang bersengketa. Pada bagian penutup akan disampaikan kesimpulan dan implikasi kebijakan.

## ORGANISASI, KEANGGOTAAN, DAN MANDAT WTO

World Trade Organization (WTO) merupakan organisasi perdagangan dunia yang beranggotakan negara-negara berdaulat. WTO berdiri tahun 1994, yaitu pada akhir Putaran Uruguay (*Uruguay Round*), dan mulai beroperasi tahun 1995. Sampai akhir 2016, anggota WTO berjumlah 165 negara, terdiri dari 128 negara anggota yang sekaligus merangkap sebagai pendiri WTO, termasuk Indonesia, yang mengikuti Putaran Uruguay sampai selesai, dan 37 negara sisanya adalah anggota WTO melalui proses aksesi.

Secara garis besar WTO mempunyai mandat sebagai berikut: (i) sebagai wadah untuk mengelola Sistem Perdagangan Multilateral (dunia) melalui penerapan dan penegakan aturan WTO yang berlaku; (ii) wadah bagi anggota untuk merundingkan dan menyepakati aturan baru perdagangan dunia melalui proses perundingan (putaran) yang keputusannya diambil dalam Pertemuan Tingkat Menteri Perdagangan – saat ini masih berlangsung Perundingan Pembangunan Doha (*Doha Development Agenda*) yang dimulai sejak tahun 2002, hasil keputusan Pertemuan Menteri Perdagangan WTO di Doha, Marakesh, tahun 2001; (iii) wadah penyelesaian sengketa dagang antarnegara anggota (*Dispute Settlement Body*), dan (iv) wadah pengelolaan bantuan teknis untuk meningkatkan kapasitas anggota, terutama negara berkembang dan *Least Developed Countries* (LDCs) dalam melaksanakan aturan WTO dan mengikuti perundingan.

Hierarki pengambilan keputusan di WTO adalah sebagai berikut: (i) keputusan tertinggi diambil di forum Konferensi Tingkat Menteri Perdagangan, yang bersidang paling lama dua tahun sekali; (ii) keputusan berikutnya diambil di pertemuan *General Council* (GC) yang bersidang paling sedikit tiga kali dalam

setahun; (iii) keputusan tingkat *Councils*; (iv) keputusan tingkat Badan dan Komite; dan (v) keputusan tingkat *Working Groups*. Keputusan yang diambil di tingkat *Council*, Komite, dan WG akan disahkan di dalam pertemuan GC dan sifatnya mengikat. Ketua Konferensi Tingkat Menteri Perdagangan WTO dipilih lewat prosedur baku, umumnya adalah Menteri Perdagangan tuan rumah dan kesepakatan. Kantor Sekretariat WTO, yang berlokasi di Genewa-Swiss, dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal (*Director General-DG*) dan dibantu oleh empat orang Deputi DG yang membawahi 16 direktorat yang masing-masing dipimpin oleh seorang Direktur bersama jajarannya. Jadi jelaslah, bahwa keputusan tertinggi di WTO adalah konferensi tingkat Menteri Perdagangan, termasuk Menteri Perdagangan Indonesia.

Aturan WTO bersifat mengikat (*binding*) seluruh anggota dan menjamin diterapkannya prinsip perdagangan nondiskriminasi, yang terutama terdiri dari: (i) *Most Favoured Nation (MFN)*, yakni kesamaan kedudukan produk semua negara, dan (ii) *National Treatment*, yakni kesamaan kedudukan antara produk impor dan produk dalam negeri. Kebijakan perdagangan setiap negara anggota WTO harus memenuhi dan/atau menerapkan kedua prinsip tersebut. Jadi, sangat keliru dan salah kaprah kalau selama ini beredar pandangan bahwa WTO telah mendzolimi Indonesia, WTO merupakan alat negara maju untuk menekan dan merugikan kepentingan negara berkembang.

Secara garis besar, aturan WTO dirancang untuk: (i) meningkatkan akses pasar melalui penurunan berbagai hambatan perdagangan, (ii) memberikan kepastian hukum melalui proses penyelesaian sengketa (*dispute settlement*), (iii) memfasilitasi dan memberikan perlindungan bagi negara berkembang melalui *special & differential treatment*. Hanya negara anggota yang memperoleh kepastian hukum dengan cara memanfaatkan proses penyelesaian sengketa dagang. Hanya

negara anggota yang punya hak untuk memperjuangkan akses pasar dan menggugat negara anggota lain yang melanggar aturan WTO.

Indonesia merupakan anggota pendiri WTO dan telah menjadi anggota GATT sejak tahun 1950. Pembentukan dan aturan WTO diratifikasi dalam UU No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*. UU No. 7/1994 menjadi dasar hukum keanggotaan Indonesia di WTO dan aturan WTO menjadi aturan-perundangan nasional. Oleh karena itu, selama UU No. 7/1994 masih berlaku atau selama Indonesia masih menjadi anggota WTO, maka semua aturan-perundangan yang lebih baru dan kebijakan pemerintah terkait perdagangan harus konsisten atau 'compliance' dengan UU No. 7/1994. Makna 'kedaulatan' tidak lagi penuh dalam memilih dan menerapkan kebijakan perdagangan nasional, tetapi 'bounded' oleh aturan WTO yang berlaku.

## **HAK, KEWAJIBAN, DAN KEPENTINGAN INDONESIA DI WTO**

Perlu pula diketahui bahwa aturan WTO mengikat seluruh anggota tanpa terkecuali, di mana setiap anggota terikat di dalam hak dan kewajiban yang harus dipenuhi. Kewajiban anggota dibedakan antara negara belum berkembang (*Least Developed Countries-LDCs*), negara sedang berkembang (*Developing Countries*), dan negara maju (*Developed Countries*) mengacu pada prinsip "*Special and Differential Treatment*" (S&DT) yang membebaskan dan/atau memberikan kelonggaran yang lebih besar dalam melaksanakan kewajiban kepada LDCs dan negara berkembang dibandingkan kepada negara maju.

Setiap negara anggota WTO mempunyai hak-hak, secara garis besar, sebagai berikut: (i) untuk mempertahankan dan meningkatkan akses pasar secara MFN dan memperjuangkannya

melalui proses *'Dispute Settlement'* jika kepentingan ekspornya terganggu akibat kebijakan negara anggota lain tidak konsisten dengan aturan WTO; (ii) melakukan perlindungan pasar domestik (defensif) melalui penerapan *trade remedies* dan/atau *'trade defence instruments'* seperti *anti dumping*, *safeguards*, dan instrumen defensif lainnya; (iii) mempertanyakan dan/atau menggugat kebijakan negara anggota lain yang merugikan kepentingan nasional (*Specific Trade Concerns-STCs*) dalam sidang reguler dan konsultasi dalam proses DSB; dan (iv) ikut dalam *WTO rule making process*, baik dalam forum *WTO regular committees* maupun dalam Putaran Pembangunan Doha (DDA).

Sementara itu, setiap negara anggota WTO mempunyai kewajiban, antara lain: (i) wajib menyelaraskan aturan perdagangan nasional dengan aturan di WTO; (ii) wajib ikut dalam *WTO rule making process* untuk memperjuangkan dan menegakkan aturan WTO (implementasi dan perundingan WTO/DDA); (iii) wajib untuk transparan tentang kebijakan/aturan perdagangan dan seluruh aturan lain yang berdampak pada perdagangan/*trade-related measures* (melalui notifikasi dan TPR); dan (iv) wajib untuk melaksanakan berbagai komitmen Indonesia di WTO, termasuk kontribusi (iuran) tahunan.

Secara garis besar, ada dua kepentingan yang diperjuangkan Indonesia di forum dan/atau perundingan WTO, yakni: (i) kepentingan ofensif, kepentingan untuk mempertahankan dan meningkatkan akses pasar ekspor; untuk itu Indonesia perlu memanfaatkan setiap mekanisme dan Komite Reguler di WTO untuk memperjuangkan kepentingan ekspor Indonesia di negara tujuan ekspor; (ii) kepentingan defensif, merupakan kepentingan untuk melindungi pasar dan produsen domestik dari serbuan produk impor; untuk ini perlu memanfaatkan setiap mekanisme dan *"trade defence instruments"* dan/atau *trade remedies* yang

tersedia termasuk anti-dumping, *safeguard*, SPS, NTB, sesuai aturan WTO yang berlaku. Di samping kedua kepentingan tersebut, Indonesia juga sangat berkepentingan untuk memperjuangkan dan memperoleh bantuan teknis dan peningkatan kapasitas (*technical assistance and capacity building-TACB*)

## **PROSES PENYELESAIAN SENGKETA DAGANG DI WTO**

Seperti telah disebutkan, setiap negara anggota WTO mempunyai hak untuk mempertanyakan dan/atau menggugat kebijakan perdagangan negara anggota lainnya yang menyalahi aturan WTO dan merugikan kepentingan dagang negaranya. Negara anggota yang dirugikan mempunyai hak untuk menyampaikan '*specific trade concerns (STCs)*' di dalam sidang reguler komite dan *councils* di WTO. Negara yang kebijakannya dipertanyakan mempunyai kewajiban untuk menjawab dan memberikan klarifikasi terkait kebijakan perdagangan yang dipertanyakan. Jika proses '*Questions and Answers*' ini tidak selesai di sidang reguler komite, maka dapat dibawa di sidang reguler di tingkat *council*. Jika jawaban dan klarifikasi di sidang *council* juga tidak memuaskan negara penggugat (yang mengajukan STCs), maka negara penggugat dapat mengajukan permintaan untuk konsultasi dengan negara tergugat dalam kerangka penyelesaian sengketa dagang DSB-WTO. Jika proses konsultasi juga tidak memuaskan penggugat, di mana negara yang tergugat tetap tidak bersedia untuk merubah kebijakannya, maka negara tergugat bisa mengajukan permintaan pembentukan Panel ke sekretariat DSB.

Penting untuk dipahami bahwa proses penyelesaian sengketa dagang di DSB – WTO adalah proses pengadilan bukan proses negosiasi, yang bertujuan untuk membuktikan dan memutuskan

apakah kebijakan perdagangan yang diterapkan pemerintah negara tergugat konsisten atau melanggar aturan WTO berdasarkan bukti-bukti empiris, argumentasi ilmiah, dan fakta hukum. Jadi, penyelesaian sengketa dagang adalah proses pengadilan bukan negosiasi.

Di dalam proses penyelesaian sengketa dagang di WTO terdapat tiga pihak yang terlibat, yakni: (i) negara penggugat (*complainant*), bisa satu negara dan/atau bisa lebih dari satu negara penggugat, (ii) negara tergugat (*respondent* atau *defendant*), dan (iii) pihak ketiga (*third parties*) yang terdiri dari beberapa negara yang menyatakan keinginan untuk berpartisipasi aktif dalam proses penyelesaian sengketa dagang yang dimaksud. Pihak ketiga ini, sebagaimana tertuang dalam Artikel 10.3 dari *Dispute Settlement Understanding (DSU)*, mempunyai hak untuk mengikuti secara penuh proses persidangan, mempunyai hak untuk memperoleh semua dokumen tertulis (*written submissions*) pihak yang bersengketa, dan mempunyai hak untuk menyampaikan dan didengar pandangannya dalam proses persidangan.

Proses pengadilan di DSB-WTO ditangani oleh tiga 3 Hakim Panel yang dibentuk lewat proses pengajuan dan kesepakatan antara pihak yang bersengketa. Namun, jika tidak terjadi kesepakatan dalam memilih hakim antara kedua belah pihak, maka susunan hakim akan diputuskan oleh *Director General (DG)* WTO. Dalam proses ini, negara yang bersengketa akan diwakili oleh tim penasihat hukum (*lawyers*), tidak lagi melibatkan diplomat dan/atau tim perunding pemerintah.

Data di DSB-WTO memperlihatkan bahwa negara tergugat hampir selalu kalah dalam proses penyelesaian sengketa dagang. Panel Hakim setelah mendengarkan dan mempertimbangkan argumentasi hukum dari *lawyers* kedua belah pihak, meskipun

tidak secara mutlak, pada akhirnya memutuskan bahwa kebijakan tergugat melanggar aturan WTO yang berlaku. Hal ini mudah diduga, karena Tim Penasehat Hukum negara penggugat sebelum mengajukan gugatan telah melakukan kajian mendalam terhadap kebijakan (*measures*) yang diterapkan negara tergugat, dan baru akan mengajukan gugatan setelah mengetahui bahwa mereka mempunyai “*strong case*” untuk memenangkan gugatan dalam proses sengketa dagang WTO.

Di dalam dokumentasi DSB WTO, sejak tahun 1996 sampai 2016 Indonesia mengalami 12 kali gugatan di DSB-WTO. Kasus gugatan yang paling ramai diberitakan adalah gugatan EU dan Jepang secara terpisah menggugat Pemerintah Indonesia terkait dengan kebijakan mobil nasional (Mobnas). Gugatan EU tertuang dalam kasus DS 54 dan gugatan Jepang dalam DS 55/DS 64 dengan judul gugatan yang sama, yakni “*Certain Measures Affecting the Automobile Industry*”. Panel Hakim DSB memutuskan bahwa kebijakan Mobnas yang diterapkan pemerintah Indonesia melanggar aturan WTO, dan sebagai konsekuensi pemerintah memutuskan untuk menghentikan program Mobnas. Akhir tahun 2017, Indonesia mengalami kekalahan dalam kasus gugatan USA dan New Zealand (DS 477/DS 478), sebagaimana dibahas dalam tulisan ini, dan kasus gugatan Brazil (DS 484). Saat ini, masih berlangsung sidang gugatan Chinese Taipei (DS 490) dan gugatan Vietnam (DS 496) terhadap Indonesia terkait “*Safeguard on Certain Iron or Steel Products*” serta gugatan Brazil (DS 506) tentang “*Measures Concerning the Importation of Bovine Meat*”.

Di pihak lain, sejak tahun 1998 sampai 2016, Indonesia tercatat 10 kali menjadi penggugat. Gugatan pertama, yakni tahun 1998, ditujukan kepada Pemerintah Argentina, tertuang dalam kasus DS 123 tentang “*Safeguard measures on Imports of Footwear*” yang diterapkan Argentina terhadap ekspor sepatu dari Indonesia.

Indonesia memenangkan perkara, kebijakan impor Pemerintah Argentina dinilai melanggar aturan WTO. Kasus gugatan Indonesia yang sangat ramai diberitakan adalah gugatan Indonesia terhadap Undang-Undang Rokok di USA, tertuang dalam kasus DS 406 tentang “*Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*”. Baik Panel DSB maupun Hakim AB memutuskan bahwa pemerintah USA dinilai menerapkan kebijakan impor yang diskriminatif dan tidak konsisten dengan aturan WTO. Saat ini, masih berlangsung sidang gugatan Indonesia terhadap EU (DS 480) tentang “*Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*” dan gugatan Indonesia terhadap USA (DS 491) terkait “*Anti-Dumping and Countervailing Measures on Certain Coated Paper from Indonesia*”.

## **KRONOLOGIS KASUS DS 477 DAN DS 478**

Kasus sengketa dagang DS 477 dan DS 478 diawali dengan adanya permintaan Amerika Serikat (USA) untuk melakukan konsultasi terkait dengan kebijakan pemerintah Indonesia—*Importation of horticultural products, animals and animal products*, terdaftar sebagai kasus DS-455, pada tanggal 10 January 2013. USA menuduh Indonesia menerapkan kebijakan impor yang tidak sesuai dengan aturan WTO, yakni: (i) aturan impor yang tidak transparan dan diskriminatif, serta menerapkan restriksi kuantitatif (*Articles X:3(a) and Article XI:1 of the GATT 1994*); (ii) menerapkan restriksi selain impor tarif (*Article 4.2 of the Agreement on Agriculture*); dan (iii) melanggar aturan lisensi impor (*Articles 1.2, 3.2 and 3.3 of the Import Licensing Agreement*). Australia, Canada dan EU mendaftarkan ke Sekretariat DSB menjadi anggota pihak ketiga (*third parties*). Konsultasi berakhir dengan permintaan AS ke Sekretariat DSB untuk membentuk Panel pada tanggal 14 Maret 2013. Panel tidak jadi dibentuk

karena Indonesia menyatakan akan melakukan revisi kebijakan (Permentan/Permendag) yang digugat.

Namun, pada tanggal 30 Agustus, lewat Sekretariat DSB, USA kembali mengajukan permintaan untuk melakukan konsultasi dengan pemerintah Indonesia masih terkait kebijakan yang sama (*Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products*) dengan materi gugatan lebih banyak sebagai berikut: (i) pelanggaran terhadap aturan GATT 1994 (*Articles III:4, X:1, X:3(a), XI:1, XIII:2(a), XIII:2(c) and XIII:2(d) of the GATT 1994*); (ii) pelanggaran aturan perjanjian pertanian (*Article 4.2 of the Agreement on Agriculture*); (iii) pelanggaran aturan lisensi impor (*Articles 1.3, 3.2, 3.3, 3.5(a), 3.5(b), 3.5(c) and 3.5(k) of the Import Licensing Agreement*); dan (iv) pelanggaran aturan inspeksi *pre-shipment* (*Articles 2.1 and 2.15 of the Agreement on Preshipment Inspection*). Adapun negara yang mendaftar sebagai pihak ketiga adalah New Zealand, Canada, EU, Thailand, dan Australia. Sekali lagi, Panel tidak jadi dibentuk karena Indonesia berinisiatif merevisi regulasi (Permentan/Permendag) yang digugat.

Di samping menyatakan keinginannya sebagai anggota pihak ketiga, pada tanggal 30 Agustus 2013, New Zealand (NZ) secara terpisah meminta konsultasi dengan pemerintah Indonesia terkait dengan kebijakan yang sama (*the importation of horticultural products, animals and animal products*). Mirip dengan tuntutan Amerika Serikat, New Zealand menuduh kebijakan impor Indonesia melanggar aturan WTO, yakni: (i) pelanggaran terhadap aturan GATT 1994 (*Articles III:4, X:1, X:3(a), XI:1, XIII:2(a), XIII:2(c) and XIII:2(d) of the GATT 1994*); (ii) pelanggaran terhadap aturan perjanjian pertanian (*Article 4.2 of the Agreement on Agriculture*); (iii) pelanggaran aturan lisensi impor (*Articles 1.3, 3.2, 3.3, 3.5(a), 3.5(b), 3.5(c) and 3.5(k) of the Import Licensing Agreement*); dan (iv) pelanggaran aturan inspeksi *pre-shipment* (*Articles 2.1 and 2.15 of the Agreement on Preshipment Inspection*).

Negara yang menjadi anggota pihak ketiga adalah USA, Kanada, EU, Thailand, dan Australia. Namun, Panel juga tidak jadi dibentuk karena Indonesia menyatakan akan merevisi regulasi (Permentan/Permendag) yang digugat.

Secara garis besar, USA dan New Zealand menggugat kebijakan impor yang diterapkan pemerintah Indonesia dan menilai Indonesia: (i) menerapkan pelarangan atau restriksi kuantitatif impor produk hortikultura, hewan, dan produk hewan; (ii) menerapkan '*non-automatic import licensing*' yang restriktif, tidak transparan, tanpa justifikasi yang jelas dan *burdensome*; (iii) perlakuan kurang menguntungkan terhadap produk impor dibanding produk dalam negeri yang sejenis; (iv) menerapkan persyaratan *pre-shipment inspection* yang diskriminatif dan *unreasonable*; Indonesia dianggap tidak melakukan penjelasan yang cukup atas informasi kebijakan izin impor.

Karena Permentan dan Permendag hasil revisi dinilai tidak mengalami perubahan berarti, pada tanggal 8 May 2014, NZ dan USA secara bersama-sama mengajukan permintaan konsultasi dengan Indonesia. Pada tanggal 19 Juni 2014, USA, dan NZ mengadakan konsultasi dengan Indonesia di Jakarta, tetapi proses konsultasi tidak berhasil menyelesaikan perselisihan pandangan sehingga gagal menyelesaikan sengketa dagang yang terjadi.

Dalam proses konsultasi, pihak penggugat mempertanyakan Permentan dan Permendag sebagai berikut.

- i. Permentan No. 86/2013 tentang Rekomendasi Impor Produk Hortikultura (RIPH), mengganti Permentan No. 47/2013, mengganti Permentan No. 60/2012.
- ii. Permendag No. 16/2013 sebagaimana diubah Permendag No. 47/2013 tentang Ketentuan Impor Produk Hortikultura,

- mengganti Permendag No. 30/2012, mengganti Permendag No. 60/2012.
- iii. Permentan No. 139/2014 tentang Pemasukan Karkas, Daging dan/atau Produk Olahannya sebagaimana telah diubah oleh Permentan No. 02/2015.
  - iv. Permendag No. 46/2013 tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan, mengganti Permendag No. 22/2013, mengganti Permendag No. 24/2011.

Di samping menggugat peraturan-peraturan menteri di atas, penggugat juga meminta penjelasan terkait beberapa UU nasional yang mereka nilai tidak konsisten dengan aturan WTO, sebagai berikut: (i) UU No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura, (ii) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, (iii) UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan (iv) UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah oleh UU No. 41 Tahun 2014.

Pada tanggal 18 Maret 2015, kedua negara penggugat meminta pembentukan Panel, dan karena gagal mencapai kesepakatan dalam memilih Hakim Panel antara Indonesia (*defendant*) dengan USA dan NZ (*co-complainants*), maka tanggal 28 September 2015, USA dan NZ meminta Dirjen WTO untuk menentukan komposisi hakim Panel. Pada tanggal 8 Oktober 2015, Dirjen WTO akhirnya memutuskan komposisi Panel hakim sebagai berikut:

Chairman : Mr. Cristian Espinosa Cañizares (Ekuador)  
Members : Mr. Gudmundur Helgason (Islandia)  
          Ms. Angela María Orozco Gómez (Kolumbia)

Rincian gugatan Kasus DS477/DS478, secara ringkas sebagaimana tertuang dalam dokumentasi Sekretariat DSB WTO, adalah sebagai berikut:

DS-477/DS-478: Indonesia — Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products.

Defendant: Indonesia

Co-Complainants: New Zealand and the United States

The Complainants claim that the measures are inconsistent with:

Articles III:4, X:1 and XI:1 of the GATT 1994;

Article 4.2 of the Agreement on Agriculture;

Articles 1.2, 1.5, 1.6, 2.2, 3.2, 3.3, 5.1 and 5.2 of the Import Licensing Agreement,

Articles 2.1 and 2.15 of the Agreement on Preshipment Inspection.

Third parties: Australia, Brazil, Canada, China, the European Union, India, Japan, Norway, Paraguay, Singapore, Chinese Taipei, Argentina, Korea and Thailand.

Adapun Panel Hakim merumuskan gugatan USA dan New Zealand ke dalam 18 *measures* sebagai berikut:

#### **A. IMPORT LICENSING REGIME FOR HORTICULTURAL PRODUCTS**

Measure 1: Limited application windows and validity periods

Measure 2: Periodic and fixed import terms

Measure 3: 80% realization requirement

Measure 4: Harvest period requirement

Measure 5: Storage ownership and capacity requirements

Measure 6: Use, sale and distribution requirements for horticultural products

Measure 7: Reference prices for chillies and fresh shallots for consumption

Measure 8: Six-month harvest requirement

Measure 9: Import licensing regime for horticultural products as a whole

## **B. IMPORT LICENSING REGIME FOR ANIMALS AND ANIMAL PRODUCTS**

*Measure 10: Prohibition of importation of certain animals and animal products, except in emergency circumstances*

*Measure 11: Limited application windows and validity periods*

*Measure 12: Periodic and fixed import terms*

*Measure 13: 80% realization requirement*

*Measure 14: Use, sale and distribution of imported bovine meat and offal requirements*

*Measure 15: Domestic purchase requirement*

*Measure 16: Beef reference price*

*Measure 17: Import licensing regime for animals and animal products as a whole*

## **C. SUFFICIENCY REQUIREMENT**

*Measure 18: Sufficiency of domestic production to fulfil domestic demand*

Pada tanggal 1–2 Feb 2016 Panel mengadakan persidangan pertama dengan kedua belah pihak yang bersengketa dan dengan pihak ketiga (*Third Parties*) pada tanggal 2 Februari 2016, dilanjutkan persidangan kedua pada tanggal 13–14 April 2016. Pada tanggal 12 Juli 2016, Panel menyampaikan '*interim report*' kepada kedua pihak yang bersengketa dan pihak ketiga, sedangkan '*final report*' disampaikan pada tanggal 16 Agustus 2016. Keputusan Panel Hakim DSB secara resmi diumumkan (kepada semua anggota WTO) dalam Sidang Reguler DSB pada tanggal 22 Desember.

## KEPUTUSAN PANEL DSB DS-477/DS-478

Panel Hakim memutuskan bahwa ke-18 kebijakan (*measures*) yang diterapkan Pemerintah Indonesia dinilai tidak konsisten dengan aturan WTO yang berlaku. Keputusan Panel secara lengkap dan terinci dapat diunduh dari website WTO, yang secara ringkas adalah sebagai berikut:

- Measures 1–18: tidak konsisten dengan *Article XI (1) GATT 1994*
- Measures 1–3: tidak sesuai *Article XX (d) GATT 1994*
- Measures 4: tidak sesuai *Article XX (b) GATT 1994*
- Measures 5–6: tidak sesuai *Article XX (a) (b) (c) GATT 1994*
- Measures 7–8: tidak sesuai *Article XX (b) GATT 1994*
- Measures 9–17: tidak sesuai *Article XX (a) (b) (d) GATT 1994*
- Measures 6, 14 dan 15: tidak konsisten dengan *Article III (4) GATT 1994*
- Measures 1–11: tidak sesuai *Article 3.2 on Import Licensing Agreement*.

Kekalahan Indonesia dalam kasus DS 477/DS 478 ini tidaklah terlalu mengejutkan, bahkan penulis sudah menduga sejak awal munculnya gugatan. Yang sedikit mengejutkan adalah kekalahan 'telak' di mana semua kebijakan (*measures*) pemerintah Indonesia dinyatakan tidak konsisten dengan aturan WTO, artinya tidak satu pun argumentasi pemerintah Indonesia, yang diwakili oleh penasehat hukum, bisa diterima oleh Panel Hakim. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang diterapkan pemerintah Indonesia (Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian) terbukti memang melanggar atau tidak konsisten dengan aturan WTO. Pemaknaan 'kedaulatan' yang keliru dan kebijakan populis yang berkembang akhir-akhir ini telah mendorong sentimen anti impor, tidak hanya para politisi dan masyarakat awam tetapi juga pembuat kebijakan, yang jelas

melanggar komitmen sebagai anggota WTO dan aturan WTO yang berlaku.

## **OPSI MENYIKAPI KEPUTUSAN PANEL DSB**

Secara garis besar, ada dua opsi bagi negara tergugat dalam menyikapi keputusan Panel DSB WTO, yakni: (i) menerima dan mengimplementasikan keputusan Panel, (ii) menolak keputusan Panel atau mengajukan banding (*appeal*) ke *Appellate Body (AB)*, yakni seperti Mahkamah Agung dalam peradilan di Indonesia. Keputusan AB final dan mengikat bagi pihak yang bersengketa.

Untuk memilih opsi secara tepat, sebaiknya memahami dengan baik materi gugatan (kebijakan yang digugat), keputusan Panel Hakim DSB, dan aturan dan proses banding di AB. Kecuali untuk kepentingan '*domestic politics*' dan untuk tujuan '*buying time*', kemenangan atau kekalahan dalam proses banding dapat dengan mudah diduga hanya dengan melihat keputusan Panel Hakim DSB. Dari dokumentasi DSB WTO, mustahil bagi pemerintah negara tergugat dapat memenangkan perkara lewat proses banding di AB jika Panel Hakim DSB telah memutuskan kekalahan 'telak' bagi tergugat. Artinya, seluruh kebijakan (*measures*) yang diterapkan pemerintah negara tergugat dinyatakan melanggar aturan WTO. Berikut uraian singkat tentang AB dan proses banding di AB.

AB terdiri dari tujuh hakim agung, yang keberadaannya lewat proses seleksi yang melibatkan panitia seleksi yang terdiri dari Ketua *Dispute Settlement Body (DSB)*, Ketua *Council Trade in Goods (TIG)*, Ketua *Council Trade in Services (TIS)*, Ketua *Council Trade and related Investment Measures (TRIMs)*, dan Dirjen WTO. Hakim AB mempunyai masa tugas empat tahun dan bisa dipilih kembali untuk masa tugas kedua. Dalam setiap proses banding ditangani

oleh tiga Hakim AB secara bergiliran yang proses pemilihannya mengacu kepada aturan internal AB.

Perlu diketahui bahwa proses banding, sesuai Pasal 17.6 dari *Dispute Settlement Understanding*, hanya terbatas pada penelusuran proses persidangan dan interpretasi hukum yang dikembangkan oleh Hakim Panel, tidak untuk menambah data/fakta dan argumentasi hukum serta mengulang proses persidangan Panel DSB sebelumnya. Dalam laporan atau keputusannya, Ketiga Hakim AB dapat mendukung (*up hold*), memodifikasi atau menolak (*reverse*) temuan hukum dan keputusan dari Hakim Panel. Memahami proses ini dan menyimak keputusan Hakim Panel untuk kasus DS 477/DS 478, kita bisa melihat kecilnya peluang untuk memenangkan proses banding dalam kasus ini.

Pertimbangan untuk menerima keputusan Panel adalah sebagai berikut: (i) menyadari kecilnya peluang menang jika memilih banding, di mana kecil peluang AB memodifikasi atau menolak (*reverse*) keputusan panel; (ii) menyadari bahwa regulasi yang digugat memang belum/tidak memberi manfaat dan tidak mencapai target yang diinginkan; (iii) selama proses penyelesaian sengketa berlangsung, telah dilakukan upaya revisi terhadap regulasi yang digugat. Jika ketiga situasi di atas terjadi, maka lebih baik bagi negara tergugat untuk menerima putusan panel daripada harus membuang energi, waktu, dan biaya, khususnya untuk membayar mahal penasehat hukum.

Langkah banding (*appeal*) bisa menjadi pilihan bagi negara tergugat, lantaran pertimbangan berikut: (i) pertimbangan relatif besarnya peluang AB mengubah (merevisi) keputusan Panel; (ii) pertimbangan politik domestik, yakni untuk memperlihatkan kegigihan atau keseriusan pemerintah dalam mempertahankan regulasi untuk melindungi petani/pasar

domestic; (iii) adanya bukti empiris bahwa regulasi yang digugat terbukti telah memberikan manfaat dan efektif dalam mencapai target atau tujuan pemerintah.

## **PEMERINTAH INDONESIA MENEMPUH BANDING (*APPEAL*)**

Keputusan pemerintah Indonesia untuk menempuh banding lebih didorong oleh pertimbangan politik sekaligus untuk menunjukkan komitmen dan keseriusan pemerintah dalam melindungi petani/peternak dan pasar domestik. Dalam forum diskusi sebelum Pemerintah secara resmi mengirimkan permintaan banding ke Sekretariat DSB, penulis mengusulkan agar pemerintah tidak perlu banding, dengan alasan berikut: (i) melihat kenyataan bahwa keputusan Panel Hakim secara 'telak' menerima gugatan negara penggugat, dan (ii) melihat kenyataan bahwa revisi Permentan dan Permendag juga sedang/telah dilakukan.

Sejak Desember 2016, keputusan untuk banding mulai disuarakan oleh Menteri dan pejabat di lingkungan Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian di berbagai media masa dan secara resmi permintaan banding disampaikan kepada Sekretariat DSB-WTO tanggal 17 Februari 2017. Keputusan pemerintah untuk banding mendapat dukungan luas dari para politisi, pengamat, akademisi, dan masyarakat umum baik di media masa maupun di berbagai forum (Arifin 2017; Banding ... 2016; Dwiangga 2017). Namun, harus diakui bahwa sebagian dukungan publik terhadap keputusan banding tersebut tidaklah didasari atas pemahaman yang cukup terhadap proses penyelesaian sengketa dagang DSB-WTO dan proses banding di AB-WTO, tetapi lebih didasari atas sentimen anti impor dan anti WTO.

Seperti penulis duga sebelumnya, pada tanggal 9 November 2017 Hakim AB menyirkulasi keputusannya untuk menerima dan memperkuat keputusan Hakim Panel, yakni memutuskan bahwa kebijakan impor pemerintah Indonesia tidak konsisten dengan aturan WTO yang berlaku. Keputusan AB untuk DS 477/DS 478 ini, yang telah diterima dan diadopsi dalam Sidang Reguler DSB pada 22 November 2017, bersifat final dan mengikat semua pihak yang bersengketa.

Dalam menerima dan mengimplementasikan keputusan AB, Indonesia secara garis besar dapat mengambil opsi sebagai berikut: (i) melaksanakan putusan panel, yakni dengan mengganti atau merevisi regulasi yang digugat dalam *'reasonable periods of time'* yakni tidak lebih dari 18 bulan; (ii) menawarkan kompensasi kepada USA dan NZ (*mutually acceptable or agreed compensation*). Namun, jika tidak terjadi kesepakatan kompensasi, maka *complainant* dapat memilih langkah retaliasi. Di samping melakukan langkah untuk melaksanakan keputusan AB dan bernegosiasi untuk menentukan *'reasonable periods of time'*, yang lebih penting adalah bagi pemerintah untuk mengambil pelajaran dari kekalahan ini, yakni dalam merumuskan kebijakan pembatasan impor produk pertanian agar tidak digugat dalam proses sengketa dagang WTO. Untuk itu, dalam setiap perumusan kebijakan perdagangan, khususnya kebijakan impor, perlu dilakukan analisis tingkat *'compliance'* dan argumentasinya sebelum menjadi regulasi pemerintah. Hal ini perlu dilakukan agar kebijakan perdagangan dapat mudah digugat dan dipatahkan di DSB-WTO sehingga lebih efektif dalam mencapai tujuan.

## PENUTUP

WTO merupakan organisasi antarnegara berdaulat yang mengelola dan menegakkan aturan perdagangan multilateral. Aturan WTO bersifat mengikat (*binding*) seluruh negara anggota dan menjamin diterapkannya prinsip perdagangan nondiskriminasi.

Aturan WTO dirancang untuk meningkatkan akses pasar melalui penurunan berbagai hambatan perdagangan, memberikan kepastian hukum melalui proses penyelesaian sengketa (*dispute settlement*), memfasilitasi dan memberikan perlindungan bagi negara berkembang melalui *special & differential treatment*. Indonesia harus mampu memperoleh manfaat maksimal dari keanggotaannya di WTO. Untuk itu, diperlukan pemahaman terhadap hak dan kewajiban anggota WTO serta aturan WTO yang berlaku.

Kekalahan 'telak' Indonesia dalam putusan Panel DSB-WTO kasus DS 477/DS 478 menunjukkan bahwa pembuat kebijakan '*ignorant*' dan/atau mengabaikan aturan WTO, sehingga aturan impor yang diterapkan pemerintah Indonesia terbukti sepenuhnya melanggar aturan WTO yang berlaku. Untuk menyikapi keputusan Panel secara tepat, diperlukan pemahaman yang baik terhadap proses penyelesaian sengketa dagang DSB-WTO dan proses banding di AB-WTO.

Keputusan Panel DSB sebaiknya diterima atau proses banding (*appeal*) tidak perlu ditempuh, bilamana: (i) kecil peluang menang atau kecil peluang Hakim AB merubah keputusan Panel, (ii) regulasi yang digugat memang belum/tidaktidak mencapai tujuan/target, (iii) selama proses penyelesaian sengketa berlangsung, telah dilakukan revisi terhadap regulasi yang digugat. Keputusan pemerintah Indonesia untuk menempuh banding (*appeal*) dalam kasus DS 477/DS 478 lebih didorong oleh

pertimbangan politik dan sekaligus untuk menunjukkan komitmen dan keseriusan pemerintah dalam melindungi petani/peternak dan pasar domestik.

Dukungan publik terhadap keputusan pemerintah untuk banding tidaklah didasari atas pemahaman yang cukup terhadap mekanisme penyelesaian sengketa DSB-WTO dan proses banding di AB-WTO, tetapi lebih didasari atas sentiment anti impor dan anti WTO. Kekalahan Indonesia dalam putusan Panel kasus DS477/DS478 perlu menjadi pembelajaran dalam perumusan kebijakan pembatasan impor produk pertanian ke depan.

Perlindungan petani/peternak dan pasar domestik, perlu menggunakan instrumen kebijakan perdagangan (*trade remedies* dan *trade defence instruments*: anti dumping, *safeguards*, *standards*, SPS) yang konsisten dengan aturan WTO berlaku. Diperlukan analisis tingkat '*compliance*' dan mempersiapkan justifikasi serta argumentasi manakala dilakukan '*manuver*' kebijakan pembatasan impor yang '*kurang konsisten*' dengan atau '*sedikit menyimpang*' dari aturan WTO, sebelum kebijakan tersebut menjadi regulasi pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Tempo.co. 2016. Banding RI atas putusan WTO diajukan Januari 2017. [Internet]. 2016 Des 27. Tempo.co; [diunduh 2117 Jan 2]. Tersedia dari: <https://bisnis.tempo.co/read/830633/banding-ri-atas-putusan-wto-diajukan-januari>
- Dwiangga NA. 2017 Feb 23. Indonesia masukkan berkas banding ke WTO. Kompas; [diunduh 2017 Mar 13]. Tersedia dari. <https://kompas.id/baca/ekonomi/2017/02/23/indonesia-masukkan-berkas-banding-ke-wto/>.

- Arifin B. 2017 Jan 7. Peluang banding di WTO. Kompas. Opini:6 (kol. 2-5)
- Erwidodo. 2017 Agu 1. Menimbang keanggotaan Indonesia di WTO [Internet]. Trobos Livestocks; [diunduh 2017 Agus 3]. Tersedia dari: <http://www.trobos.com/detail-berita/2017/08/01/72/9166/erwidodo-menimbang-keanggotaan-indonesia-di-wto-->
- Firman M. 2016 Des 24. Dikalahkan AS dan Selandia Baru, Indonesia bakal banding ke WTO [Internet]. KataData News and Research; [diunduh 2017 Feb 2]. Tersedia dari: <https://katadata.co.id/berita/2016/12/24/dikalahkan-as-dan-selandia-baru-indonesia-bakal-banding-ke-wto>
- Kemendag siap banding atas putusan WTO [Internet]. 2016 Des 24. Republika.co.id; [diunduh 2017 Feb 2]. Tersedia dari: [http://www.republika.co.id/berita/koran/financial/16/12/24/oio\\_wma387-kemendag-siap-banding-atas-putusan-wto](http://www.republika.co.id/berita/koran/financial/16/12/24/oio_wma387-kemendag-siap-banding-atas-putusan-wto)

# REKAYASA INSTITUSI: PEMBELAJARAN DALAM MENINGKATKAN KINERJA PERGULAAN NASIONAL

Agus Pakpahan<sup>1</sup>

Tulisan ini ditujukan untuk menyampaikan pengetahuan tentang pengalaman rekayasa institusi di bidang pergulaan sejak tahun 1998 di mana pada saat tersebut Indonesia mengalami perubahan sangat besar dalam bidang politik-ekonomi, termasuk di dalamnya politik-ekonomi pergulaan. Sebagai gambaran, apabila pada tahun 1975 kebijakan pergulaan didasarkan atas institusi koordinasi ekonomi pergulaan mulai dari tingkat Pusat hingga tingkat Daerah oleh Pemerintah berdasarkan atas kebijakan Inpres No. 9 Tahun 1975 tentang Intensifikasi Tebu Rakyat<sup>2</sup>, maka perubahan yang terjadi pada tahun 1998 adalah penghapusan semua kebijakan yang bersifat koordinasi Pemerintah dan monopoli gula oleh Bulog menjadi proses pasar bebas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Profesor Riset pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

<sup>2</sup> Lihat Inpres No. 9 Tahun 1975 Tentang Intensifikasi Tebu Rakyat. Inpres ini mengintruksikan untuk: *Pertama* : Mengambil langkah-langkah untuk mengalihkan pengusahaan tanaman tebu untuk produksi gula diatas tanah sewa, ke arah tanaman tebu rakyat dengan produksi gulanya tetap meningkat, sehingga pada akhir Pelita II sudah seluruh produksi tebu merupakan hasil tebu Rakyat. *Kedua* : Melaksanakan program intensifikasi tanaman tebu rakyat dengan sistim Bimas secara bertahap, sehingga tercapai maksud pada diktum pertama; *Ketiga* : Melaksanakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam pengendalian, pembinaan dan pelaksanaan intensifikasi tanaman tebu rakyat di dalam satu wadah bersama dengan intensifikasi tanaman pangan yang sudah ada, dengan menambah unsur-unsur yang dibutuhkan.

<sup>3</sup> Lihat Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Penghentian Pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1997 Tentang Program Pengembangan Tebu Rakyat.

Perlu dicatat bahwa produksi gula berbahan baku tebu di Indonesia didominasi oleh dua wilayah yaitu Pulau Jawa dengan dominasi Propinsi Jawa Timur untuk produksi gula berbahan baku tebu yang dihasilkan petani dan Propinsi Lampung untuk produksi gula dengan bahan baku tebu yang dihasilkan oleh perusahaan beralaskan lahan HGU. Rekrayasa institusi yang dimaksud dalam tulisan ini lebih bersifat menguraikan rekrayasa institusi yang berkaitan dengan perkebunan tebu dan pergulaan yang berbasis pada petani. Namun demikian, dampak dari rekrayasa institusi yang meningkatkan harga gula yang diterima petani, sangatlah menguntungkan perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang industri pergulaan, terutama industri pergulaan berbasis pada gula mentah impor. Hal ini pula menjadi bumerang terhadap industri gula berbasis pada tebu yang dihasilkan petani.<sup>4</sup>

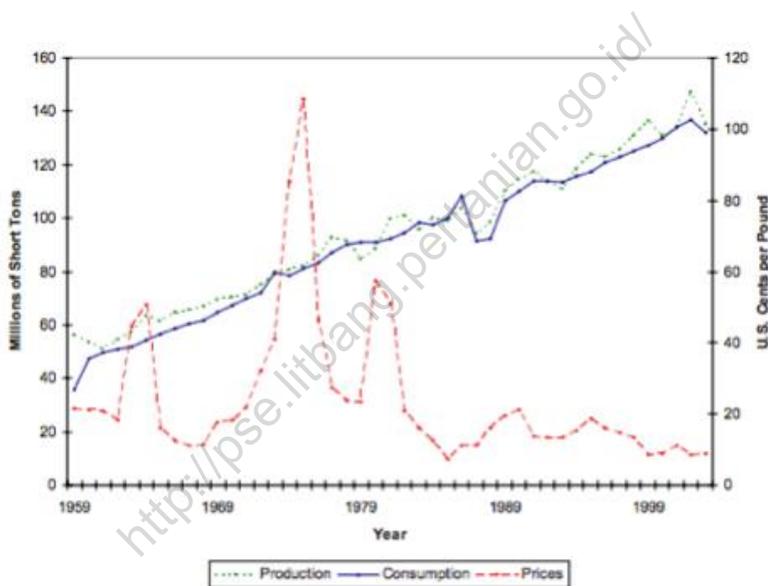
Perubahan besar dari sistem Inpres No. 9 Tahun 1975 ke Inpres No. 5 Tahun 1998 tersebut pada awalnya disambut baik oleh para petani tebu mengingat petani tebu yang sebelum masa perubahan ini menjadi bagian subordinasi Pemerintah dan Bulog dalam pemasaran gula mereka, dengan perubahan situasi politik-ekonomi pergulaan baru mereka berhak untuk menjual bagian gula mereka dari sistem bagi hasil yang telah menjadi tradisi di Jawa pada khususnya<sup>5</sup>. Namun demikian, petani tebu akhirnya

---

<sup>4</sup> Sebagai ilustrasi: petani tebu dalam menghitung biaya produksi komponen biaya terbesarnya adalah biaya sewa lahan. APTRI berusaha meningkatkan harga gula di pasar agar mereka bisa mendapatkan keuntungan. Harga gula yang mencukupi bagi petani tersebut juga berlaku bagi gula produksi perusahaan besar yang beralaskan HGU dimana biaya sewa lahan tidak dikeluarkan oleh perusahaan ini. Apalagi bagi perusahaan yang mengolah gula mentah hasil impor terbebas dari perhitungan *land rent*.

<sup>5</sup> Sistem produksi tebu di Jawa didasarkan atas sistem bagi hasil dengan 65% produksi gula menjadi milik petani dan 35 % sisanya menjadi milik perusahaan.

menyadari bahwa pasar bebas yang mengundang lonjakan impor gula, termasuk gula mentah yang langsung dipasarkan ke rumah tangga konsumen, ternyata telah menjatuhkan harga gula di pasar domestik. Pola jangka panjang harga gula dengan tren yang menurun sedangkan produksi gula dan konsumsi gula dunia yang terus meningkat sebagaimana diperlihatkan pada Gambar 1, menunjukkan bahwa fenomena pergulaan di pasar dunia ini bukanlah merupakan fenomena murni ekonomi semata, melainkan fenomena politik-ekonomi yang sangat kompleks.



Sumber: USDA: FAS PS&D

**Gambar 1.** Produksi, Konsumsi, dan Harga Gula Dunia 1959-2003

---

Model semacam ini yang diberlakukan di Thailand dengan bagi hasil gula 70 % untuk petani dan 30% untuk perusahaan gula.

Jatuhnya harga gula sebagai akibat dari impor gula yang melonjak tinggi dan kekhawatiran makin memburuknya industri gula nasional telah mendorong lahirnya gerakan sinergis antara petani tebu, perusahaan gula mitra petani tebu, dan elemen-elemen institusi lain yang menilai perlunya membangkitkan kembali industri gula berbasis tebu Indonesia.

## **MASUKAN TIM KECIL KEPADA RAKOR MENKO EKUIN**

Tim Kecil<sup>6</sup> yang dibentuk oleh Direktur Jenderal Perkebunan, Kementerian Kehutanan dan Perkebunan, menyampaikan Laporan dan Rekomendasi Kebijakan Pergulaan Indonesia pada tanggal 9 Agustus 1999. Berikut ini adalah Rangkuman dari Laporan tersebut:

*Satu*, masalah pergulaan merupakan salah satu masalah klasik produk pertanian dunia. Masalah tersebut berkaitan dengan tingginya surplus pasar dunia sehingga menekan harga. Masalah selanjutnya yang menjadi karakteristik utama pergulaan ini adalah tingginya fluktuasi harga gula di pasar dunia. Dengan latar belakang kedua hal tersebut, hampir seluruh negara di dunia melakukan proteksi terhadap industri gula dalam negerinya.

*Dua*, Indonesia pernah mengalami masa kejayaan dalam industri gula. Namun, dalam perkembangan sejarahnya kondisi Indonesia sekarang adalah negara pengimpor gula terbesar No. 6 di dunia. Krisis gula yang muncul akhir-akhir ini merupakan resultante dari banyak hal, khususnya rendahnya daya saing gula produksi

---

<sup>6</sup> Tim kecil terdiri dari: Dr. Agus Pakpahan (Direktur Jenderal Perkebunan/sekretaris DGI, selaku Ketua), Dr. Erwidodo (Kapuslit Sosekhutbun, Badan Litbang Dephutbun), Dr. Agus Wahyudi (peneliti Puslit Sosekhutbun), Dr. Delima Ashari, (Banasmn, Ekuin), Dr. Har Adi Basri (Plh. Dit. Sarana dan Prasarana. Ditjen perkebunan), Dr. Gelwynn yusuf, (Bappenas, kepala Biro Pertanian dan Kehutanan), dan Soetojo, S.E (Plh. Set. DGI/Ditjen Perkebunan).

dalam negeri di satu pihak dan dibebaskannya pasar gula dalam negeri di pihak lain. Di masa lalu kondisi di atas tidak muncul ke permukaan karena gejolak harga yang terjadi di pasar dunia tidak ditransmisikan ke produsen gula di dalam negeri tetapi diredam oleh BULOG.

*Tiga*, perubahan kebijaksanaan pergulaan dari dikendalikan oleh pemerintah ke mekanisme pasar merupakan pilihan penting untuk jangka panjang. Namun demikian, diperlukan masa transisi untuk dapat memasuki suasana persaingan tersebut. Masa transisi ini diperlukan mengingat fakta berikut: (a) Secara de facto usahatani tebu masih berlanjut. Walaupun program TRI sudah dihentikan secara yuridis, petani masih tetap menanam tebu. Demikian juga dengan para pelaku ekonomi lainnya masih menginvestasikan modalnya untuk bidang pergulaan. Para pelaku di bidang pergulaan ini memerlukan waktu penyesuaian agar dapat beradaptasi secara baik dengan lingkungan baru yang akan dihadapi. Hal ini diperlukan agar segala biaya perubahan dari struktur terkendali ke struktur pasar minimal. Masa transisi ini diperkirakan 3 tahun; (b) Masih terdapatnya pabrik gula yang efisien. Hasil analisis menunjukkan bahwa di Jawa masih terdapat pabrik gula yang efisien sekitar 20 % dan di luar Jawa 16 %. Hal ini penting untuk dicatat bahwa walaupun struktur industri pergulaan selama masa TRI itu tidak kondusif ternyata masih terdapat pabrik gula yang efisien. Artinya adalah apabila tatanan nilai, struktur, organisasi dan manajemen industri gula diperbaiki maka pabrik gula yang ada dapat ditingkatkan efisiensinya, paling tidak hingga 80% dari pabrik gula yang ada; (c) Usaha tani tebu lahan kering menguntungkan. Fakta juga menunjukkan bahwa usahatani tebu lahan kering lebih menguntungkan daripada usahatani tanaman lainnya. Bahkan untuk beberapa daerah dimana tanaman tebu lahan kering sudah mentradisi, usahatani tebu merupakan kegiatan sosial ekonomi yang penting bagi

pengembangan dan kemajuan wilayah; (d) Manajemen interaksi petani-pabrik gula. Fakta dari hasil kajian juga menunjukkan bahwa peningkatan produktivitas dan efisiensi kuncinya terletak pada interaksi antara petani dengan pabrik gula. Semakin berkembang interaksi yang harmonis dan sinergis, maka semakin tinggi kinerja industri gula secara keseluruhan. Dari salah satu pabrik gula yang dikunjungi, berdasarkan pengalamannya meningkatkan efisiensi yang dikunjungi berdasarkan pengalamannya meningkatkan efisiensi dan produktivitas usaha diperlukan waktu 2 tahun. Dalam 2 tahun tersebut keseluruhan manajemen diperbaiki melalui pengembangan interaksi yang sinergis. Hal ini juga menunjukkan bahwa bukannya tidak mungkin untuk melakukan revitalisasi pabrik gula di Indonesia.

*Empat*, atas dasar pemikiran di atas, masa transisi dimanfaatkan untuk meningkatkan produktivitas dan daya saing industri gula nasional melalui upaya berikut: (a) Pengembangan lahan kering yang sesuai untuk usaha tani tebu sebagai landasan pengembangan industri gula yang berbasis sumber daya lahan kering; (b) Pengembangan koperasi petani tebu lahan kering sebagai basis peningkatan efisiensi dan produktivitas usaha tani tebu yang didukung oleh pemanfaatan dan pengembangan iptek dan manajemen usaha tani yang memadai; (c) Restrukturisasi kepemilikan pabrik gula dengan mengembangkan kepemilikan saham oleh petani dan koperasi petani tebu hingga mencapai lebih dari 50% atau tergantung dari kondisi setempat; (d) Rasionalisasi pembiayaan dengan sasaran produksi hablur pada lahan kering 6 ton/ha; (e) Re-engineering pabrik gula dengan menerapkan prinsip zero waste dan total value creation dengan menerapkan prinsip bagi hasil yang adil antara petani dengan pabrik gula; (f) Persiapan pengembangan industri gula di luar Jawa dan pengembangan sweeteners; (g) Melakukan restrukturisasi atau lebih luas lagi melaksanakan re inventing institusi R&D di bidang

pergulaan; (h) Untuk melaksanakan hal tersebut di atas, maka dalam masa transisi selama 3 tahun masih diperlukan proteksi agar harga gula di dalam negeri tidak turun terlalu rendah. Untuk jangka waktu 6 bulan ke depan diperlukan proteksi dari IU (Importir Umum) ke IP (Importir Produsen). Setelah itu diperlukan proteksi berupa pengenaan tariff bea masuk impor gula sekitar 30-40%, pembebasan pajak khususnya PPN dan pajak impor barang modal yang diperlukan untuk rehabilitasi dan renovasi pabrik gula, penyediaan skim kredit untuk pengembangan tebu lahan kering dengan suku bunga setara KUT melanjutkan deregulasi dalam industri gula dan usaha tani tebu. Dukungan tersebut diperlukan hingga tahun 2003. Adapun kebijakan penerapan harga gula tani Rp2500/kg sebagaimana yang dilakukan sekarang, tidak dilanjutkan untuk tahun mendatang. Untuk selanjutnya, pergulaan Indonesia diserahkan kepada mekanisme pasar. Diharapkan dengan persiapan hingga tahun 2003 industri pergulaan Indonesia dapat meningkat daya saingnya.

Hasil Tim Kecil di atas menjadi masukan utama untuk Menteri Kehutanan dan Perkebunan dalam mengambil keputusan pada Rakor EKUIN mengenai tindak lanjut kebijakan di bidang pergulaan ini. Keputusan yang diambil oleh Rakor EKUIN pada tahun 1999 adalah melakukan revitalisasi industri gula nasional dengan didahului oleh Kebijakan Dana Talangan Gula Rp 2500/kg gula pada tahun 1999 dan ditingkatkan menjadi Rp 2600/kg gula pada tahun 2000. Anggaran yang telah ditetapkan untuk memberikan Dana Talangan tersebut tidak sempat digunakan mengingat harga pasar gula pada tahun 1999 dan 2000 berada di atas batas harga talangan.

## **PARTISIPASI PETANI TEBU**

Reformasi politik-ekonomi telah melahirkan energi baru dalam bentuk kebebasan rakyat untuk menyampaikan pendapat atau keinginannya. Hal ini berlaku juga pada masyarakat petani tebu. Di berbagai daerah atau lebih tepatnya di wilayah-wilayah di mana berdiri pabrik gula, para petani tebu mendirikan beragam bentuk organisasi. Organisasi petani tebu tersebut ada yang bernama paguyuban, perkumpulan atau nama lainnya.

Direktorat Jenderal Perkebunan pada waktu itu melihat gerakan petani tebu tersebut sebagai energi sosial yang dapat menjadi sumber perubahan positif bagi dunia pergulaan nasional. Atas dasar pemikiran tersebut maka Direktorat Jenderal Perkebunan bekerja sama dengan Dinas-Dinas Perkebunan di mana di wilayahnya terdapat pabrik-pabrik gula yang bermitra dengan petani, memfasilitasi berdirinya Asosiasi-Asosiasi Petani Tebu. Puncak dari proses terbentuknya Asosiasi Petani secara nasional adalah lahirnya BK-APTRI (Badan Koordinasi Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia) dan APTRI (Asosiasi Petani Tebu Rakyat Indonesia) di Boyolali, Jawa Tengah, pada tahun 2000.

Lahirnya kelembagaan APTRI merupakan faktor pembeda dengan situasi lingkungan politik-ekonomi pergulaan pada masa sebelumnya, yaitu petani tebu tidak memiliki organisasi/institusi secara nasional. Dengan lahirnya APTRI maka petani tebu memiliki posisi tawar yang kuat dibandingkan dengan era sebelumnya.

## **INOVASI DIPELOPORI OLEH APTRI**

Dengan adanya organisasi petani maka petani bisa menjalankan tiga fungsi institusi yaitu membangun energi kolektif melalui transformasi hak, kewajiban, dan tanggung jawab

individu ke hak, kewajiban dan tanggung jawab institusi. Salah satu kiprah APTRI yang penting selama periode 2000-2002 adalah proses menciptakan kepastian pendapatan petani melalui jaminan harga gula milik petani, agar petani tebu tidak mengalami kerugian akibat dari fluktuasi harga gula di pasar dunia yang berdampak negatif terhadap harga gula di pasar domestik.

Proses mendapatkan mitra yang bersedia menjadi penjamin harga gula petani berlangsung cukup lama. Pemerintah, dalam hal ini Direktorat Jenderal Perkebunan dan Dinas-Dinas Perkebunan, turut membantu proses tersebut dengan mengambil peran sebagai fasilitator dan dinamisator dari proses tersebut. Setelah melalui pelbagai jenis pertemuan dan pembahasan, akhirnya pada tahun 2001 terwujud kerjasama antara APTRI di bawah pimpinan H. Arum Sabil dengan PT Artha Guna Sentosa (AGS). Sistem penjaminan harga gula petani ini diberi nama sistem Dana Talangan dengan formula:

$$H_{pt} = H_t + a (H_l - H_t)$$

dimana:

$H_{pt}$  = harga gula yang diterima petani;

$H_t$  = harga talangan yang diberikan oleh investor (mitra) kepada petani sebelum gula dilelang

$a$  = proporsi bagian petani dari margin pemasaran yang terbentuk; nilai  $a$  ini bervariasi sesuai dengan perkiraan dinamika pasar. Nilai  $a$  bisa mencapai 0,8;

$H_l$  = harga lelang gula

Inovasi tersebut menjadi formula transaksi antara petani tebu dengan investor yang menjadi mitra petani tebu yang tergabung dalam wadah APTRI. Cakupan penerapan formula di atas pada tahun 2001 hanya berlaku di wilayah kerja PG di bawah naungan PTPN XI. Namun demikian, pada tahun 2002 penerapan formula di atas berkembang di seluruh Indonesia. Pemerintah mendukung

implementasi formula di atas dengan menerbitkan Keputusan Menperindag No. 643 Tentang Tata Niaga Gula.

## **PERKEMBANGAN HARGA GULA DI PASAR DOMESTIK**

Sebelum tahun 1998 tampak terlihat bahwa harga eceran gula pasir di pasar domestik relatif bertahan rendah. Dari tahun 1997 ke 1998 terjadi lonjakan pertama harga gula pasir di pasar domestik yaitu harga gula pasir meningkat dari Rp1.689/kg menjadi Rp2.672/kg atau naik sebesar 58,2%. Harga gula di pasar domestik pada tahun 2016 mencapai Rp14.399/kg, telah meningkat 438% lebih selama 18 tahun. Dengan demikian, selama 18 tahun tersebut harga gula dipasar domestik rata-rata telah meningkat 24,3%/tahun (Gambar 1).

Harga lelang gula petani naik dari Rp 3609/kg pada tahun 2004 menjadi rata-rata mencapai Rp 11517/kg pada tahun 2016 (Gambar 2). Pada tahun ini, harga gula hasil lelang tersebut adalah 79.9 % dari harga gula eceran. Adapun pada tahun 2006 margin pemasaran yang diterima petani hampir mencapai 89%. Tampak bahwa margin yang diterima petani perkembangannya menurun relatif terhadap tahun-tahun awal inovasi sistem Dana Talangan diberlakukan (Tabel 1). Dilihat berdasarkan sudut pandang ini, posisi tawar petani tampak melemah. Perkembangan margin pemasaran sebagaimana terlihat pada Tabel 1 tampaknya berkaitan dengan penurunan luas areal kebun tebu petani yang berdampak pada penurunan produksi gula nasional dalam periode tahun 2008-2017.



Gambar 1. Perkembangan Harga Eceran Gula Pasir

**HASIL EMPIRIS:**

Harga lelang gula petani naik dalam trend



Gambar 2. Perkembangan Harga Lelang Gula Petani

Tabel 1. Margin Pemasaran Gula Petani 2004-2017

Tahun	Harga retail (Rp)	Harga Lelang Petani (Rp)	Nilai margin (Rp)	Margin (%)
2004	4.114,4	3.609	505,4	14,00
2005	5.489,7	4.631	858,7	18,54
2006	5.979,8	5.380	599,0	11,13
2007	6.341,9	5.382	1.049,9	19,51
2008	6.190,8	5.122	1.068,8	20,86
2009	8.303,7	6.758	1.545,7	22,87
2010	10.702,9	8.550	2.152,9	25,18
2011	10.663,6	8.049	2.614,6	32,48
2012	11.999,7	9.707	2.292,7	23,61
2013	12.247,8	9.535	2.712,8	28,45
2014	11.326,3	8.442	2.884,3	34,16
2015	12.229,0	9.298	2.931,0	31,52
2016	14.339,1	11.517	2.822,1	24,50
2017	12.500,0	9.100	3.400,0	37,56

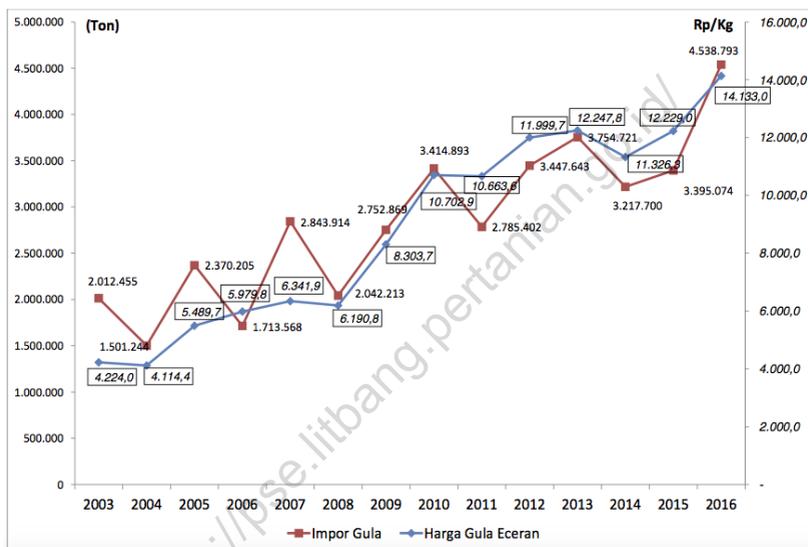
Periode tahun 2009-2016:

- 1) Luas areal secara keseluruhan cenderung menurun sejak 2013 yaitu menurun hampir 32.000 ha.
- 2) Luas areal tebu di Jawa menurun sebanyak 34.000 ha lebih dari tahun 2013 ke 2016.

## **HUBUNGAN IMPOR GULA DAN HARGA GULA DI PASAR DOMESTIK**

Impor gula diharapkan akan menjadi faktor pengendali agar harga gula di dalam negeri dapat dikelola. Data pada Gambar 3 menunjukkan bahwa harga gula dan jumlah impor gula bergerak dengan arah tren yang sama. Pada tahun 2003, misalnya, impor gula jumlahnya 2 juta ton lebih. Pada tahun tersebut harga gula di dalam negeri rata-rata Rp 4.224/kg. Dari tahun 2003 ke 2004, impor

gula menurun menjadi 1,5 juta ton dan harga gula menurun menjadi Rp4.114/kg. Namun demikian secara keseluruhan jumlah impor gula dan harga gula di dalam negeri bergerak sesuai arah yang sama, yaitu harga gula meningkat dan demikian juga impor gula meningkat. Pada tahun 2016 impor gula Indonesia mencapai 4,54 juta ton atau meningkat lebih dari 300% dan harga gula meningkat 343% selama periode 2004-2016.



**Gambar 3.** Harga Gula Eceran dan Impor Gula 2003-2016

Perkembangan tren harga gula dan jumlah impor gula sebagaimana terlihat pada Gambar 3 di atas menunjukkan bahwa impor gula bukanlah menjadi instrumen untuk menurunkan harga gula di pasar domestik. Impor gula lebih tampak sebagai instrumen untuk meningkatkan pendapatan para pihak yang berkaitan dengan impor gula. Institusi petani semacam APTRI tidak dapat berbuat banyak dalam mempengaruhi kebijakan impor ini, walaupun dampak dari impor gula ini memberatkan

ekonomi pertebuan dan industri pergulaan berbasis tebu di dalam negeri. Perlu diperhatikan bahwa dampak negatif dari impor gula dalam jumlah besar itu yang secara nyata digambarkan oleh Tabel Input-Output 2010 hasil karya Badan Pusat Statistik (BPS) adalah bahwa setiap Indonesia mengimpor 3 juta ton gula maka dampaknya adalah potensi pengangguran pada usahatani sekitar 2.3 juta tenaga kerja dan pada off-farm sekitar 800 ribu orang<sup>7</sup>.

## **PRODUKSI GULA NASIONAL DAN IMPOR GULA**

Gambar 4 secara tegas menunjukkan bahwa jumlah impor gula Indonesia terus meningkat dari waktu ke waktu. Di tengah-tengah perkembangan impor gula yang terus meningkat, pada periode 2003-2008 produksi gula berbasis tebu di dalam negeri menunjukkan tren yang meningkat pula, yaitu meningkat dari 1,6 juta ton menjadi 2,57 juta ton. Namun demikian, perkembangan selanjutnya, yaitu pada periode 2008-2016 produksi gula nasional menurun dari 2,57 juta ton menjadi 2,2 juta ton. Akibatnya, kesenjangan antara produksi gula berbasis tebu yang dihasilkan di dalam negeri dengan gula yang dihasilkan berbasis impor gula mentah menjadi semakin melebar.

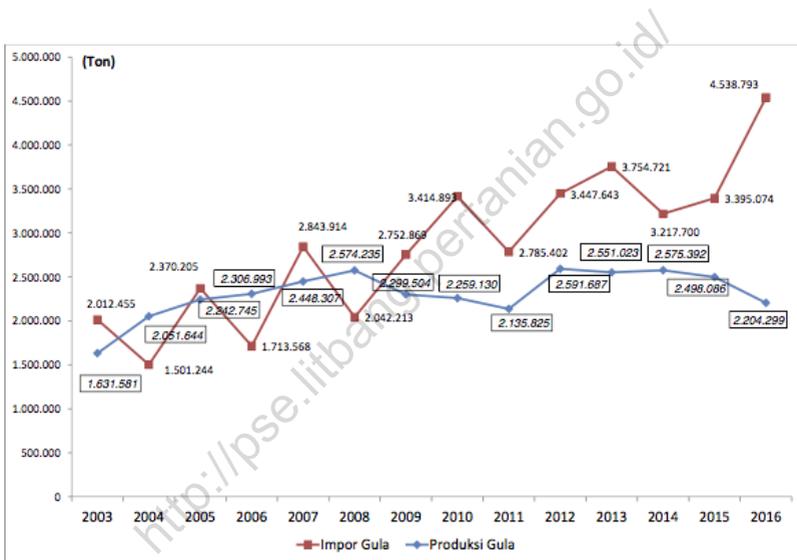
Data pada Gambar 4 dapat ditafsirkan bahwa kemampuan produksi gula nasional yang sempat mengalami tren yang meningkat sampai dengan 2008, untuk masa selanjutnya hingga tahun 2016 mengalami tren yang menurun. Pengalaman selama 16 tahun sejak tahun 2000 telah memberikan gambaran 8 tahun produksi gula berbasis tebu di dalam negeri meningkat, tetapi 8 tahun berikutnya produksi gula berbasis tebu di dalam negeri kembali menurun. Adapun selama 16 tahun tersebut produksi

---

<sup>7</sup> Tabel Input-Output 2010, Badan Pusat Statistik (Diolah)

gula berbasis impor gula mentah cenderung meningkat dengan kecenderungan peningkatan yang meningkat pula.

Gambaran tren di atas menunjukkan bahwa posisi tawar institusi petani tampak semakin melemah dan posisi tawar importir gula mentah atau importir gula lainnya makin meningkat. Industri gula berbasis produksi bahan baku tebu di dalam negeri juga tampak tidak memiliki posisi tawar yang kuat dalam mempengaruhi kebijakan pergulaan berbasis pada impor gula ini.



**Gambar 4.** Produksi Gula Nasional dan Impor Gula 2003-2016

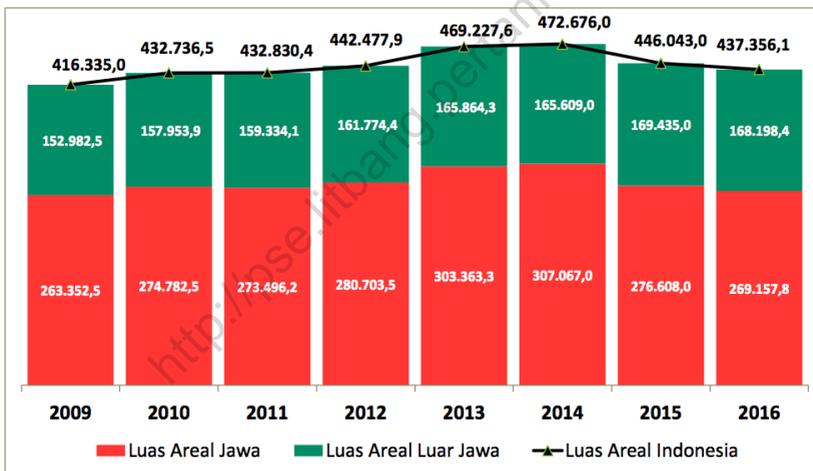
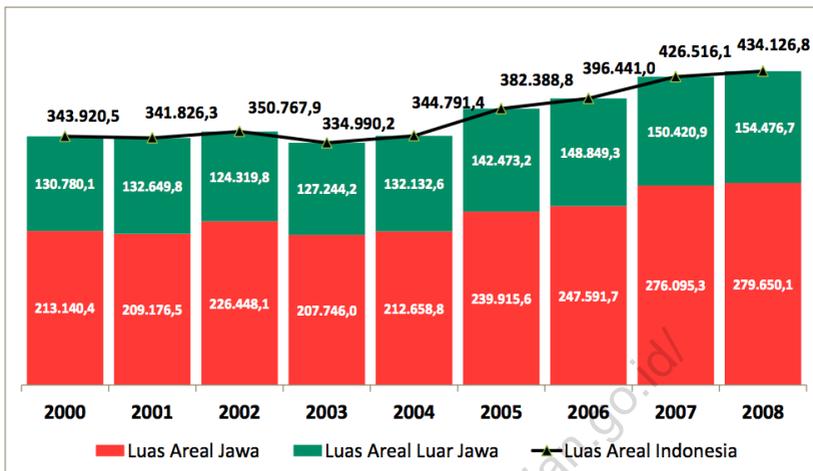
## **PENURUNAN LUAS LAHAN KEBUN TEBU PETANI**

Petani tebu merupakan petani yang rasional dimana keputusan untuk mengusahakan tanahnya sebagai kebun tebu sangat ditentukan oleh insentif yang diterimanya. Gambaran yang paling

jelas mengenai respon petani terhadap insentif adalah digambarkan oleh peningkatan atau penurunan kegiatan usahanya dalam bentuk perkebunan tebu. Pada Gambar 5 A berikut dapat dilihat bahwa pada periode 2000-2008 secara total luas areal perkebunan tebu meningkat 83,4 ribu hektar. Dari jumlah tersebut, perkebunan tebu di Jawa meningkat 53,2 ribu hektar dan diluar Jawa 30,2 ribu hektare. Perluasan perkebunan tebu di Jawa sebagian besar atau bahkan seluruhnya adalah perkebunan tebu milik petani. Peningkatan areal tersebut memberikan kontribusi terbesar pada pencapaian produksi gula berbasis tebu dari 1,49 juta ton pada tahun 1999 menjadi 2,6 juta ton pada tahun 2008.

Pada periode 2009-2016, luas areal perkebunan tebu di Indonesia menurun, terutama perkebunan tebu di Jawa dengan jumlah penurunan 34 ribu hektare. Data ini menunjukkan bahwa petani tebu dengan cepat bisa melakukan strategi keluar (*exit*) dari usaha pergulaan apabila para petani menilai usahatani tebu menjadi kurang menguntungkan relatif terhadap situasi sebelumnya.

Luas Areal



Gambar 5. Perkembangan Luas Areal Perkebunan Tebu Tahun 2000-2008 dan 2009-2016

Peningkatan Areal: 2002-2008: Indonesia = 83.358,9 ha,  
Jawa= 53.202 ha; luar Jawa = 30.156,9 ha

## PEMBELAJARAN DAN SARAN KEBIJAKAN

Berdasarkan pada pendekatan ekonomi kelembagaan yang memanfaatkan data evolusi atau sejarah dari perkembangan industri pergulaan sebagai landasan kerangka analisis untuk mendapatkan pemahaman yang bermanfaat untuk perumusan kebijakan, diperoleh pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

*Satu*, pendekatan intruksional, koordinasi serta monopoli sebagaimana dilaksanakan pada era Inpres No. 9 Tahun 1975, menunjukkan bahwa pendekatan tersebut kurang sesuai dengan kultur dan faktor sosiologis masyarakat Indonesia. Hal ini diperlihatkan oleh kinerja produksi gula nasional terburuk pada saat Inpres tersebut diakhiri di bawah tekanan IMF pada saat Indonesia ketika itu mengalami krisis multidimensi. Gambaran pendekatan yang sesuai untuk bidang pergulaan, sebagai cermin kesuksesan, dapat diambil dari kasus Thailand dan Brazil. Kedua negara ini sukses dengan kebijakan masing-masing yang dibuat pada era tahun '70an juga. Sekarang Brazil dan Thailand masing-masing menjadi negara eksportir gula terbesar pertama dan kedua dunia padahal pada tahun 1930an kedua negara tersebut belum terhitung sebagai negara yang menghasilkan gula dalam jumlah besar, sebaliknya Indonesia pada 1930an sudah menyandang status negara eksportir gula terbesar kedua setelah Kuba.

*Dua*, rekayasa institusi petani yang memberikan kepastian akan sistem insentif yang diterima petani telah terbukti bermanfaat untuk membalik arus produksi dengan kecenderungan yang menurun ke arah produksi yang cenderung meningkat sebagaimana diperlihatkan oleh tren produksi gula pada periode 2000-2008. Petani di Jawa telah menambah perkebunan tebu dalam periode tersebut seluas 53,2 ribu hektar. Sebaliknya pada periode 2009-2016 petani tebu di Jawa telah keluar dari usahatani tebu seluas 34 ribu hektar. Artinya, pada periode 2009-2016

hampir 64 % areal tebu telah diubah petani menjadi usahatani atau usaha lainnya.

*Tiga*, apabila impor gula dijadikan sebagai faktor penjelas perkembangan industri pergulaan di Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa faktor impor gula ini merupakan disinsentif bagi perkembangan industri pergulaan nasional berbasis bahan baku tebu yang ditanam di dalam negeri. Lebih jauh lagi, menurut hasil analisis Tabel Input Output 2010 yang dilakukan BPS, dapat dikatakan bahwa setiap Indonesia mengimpor gula 3 juta ton maka Indonesia mengalami potensi pengangguran pada level *on-farm* sebanyak 2,3 juta tenaga kerja dan pada level *off-farm* sebanyak 0,8 juta tenaga kerja.

*Empat*, penguatan institusi petani tebu merupakan syarat keharusan apabila industri pergulaan berbasis tebu ini ingin ditingkatkan. Namun demikian fakta menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas institusi petani saja tidaklah mencukupi. Bahkan, dalam kenyataannya banyak faktor yang justru memperlemah kekuatan institusi petani ini. Melipat-gandanya impor gula menunjukkan bahwa daya pengaruh importir atau industri gula berbasis bahan baku gula mentah yang diimpor sangatlah kuat.

*Lima*, sistem HGU telah mendistorsi nilai kelangkaan dan aspek *fixity* lahan atau *land rent*. Atas dasar pemikiran di atas disarankan bahwa mengingat Indonesia belum memiliki landasan dan pengalaman yang cukup banyak dalam membangun industrinya, maka industri pergulaan berbasis tebu yang ditanam di tanah air perlu dibangkitkan kembali. Industrialisasi berbasis tebu ini perlu dirancang secara terintegrasi dengan tujuan mendapatkan manfaat ganda yang bersumber pada tebu: pangan, papan, pakan, serat, pupuk, lingkungan dan manfaat lainnya. Kebijakan akan kepastian insentif sebagaimana yang telah dicapai pada periode

2000-2008 perlu dicipta ulang dengan orientasi dan fungsi yang diperbarui sesuai dengan perkembangan yang terjadi.

## **PENUTUP**

Pengalaman rekayasa institusi Inpres No. 9 tahun 1975 tentang Intensifikasi Tebu Rakyat, liberalisasi perdagangan pada periode 1998-2002, dan rekayasa institusi petani pada 2000 dan SK Menperindag No. 643 Tahun 2002 serta penyempurnaannya, merupakan media pembelajaran yang sangat berharga. Pihak-pihak yang diuntungkan oleh suatu kebijakan akan menentukan arah dari kinerja suatu industri di dalam negeri. Kebijakan yang mendahulukan impor gula dengan sendirinya akan menekan kapasitas industri gula di dalam negeri. Kebijakan yang memenangkan pertumbuhan industri gula berbasis bahan baku impor dengan sendirinya akan mengalahkan budidaya tebu yang menjadi tulang punggung industri gula berbasis tebu di dalam negeri. Pengalaman tahun 2000-2008 menunjukkan bahwa petani sangat responsif terhadap insentif yang disediakan oleh industri pergulaan nasional. Tetapi, petani sebagai pelaku ekonomi juga dengan jumlah yang besar telah memberikan pembelajaran bahwa mereka telah keluar dari sistem industri pergulaan nasional dengan cara tidak berkebutan tebu lagi sebagaimana diperlihatkan pada era 2009-2016. Masa depan pergulaan nasional seperti apa yang akan terwujud maka akan sangat ditentukan oleh rekayasa institusi atau kebijakan apa yang akan diterapkan Pemerintah.

## **DAFTAR PUSTAKA**

[AGI] Asosiasi Gula Indonesia. Kumpulan Data Gula Indonesia. Jakarta.

- [BPS] Badan Pusat Statistik, 2010. Tabel Input Output Indonesia 2010. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- Pakpahan A. 2011. From President Instruction no. 9/1975 to private-farmers contractual arrangement: the case of policy and institutional changes in Indonesian sugar. Paper presented at Agricultural Economics seminar, Michigan State University, East Lansing, Michigan, March 15, 2011.
- Pakpahan A. 2013. Sustainable agriculture. Paper presented at Iowa State University, Ames, October 15, 2013.
- Pakpahan A, Supriono A. 2005. Ketika tebu mulai berbunga: mencari jalan revitalisasi industri gula Indonesia. Bogor (ID): Sugar Observer.
- Schmid AA. 2004. Conflict and cooperation: institutional and behavioral economics. John Wiley and Sons, Inc. doi: <https://doi.org/10.1002/9780470773833.ch1>
- Schmid AA. 1987. Property, Power, and Public Choice. Praeger; 2 edition (November 25, 1987). Newyork (US): Praeger.
- Schmid AA. 1989. Benefit-cost Analysis: A Political Economy Approach. Boulder (CO): Vestview Press.



# **KEBERADAAN SURPLUS DAN KEBUTUHAN CADANGAN PANGAN PEMERINTAH UNTUK MENJAGA STABILITAS HARGA BERAS**

Achmad Suryana, I Ketut Kariyasa, Hermanto,  
Adang Agustian, Rangga Ditya Yofa<sup>1</sup>

Beras merupakan sumber karbohidrat yang menjadi makanan pokok utama masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, Pemerintah memiliki kewajiban untuk menyediakan beras dalam jumlah yang mencukupi kebutuhan dan secara merata dapat dijangkau oleh setiap orang di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini berarti Pemerintah wajib menjamin stabilisasi pasokan beras untuk mencukupi kebutuhan seluruh masyarakat, sekaligus menjaga stabilisasi harga serta mengatur sistem distribusinya agar dapat terjangkau oleh seluruh penduduk Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan) dan penjabarannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi (PP Ketahanan Pangan dan Gizi).

Salah satu upaya untuk mewujudkan stabilitas harga beras sepanjang tahun adalah dengan membangun Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) beras dalam jumlah yang cukup untuk mengatasi gejolak harga dengan intervensi menambah pasokan beras ke pasar, menangani keadaan darurat pangan akibat bencana alam atau sosial di berbagai wilayah, dan secara psikologis dapat menjadi penghambat kegiatan spekulasi pasar.

---

<sup>1</sup> Masing-masing adalah Profesor Riset, Peneliti Utama, Peneliti Madya, dan Peneliti Pertama pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

Oleh karena itu, jumlah CPP beras harus memenuhi kebutuhan ketiga peruntukan tersebut.

Sejak Pemerintahan Presiden Soeharto sampai saat ini Pemerintahan Presiden Joko Widodo, kebijakan pangan utama Pemerintah adalah pencapaian swasembada pangan, terutama beras. Swasembada 100% berarti pemenuhan kebutuhan beras sepenuhnya bersumber dari produksi dalam negeri dan tidak ada impor sama sekali. Apabila secara agregat produksi padi dalam satu tahun mencukupi kebutuhan beras untuk tahun tersebut, karena produksi padi tidak merata sepanjang tahun, maka kebijakan pengelolaan cadangan pangan menjadi sangat penting dalam menjaga stabilitas pasokan dan harga beras di tingkat konsumen. Hal ini juga menjadi alasan perlunya membangun CPP beras.

Berdasarkan angka Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Pertanian (Kementan) menyatakan sejak 2010 Indonesia telah mencapai swasembada beras, bahkan memiliki surplus. Berdasarkan data produksi padi, jumlah penduduk, dan tingkat konsumsi beras per kapita, Badan Ketahanan Pangan (BKP) melaporkan pada tahun 2016 diperkirakan Indonesia mempunyai surplus beras 10,5 juta ton (BKP 2016), sedangkan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan (2016) melaporkan bahwa pada tahun yang sama diperkirakan Indonesia mempunyai surplus beras 12,4 juta ton. Terhadap angka surplus beras tersebut banyak pihak, terutama para akademisi dan pengamat pangan, melontarkan pernyataan dan pertanyaan kritis terkait keakurasiannya. Argumen utama yang mereka ajukan adalah di mana secara fisik keberadaan surplus tersebut dan siapa yang memiliki atau menguasainya. Argumen tambahan lainnya adalah dengan adanya surplus sebesar itu seharusnya harga beras tertekan, tetapi perkembangan harga beras harian atau bulanan juga tidak menunjukkan hal tersebut.

Mengacu pada uraian di atas, tulisan ini difokuskan pada pembahasan untuk (1) menghitung neraca beras dan memperkirakan jumlah surplus beras nasional; (2) memperkirakan jumlah dan keberadaan Cadangan Pangan Masyarakat (CPM) beras pada setiap pelaku ekonomi dalam sistem distribusi beras dalam negeri; dan (3) menghasilkan formula penghitungan kebutuhan CPP beras dan menghitung perkiraan kebutuhan CPP beras tahun 2017 dan 2018 yang dapat menjaga stabilitas harga beras di tingkat konsumen.

Untuk melaksanakan kajian ini, selain pengumpulan data primer di lapangan dan data sekunder dari berbagai kementerian dan lembaga pemerintah (K/L) terkait, dilakukan juga tiga kali diskusi terfokus atau *Focus Group Discussion* (FGD). Kegiatan FGD pertama dilaksanakan pada awal kegiatan analisis kebijakan ini untuk menghimpun data, informasi, dan masukan dari berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) perberasan, di antaranya dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Ekon), Kementerian Perdagangan (Kemendag), Kementan, Perum Badan Urusan Logistik (BULOG), dan asosiasi yang bergerak di bidang perberasan. FGD kedua diarahkan untuk mendapatkan umpan balik dan masukan serta saran perbaikan atas draft awal hasil kajian dari pemangku kepentingan perberasan. FGD ketiga dirancang untuk mematangkan dan menyempurnakan serta sebagai media untuk menyosialisasikan sekaligus uji publik hasil akhir dari kegiatan kajian ini.

## **PERHITUNGAN NERACA BERAS**

Neraca pangan khususnya beras merupakan informasi yang sangat penting bagi perumusan kebijakan pangan yang bertujuan menjaga stabilitas pasokan dan harga, mengingat sifat panen

musiman, volume perdagangan beras di pasar internasional tipis (9% dari penggunaan beras dunia), dan sifat harga beras yang memiliki keterkaitan erat dengan pergerakan harga pangan lainnya. Selain itu, posisi beras dalam ekonomi Indonesia masih cukup strategis baik sebagai bahan pangan pokok bagi hampir seluruh penduduk Indonesia maupun sebagai mata pencaharian lebih dari 14 juta rumah tangga petani padi.

Dalam tulisan ini pengertian surplus atau defisit adalah neraca positif atau negatif dari penyediaan beras dikurangi penggunaannya. Dalam pemahaman secara umum penyediaan pangan dapat berasal dari produksi dalam negeri, Cadangan Pangan Nasional (CPN), dan impor, sedangkan penggunaannya terdiri dari komponen untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan penduduk, pakan, benih, dan bahan baku industri. Jika penyediaan bahan pangan melebihi penggunaannya, maka terjadi situasi surplus pangan, dan jika sebaliknya yang terjadi disebut defisit pangan.

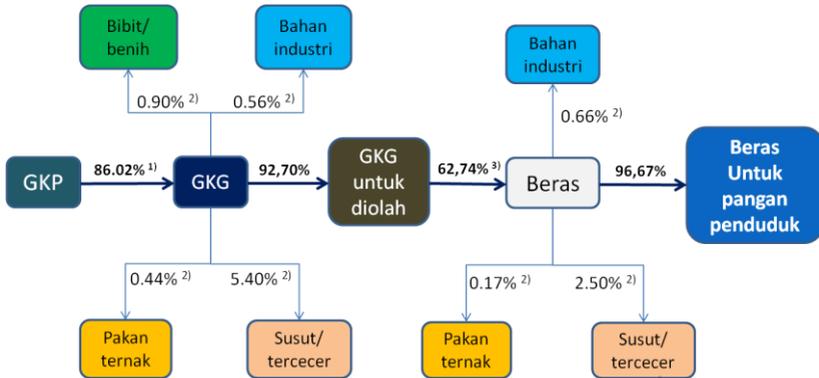
Cadangan Pangan Nasional (CPN) beras tersebar di berbagai pelaku ekonomi mulai dari rumah tangga produsen/petani, penggilingan, pedagang (besar, sedang, eceran), rumah tangga konsumen, dan pengguna akhir penyedia makanan. Neraca pangan dalam tulisan ini tidak memperhitungkan stok awal dan impor.

Salah satu faktor penting dalam menghitung neraca beras adalah angka konversi dari gabah ke beras. BPS (2017a) telah memetakannya dengan menggambarkan alur pemanfaatan beras secara lengkap mulai dari bentuk gabah menjadi beras (Gambar 1). Produksi gabah dapat dinyatakan dalam bentuk Gabah Kering Panen (GKP) dan Gabah Kering Giling (GKG). Perubahan dari GKP ke GKG menyebabkan penyusutan akibat menurunnya kadar air, misalnya dengan dilakukan penjemuran ataupun

dioven, dengan konversi sebesar 86,02%. Sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di luar Kualitas oleh Pemerintah, kadar air untuk GKP antara 19–25%, dan untuk GKG maksimum 14%.

Konversi dari GKG menjadi beras diperhitungkan berdasarkan proses pengolahan, dan penggunaan lain, dengan rincian GKG digunakan untuk (1) benih sebesar 0,90%; (2) bahan industri 0,56%; (3) pakan ternak 0,44%; dan (4) susut/tercecer 5,4%. Konversi GKG yang siap diolah dan kemudian digiling menjadi beras rata-rata sebesar 62,74%. Selanjutnya, dari beras yang sudah diperoleh hanya 96,67% yang tersedia untuk konsumsi pangan karena beras tersebut juga dipakai sebagai bahan baku industri sebesar 0,66%, pakan ternak sebesar 0,17%, dan susut/tercecer sebesar 2,50%.

Berdasarkan data di atas, konversi gabah hasil panen hingga menjadi beras yang tersedia untuk konsumsi pangan adalah sebagai berikut: (1) dari GKP menjadi beras sebesar 48,36%, dan (2) dari GKG menjadi beras sebesar 56,22%. Sebagai perbandingan, hasil temuan di Kabupaten Karawang dan Cianjur, Jawa Barat menunjukkan bahwa konversi dari GKG menjadi beras berkisar antara 50-53%. Keberagaman besarnya konversi hasil temuan lapang ini disebabkan oleh adanya keberagaman kualitas GKG, terutama kadar air dan kadar kotoran/hampa dan kondisi mesin penggilingan. Dalam kajian ini dipakai konversi yang dirumuskan oleh BPS.



Sumber: BPS (2017a)

**Gambar 1.** Konversi sepanjang alur gabah menjadi beras

Pada tahun 2016 produksi padi dilaporkan Kementan sebesar 79,17 juta ton GKG (Kementerian Pertanian 2017). Dengan data produksi padi tersebut dan konversi dari GKG hingga menjadi beras untuk konsumsi pangan 56,22%, maka produksi beras yang dihasilkan untuk konsumsi pangan adalah sebesar 44,51 juta ton.

Untuk data konsumsi/kapita, terdapat perbedaan yang signifikan antara data yang diterbitkan oleh BPS hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) dan data yang dipublikasikan oleh Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (Pusdatin) Kementan, karena memang melaporkan dua hal yang berbeda. BPS melaporkan berdasarkan data konsumsi beras di dalam rumah tangga dengan metode pengumpulan data berupa wawancara data konsumsi satu minggu terakhir, sedangkan Pusdatin melaporkan berdasarkan data konsumsi dengan pendekatan neraca bahan makanan (NBM), yaitu selain penggunaan untuk konsumsi di dalam rumah tangga juga penggunaan untuk konsumsi di luar rumah tangga seperti di hotel, restoran, dan catering (horeka) serta institusi pelayanan

yang menyajikan makanan (seperti rumah sakit dan lembaga pemasyarakatan).

Data konsumsi beras per kapita dari Susenas pada periode 2014–2016 berkisar antara 83,62 kg sampai 86,58 kg per kapita/tahun (BPS 2017b). Sementara berdasarkan berbagai sumber referensi, seperti Pusdatin (2016) memperkirakan tingkat konsumsi beras per kapita tahun 2014 sebesar 132,98 kg, tahun 2015 sekitar 124,89 kg, dan tahun 2016 turun lagi menjadi 114,13 kg.

Sebagai tambahan penjelasan mengenai angka konsumsi yang disajikan Pusdatin, diketahui bahwa perkiraan tingkat konsumsi beras perkapita tahun 2005–2014 yang dipakai Kementan untuk perencanaan pangan ditetapkan berdasarkan angka kesepakatan antar-K/L terkait pada tahun 2005 sebesar 139,15 kg/tahun. Angka tersebut dipakai sebagai angka perencanaan pada tahun-tahun berikutnya sampai tahun 2014. Selanjutnya pada tahun 2013/2014 BKP dan BPS melakukan kajian untuk memperbaharui data konsumsi beras per kapita, dan hasilnya untuk tahun 2014 diperkirakan sebesar 114,80 kg/tahun. Namun demikian, angka tersebut belum pernah diumumkan ke publik secara resmi. Untuk keperluan perencanaan nasional pada tahun 2014 dilakukan FGD antara BKP, BPS, dan Bappenas yang menghasilkan angka konsumsi beras per kapita sebesar 124,89 kg/tahun.

Dalam menghitung kebutuhan beras nasional untuk konsumsi pangan diperlukan data jumlah penduduk. Berdasarkan basis data hasil Sensus Penduduk tahun 2010 dan perkiraan laju pertumbuhannya, kemudian diproyeksi jumlah penduduk Indonesia untuk tahun 2014–2016 (Bappenas, BPS, dan UNPF 2013) seperti disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1. Perkiraan jumlah penduduk Indonesia, 2014–2016

No.	Uraian	Tahun/rentang tahun	Nilai/besaran
1.	Jumlah penduduk (jiwa)	2010	238.518.800
2.	Pertumbuhan penduduk	2010–2015	1,38%
3.	Pertumbuhan penduduk	2015–2020	1,19%
4.	Jumlah penduduk hasil proyeksi (jiwa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014</li> <li>• 2015</li> <li>• 2016</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>252.164.800</li> <li>255.461.700</li> <li>258.705.000</li> </ul>

Sumber: Data dasar diperoleh dari Bappenas, BPS, dan UNPF (2013)

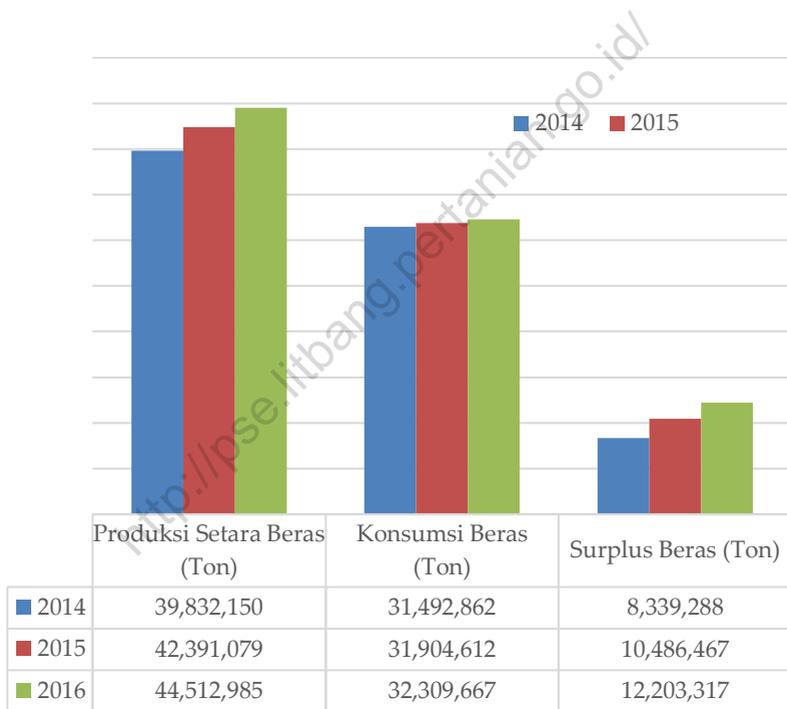
Berdasarkan pencermatan data seperti diuraikan di atas dan kondisi yang berkembang saat ini, perhitungan perkiraan neraca pangan beras dilakukan dengan asumsi konsumsi beras per kapita sebesar 124,89 kg per tahun, konstan untuk periode 2014–2016. Sementara untuk volume produksi beras, konversi dari gabah ke beras tersedia untuk konsumsi pangan, dan jumlah penduduk, angka yang dipakai sesuai dengan data yang disajikan di atas. Hasil perhitungan perkiraan neraca pangan beras disajikan pada Tabel 2 dan Gambar 2. Perhitungan tersebut menghasilkan perkiraan surplus beras pada tahun 2014 sebesar 8,16 juta ton, tahun 2015 sebesar 10,49 juta ton, dan tahun 2016 sebesar 12,23 juta ton.

Hasil analisis surplus beras tersebut belum dapat dirinci lebih jauh keberadaannya menurut pelaku ekonomi karena data dasar untuk menghitung rincian tersebut tidak tersedia. Namun demikian, dalam kajian tentang cadangan beras yang disajikan pada bagian berikutnya dari tulisan ini dapat teridentifikasi sebaran dari keberadaan cadangan beras tersebut berdasarkan pelaku ekonomi. Informasi ini dapat digunakan sebagai perkiraan bagi rincian keberadaan surplus beras dalam proporsi di masing-masing pelaku ekonomi.

Tabel 2. Perkiraan neraca beras di Indonesia, 2014–2016

Tahun	Produksi padi GKG (000 ton)	Produksi setara beras (000 ton)	Jumlah penduduk (000 jiwa)	Konsumsi beras*) (000 ton)	Surplus beras (000 ton)
2014	70.486	39.630	251.960	31.467	8.162
2015	75.398	42.391	255.462	31.905	10.486
2016	79.172	44.513	258.502	32.284	12.229

Catatan: \* Konsumsi beras/kapita sebesar 124,89 kg/tahun



**Gambar 2.** Neraca beras berdasarkan skenario tingkat konsumsi per kapita 124,89 kg/tahun, 2014–2016

## **PERKIRAAN VOLUME DAN KEBERADAAN CPM BERAS**

Analisis mengenai volume CPM beras dilakukan dengan memanfaatkan secara intensif hasil Survei Kajian Cadangan Beras 2015 yang dilaksanakan atas kerja sama BPS-BKP (BKP 2016). Skala survei Kajian Cadangan Beras ini bersifat nasional. Untuk menghimpun informasi keberadaan CPM beras di sepanjang rantai pasok beras oleh berbagai pelaku ekonomi, survei ini dilaksanakan di 20 provinsi dan 114 kabupaten/kota. Provinsi tersebut adalah di Sumatera (Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jambi, Sumatera Selatan, Lampung, Kepulauan Riau), di Jawa seluruh provinsi, di Kalimantan (Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat), di Sulawesi (Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tengah), di Nusa Tenggara (Bali dan Nusa Tenggara Barat), dan di Indonesia Timur (Maluku).

Objek survei Kajian Cadangan Beras meliputi seluruh komponen pelaku ekonomi yang memiliki dan/atau kemungkinan menyimpan gabah atau beras. Namun, kajian ini tidak mendalami lebih jauh alasan atau tujuan responden memiliki cadangan gabah/beras tersebut. Dengan mengikuti alur rantai pasok gabah dan beras, urutan pelaku ekonomi yang disajikan dalam tulisan ini berbeda dengan urutan objek Kajian Cadangan Beras. Urutan pelaku ekonomi dalam rantai pasok gabah/beras yang dirumuskan dalam analisis ini adalah sebagai berikut:

1. Rumah tangga produsen padi atau petani padi (RT produsen padi). Definisi RT produsen padi adalah rumah tangga yang paling tidak satu anggota keluarganya menjadi bagian dari atau memiliki kegiatan dalam usaha tani padi. Kelompok ini sebagian besar berperan sebagai produsen dan juga konsumen. Tergantung luas usaha tani garapannya. RT produsen padi ini dapat menjadi net produsen atau net

konsumen. Berdasarkan Sensus Pertanian 2013 jumlah RT pertanian sebanyak 14,15 juta atau sekitar 22% dari total 64,15 juta RT di Indonesia (BPS 2017c).

2. Usaha pengolahan gabah menjadi beras, atau lebih dikenal dengan istilah unit usaha penggilingan padi. Skala usaha penggilingan padi bervariasi, dari yang kecil termasuk usaha penggilingan padi keliling (kapasitas <1,5 ton/jam), sedang (1,5–3,0 ton/jam), sampai besar (>3 ton/jam). Pada saat ini jumlah usaha penggilingan padi di Indonesia dilaporkan sebanyak 182.199 unit, didominasi oleh usaha skala kecil sebanyak 94,2%, skala usaha sedang 4,7%, dan skala usaha besar sekitar 1,1% (Alimoeso 2017).
3. Usaha perdagangan beras (UD beras). Skala dan jenis UD beras ini beragam, dari pedagang eceran, pedagang besar, dan pedagang besar merangkap eceran. Dari jenis komoditas yang dijualnya, diketahui ada pedagang khusus beras (saja) dan pedagang komoditas campuran, baik dengan pangan saja atau dengan pangan dan nonpangan. Usaha perdagangan beras ini dapat dikategorikan berdasarkan skala kepemilikan kekayaan dan hasil penjualan tahunan. Dalam Kajian Cadangan Beras kesemua jenis dan skala UD beras dimasukkan sebagai objek kajian, dan dikelompokkan menjadi UD beras usaha mikro kecil dan menengah besar.
4. Usaha dan institusi yang memanfaatkan beras sebagai salah satu bahan baku produknya. Dalam kategori ini ada tiga komponen, yaitu (i) usaha yang menyediakan makanan dengan menu utama nasi, baik sebagai kegiatan utama atau kegiatan ikutan; yang masuk dalam kelompok usaha ini adalah hotel, restoran/rumah makan, catering/jasa boga, juga termasuk warung makan, kedai makan, cafe, pedagang makanan keliling, (ii) institusi pelayanan yang menyediakan makan nasi, yaitu rumah sakit, rumah bersalin, lembaga

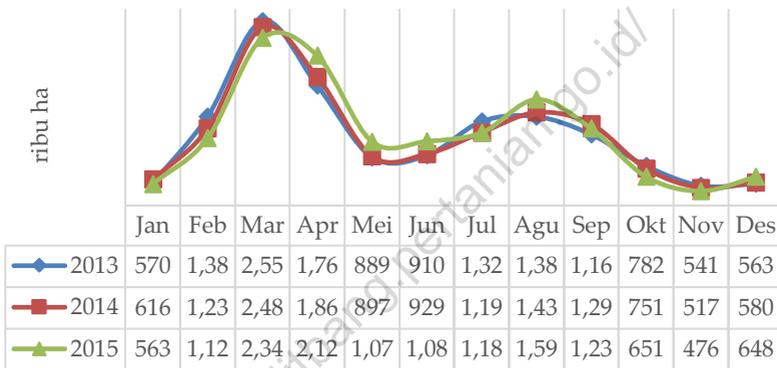
pemasyarakatan, dan rumah tahanan (institusi pelayanan), dan (iii) usaha industri manufaktur berbahan baku beras untuk memproduksi makanan setengah jadi atau makanan jadi, seperti pembuat kue, bihun, atau jamu beras kencur (industri berbasis beras).

5. RT konsumen beras (RTK beras). Definisi RTK beras adalah RT yang tidak terlibat dalam usaha tani padi dan menggunakan beras sebagai bahan makanan utamanya. Angka partisipasi konsumsi beras di Indonesia hampir 100%. Berdasarkan perkiraan BPS yang menggunakan data Sensus Penduduk 2010, total RT di Indonesia pada 2013 mencapai 64,15 juta unit. Dengan perkiraan RT petani padi sebesar 22%, maka rumah tangga konsumen sebesar 78% atau sebanyak 49,89 juta unit.

Dalam Kajian Cadangan Beras BPS-BKP tersebut dikumpulkan informasi mengenai cadangan beras untuk tiga titik waktu, dengan maksud untuk menggambarkan berbagai kondisi ketersediaan beras, yaitu (1) tanggal 31 Maret 2015 untuk menggambarkan kondisi cadangan beras pada saat akhir panen raya (MH), (2) tanggal 30 Juni 2015 untuk menggambarkan kondisi cadangan beras pada musim pertengahan musim gadu (MK), dan (3) tanggal 30 September 2015 untuk menggambarkan kondisi cadangan beras pada awal musim paceklik.

Tulisan ini memanfaatkan data cadangan pangan hasil survei tanggal 30 September 2015, dengan pertimbangan bahwa setelah tanggal tersebut beberapa bulan selanjutnya memasuki masa kritis periode paceklik karena permulaan musim tanam, sehingga volume panen sangat terbatas. Besaran volume CPM beras pada suatu titik waktu ini memiliki kemampuan untuk mempengaruhi stabilitas harga beras di tingkat konsumen pada tiga sampai

empat bulan berikutnya (Oktober–Januari) karena tambahan pasokan beras secara nasional dari hasil panen padi bulanan pada periode tersebut tidak terlalu banyak. Pola panen padi bulanan secara nasional memperlihatkan setelah terjadi kenaikan luas panen pada bulan Agustus dari bulan sebelumnya, mulai bulan September sampai November luas panen menurun lalu datar pada level terendah pada bulan Desember dan Januari, selanjutnya baru mulai mengalami tren menaik lagi pada Februari dan Maret sampai awal April (Gambar 3).



Sumber: BPS (2016)

**Gambar 3.** Pola panen padi bulanan di Indonesia, 2013–2015

Berdasarkan pergerakan data harga pada periode tersebut diketahui harga beras menunjukkan kecenderungan menaik. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari hukum keseimbangan penawaran dan permintaan. Pada periode tersebut memiliki peluang tinggi untuk terjadi peningkatan harga yang tinggi dan tiba-tiba.

Perkiraan cadangan beras hasil Kajian Cadangan Beras BPS-BKP ini untuk posisi pada 30 September 2015 disajikan dalam Tabel 3. Total CPM sebesar 7,14 juta ton, yang tersebar di berbagai pelaku usaha pada rantai nilai padi/beras.

Untuk keperluan analisis kebijakan ini, selain gabah dan beras, tidak semua produk turunan gabah dan beras dapat dipakai dalam memperkirakan CPM beras. Komoditas yang dimasukkan dalam perhitungan CPM beras ini adalah GKP, GK, beras, dan beras pecah kulit yang dinyatakan dalam setara beras. Sementara itu, menir dan tepung beras/ketan yang dalam Kajian Cadangan Beras BPS-BKP diperhitungkan sebagai cadangan beras yang dinyatakan dalam setara beras, tidak dimasukkan dalam kajian ini.

Justifikasi pemilihan produk tersebut karena yang dibahas adalah beras. Komoditas dalam bentuk GKP, GK, dan beras pecah kulit relatif mudah dapat segera dikonversi ke beras dan masuk ke pasar apabila terjadi kenaikan harga yang tinggi. Sementara itu, menir dan tepung beras/ketan tidak mudah bahkan tidak dapat dikonversikan menjadi beras. Selain itu, kedua jenis pangan ini memiliki fungsi yang berbeda dengan beras, di mana menir dapat dijadikan pangan fungsional, sementara tepung beras/ketan sebagai bahan baku pembuatan kue atau jajanan pasar, bukan sebagai pangan pokok. Proporsi menir dan tepung beras/ketan relatif kecil terhadap total CPM beras, yaitu hanya 78,72 ton setara beras atau sekitar 1,1% dari perkiraan CPM beras. Berdasarkan penyesuaian tersebut perkiraan jumlah CPM beras sebesar 7,06 juta ton, dengan rinciannya disajikan dalam Tabel 4.

Tabel 3. Perkiraan cadangan beras masyarakat berdasarkan jenis komoditas per 30 September 2015

Pelaku ekonomi	Cadangan beras (ton)							Total cadangan beras
	Gabah		Konversi ke beras	Beras	Beras pecah kulit	Menir	Tepung beras/ketan	
	GKP	GKG						
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)=(3) s.d. (7)	
1. RT produsen padi	1.377.219	4.616.256	3.261.477	659.242	-	-	3.902	3.924.855
2. UP padi	-	603.436	339.271	376.878	7.527	3.479	-	727.155
3. Pedagang UMK	-	968.635	544.598	1.020.807	-	-	21.265	1.587.946
4. Pedagang UMB	-	3.911	2.199	30.206	-	-	482	32.916
5. Usaha penyaji makanan <sup>*)</sup>	-	-	-	531.953	-	-	47.784	582.604
6. RT konsumen beras	-	-	-	281.581	-	-	1.807	283.496
TOTAL	1.377.219	6.192.238	4.147.545	2.900.667	7.527	3.479	75.240	7.138.972

Sumber: BPS dan BKP (2015)

Catatan: \*) Usaha yang menyajikan makanan seperti hotel, restoran, catering, lembaga pelayanan (rumah sakit, lembaga pemasyarakatan), industri pangan berbasis beras

Tabel 4. Perkiraan cadangan beras masyarakat berdasarkan peruntukannya, per 30 September 2015

Pelaku ekonomi	CPM beras		
	CPM <i>marketable</i>	CPM utk konsumsi dan bahan baku	Total CPM
1. RT produsen padi	3.261.477	659.242	3.920.719
2. UP padi	723.676	-	723.676
3. UD beras MK	1.565.405	-	1.565.405
4. UD beras MB	32.405	-	32.405
5. Usaha penyaji makanan*)	-	531.953	531.953
6. RTK beras	-	281.581	281.581
Total	5.582.963	1.472.776	7.055.739

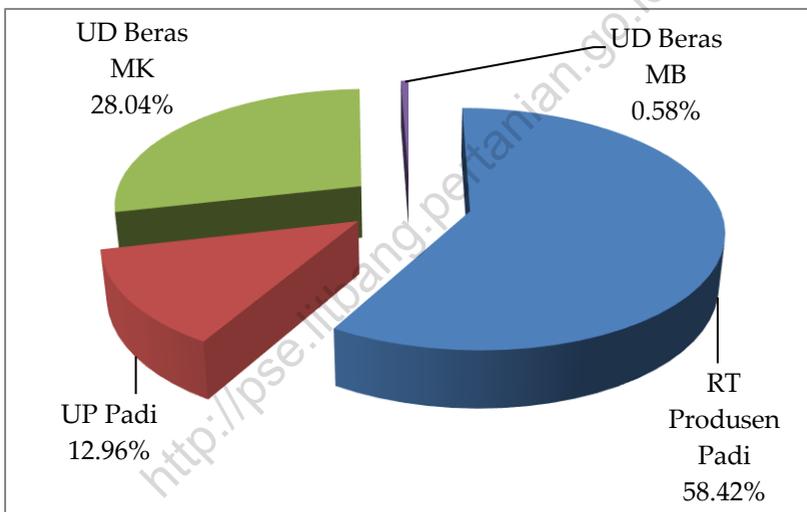
Sumber: BPS dan BKP (2015), diolah

Catatan: \*) Usaha yang menyajikan makanan seperti hotel, restoran, catering, lembaga pelayanan (rumah sakit, lembaga pemasyarakatan), industri pangan berbasis beras.

Penyesuaian lainnya dilakukan dalam hal pengelompokan gabah dan beras berdasarkan asumsi fungsi kepemilikan/penguasaan CPM, yaitu (a) sebagai cadangan yang dapat digunakan untuk merespons dinamika pasar, khususnya perubahan harga (*marketable*, disimpan untuk dijual kemudian) dan (b) sebagai cadangan untuk memastikan dalam periode waktu tertentu kebutuhan untuk keberlanjutan usaha, konsumsi atau bahan baku terpenuhi, sehingga beras ini tidak *marketable*. Jumlah cadangan beras yang tidak *marketable* tersebut sebesar sekitar 1,5 juta ton. Dengan demikian, CPM beras yang dapat diperhitungkan oleh Pemerintah dalam merumuskan upaya

menjaga stabilisasi harga hasil analisis ini, yang disebut dengan istilah CPM beras *marketable*, yaitu total CPM beras dikurangi CPM beras untuk penggunaan akhir, yang volumenya sebesar 5,6 juta ton.

Volume CPM beras *marketable* tersebut berada di empat pelaku ekonomi, yaitu di RT produsen padi sebanyak 3,26 juta ton (58,42%), di pedagang beras mikro dan kecil sekitar 1,57 juta ton (28,04%), di usaha penggilingan padi 723,7 ribu ton (12,96%), dan di usaha dagang beras menengah dan besar hanya 32,4 ribu ton (0,58%), seperti disajikan dalam Gambar 4.

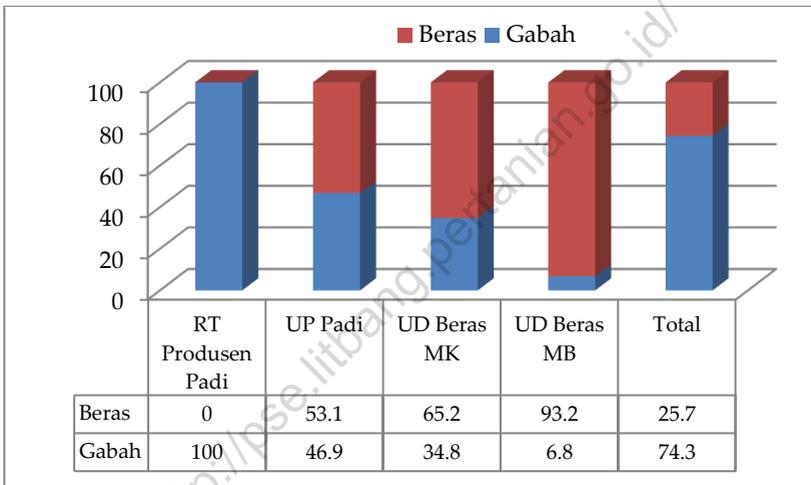


Sumber: BPS dan BKP (2015), diolah

**Gambar 4.** Komposisi keberadaan CPM beras *marketable* pada 30 September 2015 berdasarkan pelaku ekonomi.

CPM beras *marketable* yang disimpan RT produsen padi semuanya dalam bentuk gabah (GKP dan GKG), sementara yang dikelola pengusaha penggilingan padi dan usaha dagang beras

mikro dan kecil lebih banyak dalam bentuk beras, yaitu masing-masing 53,1% dan 65,2%. Bahkan pada usaha dagang beras menengah dan besar hampir seluruhnya dalam bentuk beras (93,2%). Dari proporsi jenis komoditas (gabah atau beras) yang disimpan sebagai CPM beras *marketable* ini, maka dapat diperkirakan bahwa pengusaha perdagangan beras dan penggilingan padi dapat memberikan respons lebih cepat dibandingkan RT produsen padi bila terjadi lonjakan harga beras di pasar (Gambar 5).



Sumber: BPS dan BKP (2015), diolah

**Gambar 5.** Proporsi CPM beras *marketable* pada 30 September 2015 menurut jenis produk (gabah dan beras) dan pelaku ekonomi

Berdasarkan hasil pendalaman di Kabupaten Karawang dan Cianjur, Provinsi Jawa Barat dan informasi dari kepustakaan, diperoleh beberapa butir informasi penting terkait isu pokok kajian ini, yaitu:

- a) Perilaku RT produsen padi dalam menyimpan beras hasil usaha taninya, apakah untuk menjual atau menyimpan (sebagian atau seluruhnya) hasil usaha tani padi dipengaruhi oleh (i) banyaknya volume gabah hasil usaha tani, yang tergantung pada luas lahan garapan yang dikuasainya; (ii) keperluan uang tunai pada saat itu, seperti untuk membayar pinjaman sarana produksi dan modal kerja dengan sistem “bayar saat panen” atau yarmen dan kebutuhan untuk modal kerja musim berjalan, (iii) keperluan untuk persediaan konsumsi beras RT dalam periode tertentu ke depan, (iv) keperluan untuk kegiatan sosial seperti sumbangan kematian atau kegiatan lingkungan, dan (v) harga gabah pada saat panen.
- b) Rumah tangga produsen padi menyimpan hasil panen padi sebagian besar dalam bentuk GKG, dengan alasan (i) gabah dalam bentuk GKG dapat lebih tahan lama disimpan, (ii) akses terhadap usaha penggilingan padi cukup mudah dan dapat menggilingkan padinya dalam volume relatif sedikit, misalnya 50 kg, dan (iii) rasa nasi dari beras yang baru digiling lebih enak dibandingkan dengan beras yang sudah disimpan lama.
- c) Keputusan RT produsen padi menjual cadangan gabahnya dipengaruhi oleh (i) perkembangan harga gabah dan (ii) adanya keperluan untuk memenuhi kebutuhan uang tunai segera seperti untuk biaya sekolah dan pengobatan anggota RT yang sakit. Untuk alasan kedua ini, petani menjual cadangan gabahnya tanpa mempertimbangkan perkembangan harga gabah. Perilaku ini mengonfirmasi bahwa CPM pangan yang dikuasai RT produsen padi dalam bentuk GKG sebagai komponen cadangan beras yang *marketable*.

- d) Untuk pengusaha penggilingan padi, mereka menyimpan padi dalam bentuk GKG dan beras dengan perspektif peruntukan yang berbeda, seperti berikut: (i) pada umumnya beras yang disimpan di penggilingan padi akan disalurkan dalam hitungan hari (maksimum 1 minggu) karena sudah ada pemilikinya, pemesannya, dan/atau prospektif pembeli/langganannya dan (ii) GKG yang disimpan di usaha penggilingan padi merupakan implementasi dari strategi bisnisnya, baik untuk memenuhi permintaan pelanggannya sewaktu-waktu maupun menunggu harga jual yang lebih baik.
- e) Volume padi dan beras yang disimpan oleh usaha penggilingan padi dipengaruhi oleh musim panen, harga saat panen, keperluan untuk melayani permintaan yang datang setiap saat dari pelanggannya (*ready stock*). Dengan demikian, GKG dan beras di usaha penggilingan padi merupakan cadangan yang *marketable*, dengan posisi: beras sudah memiliki pasar tertentu, sedangkan GKG untuk keberlanjutan usaha dan merespons harga yang lebih baik.

### **Perhitungan Perkiraan Kebutuhan CPP Beras**

UU Pangan pasal 23 ayat (1) mengatur bahwa dalam mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan, pemerintah menetapkan CPN. Adapun pada pasal 23 ayat (2) disebutkan bahwa CPN terdiri atas CPP, cadangan pangan pemerintah daerah (CPPD), dan CPM.

Pemanfaatan CPN diatur dalam pasal 24, yang pada intinya untuk mengantisipasi kekurangan ketersediaan pangan, kelebihan ketersediaan pangan, gejolak harga pangan, dan/atau keadaan darurat. Selanjutnya, pembentukan CPP diatur dalam

pasal 27, yaitu pembentukan CPP diutamakan bersumber dari produksi pangan dalam negeri.

Penjabaran UU Pangan terkait CPN diatur dalam PP Ketahanan Pangan dan Gizi, yaitu CPP berupa pangan pokok tertentu yang jenis dan jumlahnya ditetapkan oleh Presiden RI. Pengaturan lebih lanjut mengenai penetapan jumlah CPP disebutkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG dalam rangka Ketahanan Pangan Nasional. Pasal 4 ayat (1) Perpres tersebut menyatakan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanian menetapkan besaran jumlah CPP yang akan dikelola oleh BULOG dan besaran jumlah CPP beras.

Sampai saat ini belum ada formula umum untuk menentukan jumlah CPP beras minimal, atau jumlah cadangan pangan untuk suatu negara atau suatu daerah. Penghitungan jumlah cadangan pangan untuk suatu negara ditentukan oleh beberapa faktor yang dijadikan pertimbangan. Briones (2011) menyatakan bahwa ada empat cara untuk menentukan besaran cadangan pangan, yaitu (1) besarnya selisih (*gap*) antara pasokan pada musim puncak dengan jumlah penggunaannya, dikurangi dengan selisih antara pasokan rata-rata dengan jumlah penggunaan; (2) selisih antara puncak volume impor dengan rata-rata volume impor; (3) perbandingan antara stok dengan penggunaan (*stock to utilization ratio*) antara 3–5%, dan (4) perkiraan kebutuhan bantuan pangan pada saat bencana dengan skala luas. Selain empat metode di atas, metode 5 berupa penghitungan stok pengaman, yang menggunakan formula King (2011).

Metode 6 berupa penghitungan CPP berdasarkan definisi CPN dalam UU Pangan. Untuk memperoleh perkiraan angka kebutuhan CPP beras, digunakan formula:  $CPN = CPP + CPPD +$

CPM. Kebutuhan CPN untuk menjaga stabilitas harga beras, berdasarkan hasil studi AFSIS (*ASEAN Food Security Information System*) diasumsikan sebesar 20% dari total kebutuhan beras nasional. Dengan mengetahui volume CPPN, CPPD, dan CPM, maka CPP dapat diperkirakan.

Menurut Gouel dan Jean (2012), pada saat harga pangan dalam negeri relatif lebih tinggi dibanding dengan harga pangan di pasar dunia, stabilisasi harga pangan dalam negeri dapat ditempuh dengan mengombinasikan kebijakan perdagangan (penerapan pajak ekspor dan atau pemberian subsidi impor) dengan kebijakan penentuan besarnya stok pangan dalam negeri. Lebih lanjut dikatakan bahwa kebijakan subsidi impor tidak berdampak negatif terhadap kebijakan pengelolaan cadangan pangan dalam negeri, jika subsidi impor dilakukan setelah cadangan pangan dalam negeri menipis karena telah dipergunakan untuk stabilisasi pangan. Dengan perkataan lain, dengan melakukan kombinasi antara kebijakan penentuan jumlah cadangan pangan dengan optimalisasi kebijakan perdagangan internasional, maka penentuan jumlah cadangan pangan nasional dapat dirasionalisasikan dan disesuaikan dengan ketersediaan sumber daya dan dana untuk mengelolanya.

Dari diskusi di atas diketahui bahwa kebijakan untuk menentukan besaran CPP merupakan suatu proses yang memerlukan banyak pertimbangan yang cermat. Dalam implementasinya, beberapa negara, termasuk Indonesia telah melaksanakan penyederhanaan proses pengambilan keputusan (penetapan kebijakan publik) untuk menentukan jumlah CPP beras yang optimal.

Dalam kajian ini perhitungan CPP beras untuk stabilisasi pasokan dan harga beras dilakukan dengan menggunakan enam

metode yang sudah dibahas terdahulu. Seperti dijelaskan di atas, keenam metode perhitungann tersebut memiliki justifikasi dan kerangka pikir berbeda. Rekapitulasi hasil perhitungan kebutuhan CPP beras dari enam metode tersebut dapat dimanfaatkan untuk dijadikan bahan perumusan formula perhitungan perkiraan kebutuhan CPP beras.

Tabel 5. Rekapitulasi hasil perhitungan CPP beras dengan enam metode (000 ton)

Metode	CPN (juta ton)	CPP(PSO) (juta ton)	CPP(OP.B E) (juta ton)
• Metode 1 (pasokan dan penggunaan)	10.594,61	2.118,92	-
• Metode 2 (impor tertinggi dan rata-rata)	3.525,63	-	705,13
• Metode 3 (cadangan dan penggunaan)	-	1.888,64	-
• Metode 4 (bantuan bencana)	-	-	311,55
• Metode 5 (stok pengaman)	9.441,57	1.888,31	-
• Metode 6 (formula CPN UU Pangan)	-	-	950,73
• Nilai tengah	7.060,12	2.003,62	631,14
• Persentase terhadap kebutuhan konsumsi beras	20,97%	5,95%	1,88%

Keterangan:

CPN = Cadangan pangan nasional beras

CPP (PSO) = Cadangan pangan beras yang dikuasai BULOG untuk kegiatan PSO bantuan pangan bagi masyarakat berpendapatan rendah

CPP(OP.BE) = Cadangan pangan beras yang dimiliki pemerintah untuk kegiatan operasi pasar dan bantuan darurat

Catatan: dalam kurung adalah pendekatan perhitungan.

Rekapitulasi hasil perhitungan perkiraan CPP beras disajikan dalam Tabel 5. Dari enam metode yang dipakai, pada tahun 2016 diperoleh informasi jumlah CPN beras per tahun yang diperlukan untuk menjaga stabilitas pasokan dan harga beras dalam kisaran antara 3,53 juta hingga 10,59 juta ton, dengan nilai tengah 7,06 juta ton, atau 20,97% dari rata-rata penggunaan beras untuk konsumsi pangan nasional. Jumlah CPP per tahun untuk pelaksanaan kebijakan pembagian beras bagi rakyat berpendapatan rendah (bagi BULOG merupakan pelaksanaan *public service obligation*/PSO) diperkirakan dalam kisaran 1,89 juta hingga 2,12 juta ton, dengan nilai tengah 2,00 juta ton, atau 5,95% dari rata-rata penggunaan beras. Selanjutnya, jumlah CPP untuk stabilisasi harga dan penanganan darurat emergensi, yang dalam pelaksanaannya berupa intervensi pasokan ke pasar dengan istilah popuper operasi pasar (OP) dan bantuan sosial untuk mengatasi keadaan darurat akibat bencana (BE) diperkirakan dalam kisaran 311,55 ribu hingga 950,73 ribu ton, dengan nilai tengah 631.14 ribu ton, atau 1,87%% dari rata-rata penggunaan beras.

Berdasarkan informasi pada Tabel 5, alternatif penghitungan kebutuhan CPP untuk menjaga stabilisasi harga dan keadaan darurat bencana CPP (OP.BE) disajikan berikut ini:

$$\text{Total CPP} = \text{CPP(PSO)} + \text{CPP(OP.BE)}$$

$$\text{Total CPP} = 5,95\% \text{ total penggunaan} + 1,88\% \text{ total penggunaan}$$

$$\text{Total CPP} = 7,83\% \text{ total penggunaan}$$

maka:

$$\text{CPP(OP.BE)} = 7,83\% \text{ total penggunaan} - \text{CPP(PSO)}.$$

$\text{CPP(OP.BE)} = 7,83\% \text{ total penggunaan}$ , apabila  $\text{CPP(PSO)} = 0$ ; artinya apabila tidak ada kebijakan Pemerintah mendistribusikan beras kepada masyarakat berpendapatan rendah atau kelompok masyarakat lainnya, maka Pemerintah harus

memiliki sekitar 7,83% dari total penggunaan beras per tahun untuk menjaga stabilitas harga beras sepanjang tahun.

Berdasarkan formula yang disajikan di atas, dengan menggunakan angka pertumbuhan per tahun penggunaan beras nasional selama 10 tahun terakhir sebesar 2% dan penggunaan beras nasional pada tahun 2016 sebesar 44,96 juta ton, maka untuk tahun 2017 CPP beras yang perlu dimiliki dan/atau dikuasai Pemerintah guna menjaga stabilitas harga beras pada setiap saat diperkirakan sebesar 3,59 juta ton dan untuk 2018 diperkirakan sebesar 3,67 juta ton (7,83% dari total penggunaan beras untuk konsumsi).

Besarnya CPP (OP.BE) yang harus dimiliki Pemerintah untuk menjaga stabilisasi harga beras tergantung pada besarnya volume beras yang dikelola untuk program bantuan pangan bagi golongan masyarakat tertentu (seperti masyarakat berpendapatan rendah, golongan pegawai PNS dan TNI serta POLRI, masyarakat di tempat atau lokasi terpencil). Apabila volume beras PSO sebesar 3 juta ton per tahun (atau 250.000 ton per bulan) dan volume yang dikelola BULOG pada setiap saat sebesar mencapai 2 juta ton (memenuhi delapan bulan kebutuhan PSO), maka pada tahun 2017 dan 2018 kebutuhan CPP (OP.BE) masing-masing sebesar 0,59 juta ton dan 0,67 juta ton.

## **PENUTUP**

Pembahasan dalam tulisan ini menyajikan beberapa informasi penting tentang ekonomi perberasan saat ini, khususnya terkait cadangan pangan. *Pertama*, dengan menggunakan tingkat konsumsi/kapita sebesar 124,89 kg/tahun, surplus beras nasional pada tahun 2016 diperkirakan sebesar 12,23 juta ton. *Kedua*, CPM *marketable* per 30 September 2015 diperkirakan sebesar 5,1 juta

ton. Angka ini dapat dipakai sebagai proksi untuk tiga hingga empat tahun ke depan setiap tahun saat awal musim paceklik dengan mempertimbangkan produksi beras pada tahun tersebut.

*Ketiga*, perhitungan perkiraan kebutuhan CPP beras yang dapat menjaga stabilitas harga dapat menggunakan formula sebagai berikut: Total CPP = 5,95% CPP (PSO) + 1,88% CPP (OP.BE); atau kebutuhan setiap tahun CPP (OP.BE) sebesar 7,83% Total Penggunaan Beras – dikurangi CPP (PSO). Berdasarkan formula ini untuk tahun 2017 kebutuhan CPP beras yang perlu dimiliki dan/atau dikuasai Pemerintah guna menjaga stabilitas harga beras diperkirakan sebesar 3,59 juta ton dan untuk tahun 2018 sebesar 3,67 juta ton. Besarnya kebutuhan CPP (OP.BE) yang harus dimiliki Pemerintah untuk menjaga stabilisasi harga beras tergantung pada besarnya volume beras yang dikelola Pemerintah untuk program bantuan pangan bagi golongan masyarakat tertentu.

Perkiraan surplus beras hasil analisis kebijakan ini tidak jauh berbeda dengan yang dilaporkan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan (2016) ataupun BKP (2016) karena ketiganya menggunakan data dari sumber yang sama. Besaran angka surplus beras ini banyak menimbulkan tanggapan dari berbagai kalangan, terutama para akademisi dan pengamat pangan yang menilai angka surplus tersebut terlalu besar. Argumen utama yang dipakai adalah angka surplus beras ini tidak menggambarkan atau tidak sejalan dengan dinamika variabel harga, yaitu harga beras domestik tetap stabil (tidak turun) dan ada kecenderungan meningkat pada saat surplus dilaporkan melimpah. Berbagai pendapat berbeda tersebut perlu disikapi dengan arif, walaupun *given* data yang digunakan, perkiraan surplus produksi seperti yang disajikan dalam analisis di atas demikian adanya.

Sehubungan dengan kajian tersebut, maka upaya perbaikan data produksi yang dilakukan BPS pada saat ini perlu didukung oleh seluruh pemangku kepentingan terkait dan diumumkan hasilnya secara resmi, termasuk upaya perbaikan data untuk beberapa puluh tahun ke belakang (*back casting*). Demikian juga perhitungan perkiraan tingkat konsumsi beras per kapita yang dilaksanakan BKP dan BPS tahun 2013/2014 perlu dilanjutkan untuk mendapatkan metode perhitungan konsumsi beras per kapita tahunan yang dapat lebih dipercaya. Dua kegiatan kajian tersebut menjadi sangat penting untuk memperoleh perkiraan neraca beras yang terpercaya dan membuat perencanaan kebijakan perberasan yang lebih akurat.

Informasi tentang surplus, CPM dalam rantai pasok, dan jumlah kebutuhan CPP beras merupakan *necessary condition* untuk dapat merancang kebijakan yang tepat, guna menjamin stabilitas pasokan dan harga beras yang wajar bagi konsumen sepanjang tahun. Kualitas data merupakan *sufficient condition* untuk menyediakan informasi yang akurat mengenai data perberasan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alimoeso S. 2017. Stabilisasi harga beras. Makalah disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD) Analisis Keberadaan Surplus dan Kebutuhan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) Beras untuk Menjaga Stabilitas Harga di Tingkat Konsumen*. Bogor, Indonesia.
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2016. Buletin harga pangan. Edisi Maret 2016. Jakarta (ID): Badan Ketahanan Pangan.
- [Bappenas, BPS, dan UNPF] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pusat Statistik, dan United Nation Population

- Fund. 2013. *Proyeksi penduduk Indonesia 2010-2013*. Jakarta (ID): Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pusat Statistik, dan United Nation Population Fund.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2016. *Produksi tanaman pangan angka tetap tahun 2015*. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017a. *Metoda perhitungan dan rincian keberadaan cadangan beras nasional tahun 2015*. Disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD) Analisis Keberadaan Surplus dan Kebutuhan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) Beras untuk Menjaga Stabilitas Harga di Tingkat Konsumen*. Bogor, Indonesia.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017b. *Data produksi padi nasional [Internet]*. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik; [diunduh 2017 Mei 15]. Tersedia dari: <http://www.bps.go.id>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017c. *Jumlah rumah tangga petani padi [Internet]*. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik; [diunduh 2017 Jun 18]. Tersedia dari: <http://st2013.bps.go.id/dev2/index.php/site/index>
- [BPS dan BKP] Badan Pusat Statistik dan Badan Ketahanan Pangan. 2015. *Survei kajian cadangan beras. Laporan Akhir*. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik dan Badan Ketahanan Pangan.
- Briones RM. 2011. *Regional cooperation for food security: the case of emergency rice reserves in the ASEAN plus Three*. ADB Sustainable Development Working Paper Series No. 18. Metro Manila (PH): Asian Development Bank.
- Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. 2016. *Grand design padi tahun 2016-2045, memantapkan swasembada beras berkelanjutan dan menjadikan Indonesia sebagai lumbung*

pangan dunia. Jakarta (ID): Direktorat Jenderal Tanaman Pangan.

Gouel C, Jean S. 2012. Optimal food price stabilization in a small open developing country. Policy Research Working Paper 5943. Washington, DC (US): The World Bank, Development Research Group, Agriculture and Rural Development Team.

[Kementan] Kementerian Pertanian. 2017a. Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 03/Permentan/PP.200/3/2017 tentang pedoman harga pembelian gabah dan beras diluar kualitas oleh Pemerintah. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.

[Kementan] Kementerian Pertanian. 2017b. Bahan rapat Koordinasi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2018: Kebijakan dan Program Pembangunan Pertanian Tahun 2018; 2017 Des 27; Bogor, Indonesia.

King PL. 2011. Crack the code: understanding safety stock and mastering its equations [Internet]. APICS Magazine. July/August:33-36. [cited 2017 Jun 18]. Available from: <http://media.apics.org/omnow/Crack%20the%20Code.pdf>

[Pusdatin] Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. 2016. Outlook komoditas padi. Jakarta (ID): Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian.



# **SAWIT INDONESIA YANG BERKELANJUTAN, TANTANGAN DAN KEBIJAKAN YANG DIPERLUKAN**

Delima Hasri Azahari<sup>1</sup>

Industri dan perkebunan kelapa sawit merupakan sektor yang signifikan bagi Indonesia. Kelapa sawit memberikan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan sosial, menyediakan lapangan pekerjaan khususnya bagi masyarakat pedesaan, dan perannya sebagai komoditas ekspor pertanian Indonesia terbesar membuat kelapa sawit menyumbangkan sumber perolehan devisa dan pajak yang besar. Industri dan perkebunan kelapa sawit juga memiliki peran yang cukup strategis, di antaranya sebagai berikut. (1) Minyak sawit merupakan bahan baku utama minyak goreng sehingga pasokan yang berkelanjutan ikut menjaga kestabilan harga dari minyak goreng tersebut. Kondisi ini penting sebab minyak goreng merupakan salah satu dari sembilan kebutuhan pokok masyarakat sehingga harganya harus terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. (2) Sebagai salah satu komoditas pertanian andalan ekspor nonmigas, kelapa sawit mempunyai prospek yang baik sebagai sumber perolehan devisa maupun pajak. (3) Dalam proses produksi maupun pengolahan industri, perkebunan kelapa sawit juga mampu menciptakan kesempatan kerja dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kinerja sektor ini di Indonesia sangat baik meskipun diikuti oleh beberapa tantangan. Indonesia saat ini merupakan produsen, konsumen, dan eksportir minyak sawit terbesar di dunia (FAO 2012). Selama dasawarsa terakhir perkebunan kelapa

---

<sup>1</sup> Peneliti Madya pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

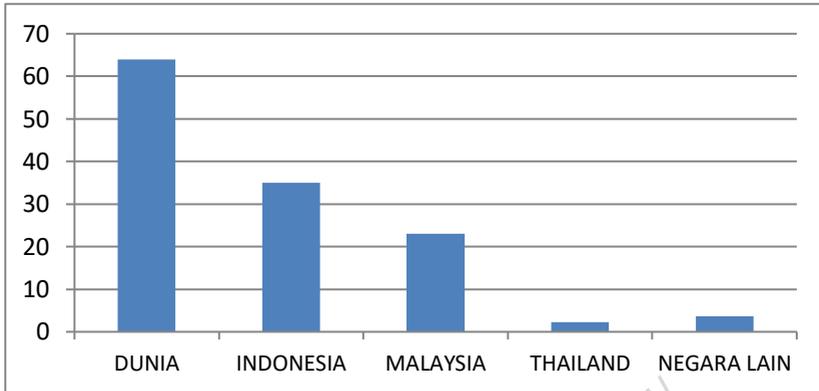
sawit di Indonesia mengalami pertumbuhan luar biasa dengan tren luas lahan, produksi, dan produktivitas yang terus meningkat. Apa sajakah yang mendorong suksesnya sektor ini di Indonesia? Bagaimanakah prospek atau *outlook* sektor ini ke depan? Kedua pertanyaan tersebut akan diulas dalam artikel ini. Mengingat pentingnya sektor ini bagi perekonomian Indonesia, maka kajian berkala perlu dilakukan bagi *stakeholders* terkait.

Pembahasan dalam artikel ini berdasarkan pada survei literatur dan analisis deskriptif terhadap data-data yang diterbitkan oleh instansi-instansi resmi terkait seperti Badan Pusat Statistik (BPS), Food and Agriculture Organization (FAO), Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian (Pusdatin), Kementerian Pertanian, Direktorat Jenderal Perkebunan, Kementerian Pertanian dan United State Departement of Agriculture (USDA).

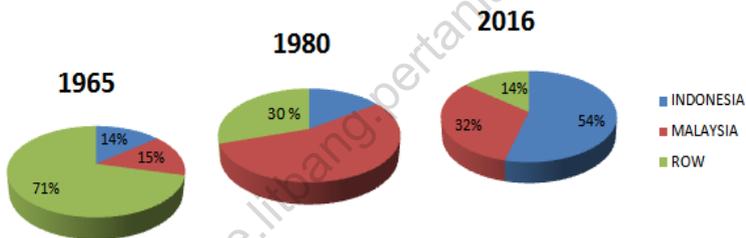
## **PERANAN MINYAK SAWIT TERHADAP MINYAK NABATI DUNIA**

Total produksi minyak sawit dunia mencapai 64 juta ton per tahun. Indonesia dan Malaysia merupakan negara penghasil minyak sawit terbesar di dunia, dengan total produksi masing-masing mencapai 35 juta dan 23 juta ton per tahun, sedangkan Thailand hanya memproduksi sekitar 2,3 juta ton minyak sawit per tahun.

Kontribusi produksi minyak sawit Indonesia terus meningkat, dari 14% tahun 1965 menjadi 15% tahun 1980 dan 54% pada tahun 2016. Peranan produksi minyak sawit Indonesia, terus mengalahkan kontribusi produksi minyak sawit Malaysia, yaitu sebesar 15% pada tahun 1965, meningkat menjadi 55% tahun 1980, namun berkurang menjadi hanya 32% pada tahun 2016 (Gambar 2).



**Gambar 1.** Kontribusi produksi minyak sawit berdasarkan negara, 2016 (juta ton)

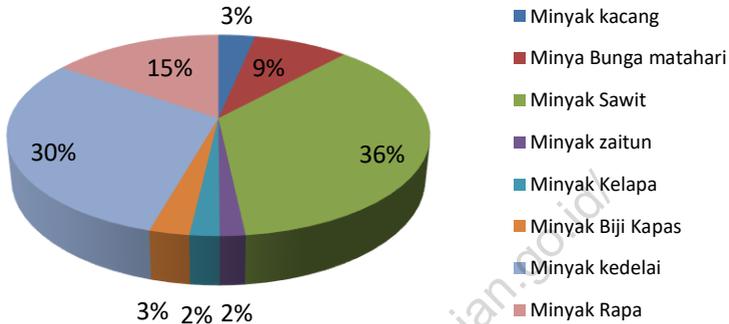


**Gambar 2.** Pangsa produksi minyak sawit Indonesia dan Malaysia terhadap produksi minyak sawit dunia, 2016 (%)

Kontribusi produksi minyak sawit Indonesia terhadap penyediaan minyak nabati dunia, yang terus meningkat, menjadikan Indonesia menjadi sasaran kampanye negatif yang terus mendiskreditkan minyak sawit Indonesia. Minyak sawit juga merupakan kontributor terbesar terhadap penyediaan minyak nabati dunia, yaitu 64 juta ton, diikuti oleh minyak kedelai sebesar 53 juta ton dan minyak rapa sebesar 27,6 juta ton (Gambar 3). Adapun kontribusi minyak nabati lainnya relatif kecil, yaitu minyak kacang 5,8 juta ton, minyak bunga matahari

5,3 juta ton, minyak biji kapas 4,5 juta ton, minyak kelapa 3,4 juta ton, dan minyak zaitun 2,9 juta ton (Oil World 2016).

### MINYAK NABATI DUNIA



Sumber: Oil World, 2016

**Gambar 3.** Pangsa minyak sawit terhadap produksi minyak nabati dunia, 2016 (%)

Sampai saat ini, produktivitas minyak kelapa sawit merupakan yang terbesar di antara minyak nabati lainnya, yaitu sebesar 4–5 ton per hektare, sementara minyak rapa hanya 900 kg per hektar, minyak bunga matahari sebesar 700 kg per hektar, dan minyak kedelai sebesar 500 kg per hektar. Tingginya produktivitas sawit menyebabkan, kebutuhan lahan untuk menghasilkan 1 ton minyak sawit merupakan yang terkecil yaitu 0,25 hektare, sedangkan minyak rapa, minyak bunga matahari, dan minyak kedelai memerlukan masing masing membutuhkan masing masing 1,1 hektar, 1,4 hektar, dan 2 hektar. Hal ini menunjukkan bahwa minyak nabati asal sawit merupakan yang paling efisien dalam penggunaan lahan dibandingkan minyak nabati lainnya.

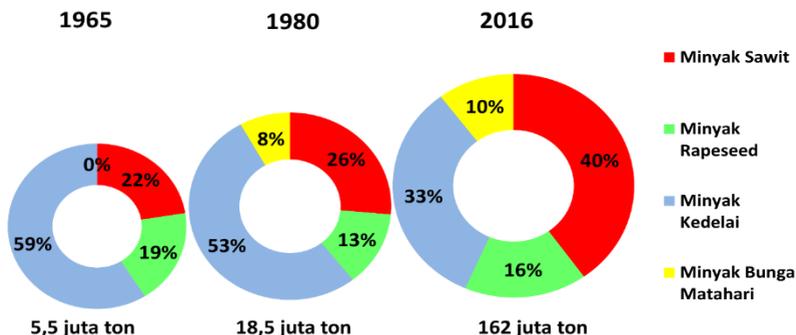
Total luas areal minyak nabati dunia adalah 44 juta hektar pada tahun 1965, meningkat menjadi 78 juta hektar tahun 1980 dan mencapai 200,5 juta hektar pada tahun 2016 (Gambar 4). Adapun kontribusi luas areal sawit terhadap lahan minyak nabati dunia hanya mencapai berturut-turut 8% tahun 1965, 5% pada tahun 1980, dan 10% pada tahun 2016. Sementara, pangsa areal kedelai terus meningkat, dari 59% tahun 1965 menjadi 65% tahun 1980 dan 61% dari 200,5 juta hektar (PASPI, 2017).



Sumber: PASPI (2017)

**Gambar 4.** Pangsa luas areal kebun sawit dunia dibandingkan luas areal empat minyak nabati utama dunia, 1965, 1980, dan 2016 (%)

Pada periode yang sama pangsa produksi minyak kedelai menurun dari 59% tahun 1965 menjadi 33% pada tahun 2016 (Gambar 5), sementara kontribusi produksi minyak sawit meningkat dari 22% pada tahun 1965 menjadi 40% pada tahun 2016. Hal ini menunjukkan bahwa Kelapa sawit mempunyai daya saing dibandingkan dengan komoditi perkebunan lainnya terutama karena minyak kelapa sawit menguasai rantai pasok dari bahan baku sampai produk akhir dan 87% bahan baku domestik. Karenanya tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa sawit adalah anugerah Tuhan kepada Indonesia yang beriklim tropis.



Sumber: PASPI (2017)

**Gambar 5.** Pangsa produksi minyak sawit terhadap produksi minyak nabati dunia, 1965, 1980, dan 2016 (%)

## PERKEMBANGAN KELAPA SAWIT INDONESIA

### Luas Areal, Produksi, dan Konsumsi

Selama 12 tahun terakhir, perkembangan produksi dan konsumsi kelapa sawit dalam bentuk *crude palm oil* (CPO) Indonesia terus mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan per tahun sebesar 14,46% untuk produksi dan 9,24% untuk konsumsi (Tabel 1). Pada tahun 2017, produksi minyak sawit Indonesia mencapai 35,35 juta ton, sementara jumlah konsumsi adalah 11,06 juta ton.

Produksi minyak sawit paling banyak dihasilkan oleh perusahaan besar swasta (PBS), disusul oleh perkebunan rakyat (PR) dan perusahaan besar milik negara (PBN). Pada periode tahun 1998–2013, PBS memberikan kontribusi sebesar 52,48% terhadap produksi kelapa sawit Indonesia, sedangkan PR menyumbang 35,41% dan PBN hanya menyumbang sebesar 12,10%. Sedangkan kontribusi areal pada periode tersebut masing masing adalah masing masing 52,48%; 38,68% dan 9,68% untuk

PBS; PR dan PBN. Pada periode 4 tahun terakhir yaitu 2013-2017 terjadi perubahan komposisi kontribusi baik dari produksi dan luas areal yaitu berturut-turut menjadi 58,79% untuk produksi sawit PBS; 33,76 untuk produksi PR dan 7,43% untuk produksi sawit PBN. Sementara untuk Luas Areal sawit terjadi perubahan yaitu berturut-turut 53,39% untuk PBS; 40,08% untuk PR dan 6,52% untuk PBN (Tabel 2). Hal ini menunjukkan bahwa kontribusi PBS dan PR, menunjukkan peningkatan baik Luas Areal dan Produksi, sementara kontribusi PBN mengalami penurunan.

Tabel 1. Perkembangan produksi dan konsumsi CPO Indonesia, 2005–2017

<b>Tahun</b>	<b>Produksi (MT)</b>	<b>Konsumsi (MT)</b>
2005	13.560	4.055
2006	15.560	4.215
2007	16.600	4.445
2008	18.000	4.912
2009	20.500	4.905
2010	22.000	5.494
2011	23.600	6.414
2012	26.200	7.129
2013	28.500	7.852
2014	29.278	8.900
2015	31.070	9.100
2016	33.229	10.200
2017	35.359	11,060
Pertumbuhan (%/tahun)	14,46	9,24

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan, 2016

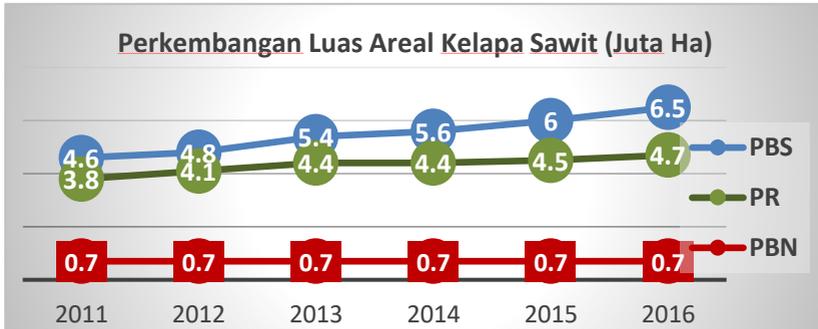
Persentase rata-rata penambahan luas areal sawit pada periode 1980–2013 paling banyak terjadi di PR (29,65% per tahun), disusul oleh PBS (13,95% per tahun) dan PBN (4,20% per tahun). Sementara pertumbuhan produksi pada periode 1980-2013 masing masing adalah 58,89% untuk PR; 5,44% PBN dan 14,48% untuk PBS. Hal ini menunjukkan pada rentang periode ini PR sangat agresif pertumbuhan luas areanya. Secara lebih detail dapat dilihat bahwa pada periode 1998–2013, pertumbuhan luas areal tanaman kelapa sawit PR mencapai rata-rata 11,38% per tahun, sementara PBS sekitar 7,75% per tahun dan PBN rata-rata hanya sekitar 2,19%. Pertumbuhan produksi dan luas areal Sawit Indonesia juga mengalami peningkatan secara total pertumbuhan luas areal adalah 8,15% dan produksi sebesar 11,13% pada periode 1998-2013; Namun pertumbuhan produksi dan luas areal mengalami perlambatan pada periode 2013-2017 yaitu hanya 4,40% untuk luas areal dan 6,81% untuk produksi. Pertumbuhan luas areal dan produksi PR merupakan yang tertinggi pada periode 1998-2013 yaitu masing-masing sebesar 11,38% dan 13,85%. Sementara pertumbuhan luas areal dan produksi PBN merupakan yang terendah yaitu masing-masing adalah 4,19% dan 3,56% pada periode yang sama. Namun pada periode 4 tahun terakhir yaitu 2013-2017, pertumbuhan luas areal dan produksi PBN menunjukkan angka pertumbuhan tertinggi yaitu masing masing 6,58% untuk luas areal dan 9,46% untuk produksi. Sementara untuk pertumbuhan luas areal PBN, hanya bertumbuh sebesar 0,85% dan produksi PBN bertumbuh dengan 4,16 %pada periode 2013-2017. Hal ini menunjukkan pada 4 tahun terakhir pertumbuhan produksi sawit PBS dan PBN lebih tinggi dibandingkan dengan PR. Hal ini juga menunjukkan bahwa PBS dan PBN lebih agresif dalam meningkatkan produksi melalui intensifikasi dibandingkan dengan PR yang masih mengandalkan pertumbuhan luas areal untuk meningkatkan produksinya.

Perkembangan luas areal kelapa sawit di Indonesia selama kurun waktu 2011–2016 dapat dilihat pada Gambar 9, di mana luas areal PBS meningkat dari 4,6 juta hektare pada tahun 2011 menjadi 6,5 juta hektare pada tahun 2016. Hal yang sama terjadi pada areal PR yang meningkat dari 3,8 juta hektare tahun 2011 menjadi 4,7 juta hektare pada tahun 2016. Adapun luas areal PBN tidak menunjukkan peningkatan selama 5 tahun terakhir. Hal ini dapat di terangkan karena pada umumnya PBN yang di dominasi oleh PT. Perkebunan Nusantara (PT.PN) mengalami kendala dalam pembiayaan untuk melakukan ekspansi selain kendala administrasi terutama dalam menetapkan harga pembelian lahan atau akusisi lahan perkebunan yang telah ada. Hal yang berbeda dengan PBS dan PR yang lebih sederhana dan tidak terkendala dalam masalah administratif dalam melakukan perluasan lahan sawit.

Tabel 2. Rata-rata laju pertumbuhan dan kontribusi luas areal dan produksi kelapa sawit di Indonesia, 1980–2013 (%)

Tahun	Luas areal				Produksi			
	PR	PBN	PBS	Total	PR	PBN	PBS	Total
Rata-rata pertumbuhan (%)								
1980-2013	29,65	4,20	13,95	11,51	58,89	5,44	14,48	11,95
1980-1997	46,85	6,09	19,79	14,68	101,27	7,20	16,15	12,73
1998-2013	11,38	2,19	7,75	8,15	13,85	3,56	12,70	11,13
2013-2017	2,29	0,85	6,58	4,40	3,24	4,16	9,46	6,81
1980-2017	4,54	7,40	6,05	11,34	10,58	4,16	2,33	18,42
Rata-rata kontribusi (%)								
1980–2013	36,71	13,20	50,08	100,00	32,51	17,40	50,09	100,00
1980–1997	26,65	31,19	42,16	100,00	16,18	47,19	36,63	100,00
1998–2013	38,68	9,68	51,64	100,00	35,41	12,10	52,48	100,00
2013-2017	40,08	6,52	53,39	100,00	33,76	7,43	58,79	100,00

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan (2017), diolah



Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan (2017)

**Gambar 9.** Perkembangan luas areal kelapa sawit, 2011–2016 (juta ha)

Perkembangan produksi dan produktivitas kelapa sawit Indonesia dapat dilihat pada Gambar 10. Produksi sawit Indonesia meningkat dari 22 juta ton tahun 2011, menjadi 31,3 juta ton pada tahun 2016. Sementara, rata-rata produktivitas kelapa sawit tidak banyak mengalami perubahan yaitu 3,6 ton per hektare pada tahun 2011 dan meningkat menjadi 3,7 ton per hektare pada tahun 2016, bahkan pernah mengalami penurunan menjadi 3,5 ton per hektare pada tahun 2015. Gambaran ini menunjukkan bahwa peningkatan produksi sawit Indonesia, lebih banyak disebabkan karena perluasan areal dibandingkan dengan peningkatan produktivitasnya.

### Perkembangan Ekspor dan Impor

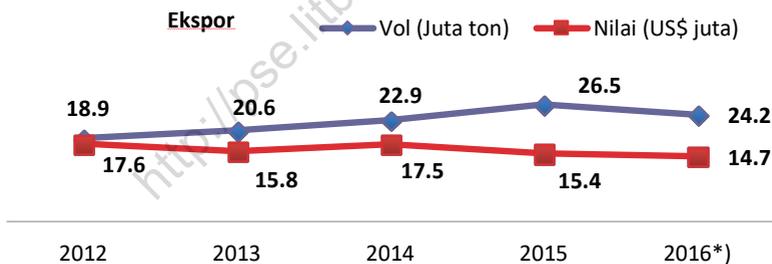
Indonesia merupakan negara produsen utama penghasil kelapa sawit sekaligus merupakan eksportir terbesar kelapa sawit di pasar dunia. Pangsa areal kelapa sawit Indonesia adalah 55,5% dari total luas areal kebun sawit dunia dan 48,27% dari total produksi CPO dunia. Sekitar 77% dari produksi CPO tersebut diperuntukkan untuk ekspor.



Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan (2017)

**Gambar 10.** Perkembangan produksi dan produktivitas kelapa sawit Indonesia, 2011–2016

Perkembangan ekspor CPO Indonesia dapat dilihat pada Gambar 13. Ekspor CPO meningkat dari 18,9 juta ton dengan nilai sebesar US\$17,7 miliar pada tahun 2012 menjadi 24,2 juta ton dengan nilai US\$14,7 miliar (angka sementara).

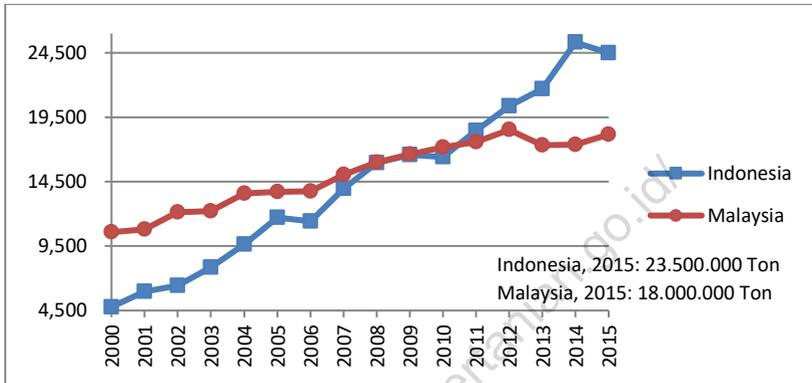


Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan (2017)

**Gambar 13.** Volume dan nilai ekspor CPO Indonesia, 2012-2016

Indonesia dan Malaysia merupakan negara produsen dan eksportir minyak sawit terbesar di dunia. Sejak tahun 2011, ekspor minyak sawit Indonesia telah lebih besar dibandingkan

ekspor minyak sawit Malaysia. Pada tahun 2015, ekspor minyak sawit Indonesia mencapai 23,5 juta ton, sementara ekspor minyak sawit Malaysia mencapai 18 juta ton (Gambar 14). Indonesia dan Malaysia juga bersaing dalam mengeksport produk turunan sawit lainnya.



Sumber: USDA (2015), diolah

**Gambar 14.** Tren ekspor CPO Indonesia dan Malaysia, 2000–2015

## KONDISI PASAR KELAPA SAWIT GLOBAL

Kebutuhan minyak sawit dunia mengalami pertumbuhan pesat dalam beberapa dasawarsa terakhir, dari 33,4 juta ton pada tahun 2005 menjadi 59,1 juta ton pada tahun 2014, bertumbuh rata-rata 6,59% per tahun. Tingginya permintaan ini terjadi karena banyaknya produk yang dihasilkan dengan menggunakan bahan baku minyak kelapa sawit (Syaukat 2010) dan harga CPO yang jauh lebih murah hingga mencapai 200 USD/ton (Tan et al. 2009). Permintaan CPO tersebut khususnya datang dari negara-negara konsumen khususnya China, India, dan Uni Eropa (USDA 2009, 2010; Miranti 2010). Hal ini diikuti

oleh peningkatan produksi dan luas lahan dunia yang meningkat sebesar 4,48% dan 7,01% pada periode 1980–2012 (FAO 2012).

### Produksi dan Konsumsi

Pada tahun 2014, total produksi CPO dunia mencapai 59,2 juta ton, meningkat tajam dari 33,8 juta ton pada tahun 2005. Sebagaimana disampaikan terdahulu, Indonesia menempati urutan pertama sebagai negara dengan produksi dan luas tanaman kelapa sawit terbesar di dunia dengan rata-rata kontribusi sebesar 35,69% untuk areal dan 49,57% untuk produksi. Urutan selanjutnya diikuti oleh Malaysia, Thailand, dan Nigeria. Oleh karenanya, lonjakan produksi kelapa sawit dunia utamanya disebabkan oleh produksi CPO Indonesia yang meningkat. Perkembangan produksi dan konsumsi, serta pangsa produksi CPO dunia disajikan pada Tabel 3.

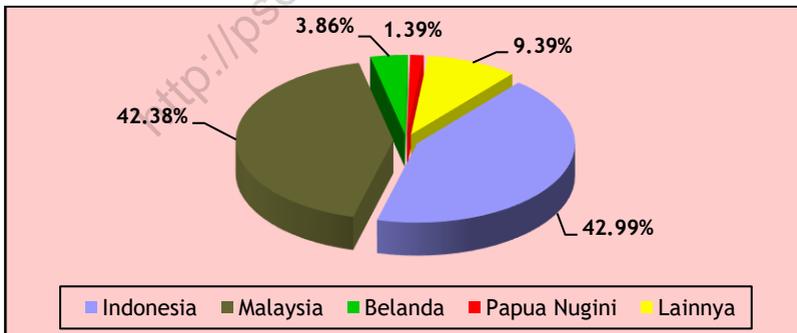
Tabel 3. Perkembangan produksi dan konsumsi CPO dunia, 2005–2014

Tahun	Produksi (juta ton)	Konsumsi (juta ton)	Kontribusi negara produsen		
			Indonesia (%)	Malaysia (%)	Lainnya (%)
2005	33,8	33,4	35,09	44,27	20,64
2006	37,1	36,1	46,77	42,81	10,43
2007	38,9	38,1	45,41	40,68	13,91
2008	43,4	42,4	40,41	40,86	18,72
2009	45,3	45,4	42,66	38,77	18,57
2010	45,8	46,4	47,94	37,10	14,95
2011	50,6	48,8	45,65	37,37	16,98
2012	53,9	52,5	48,27	34,85	16,88
2013	56,3	57,7	47,77	34,13	18,10
2014	59,2	59,1	49,57	33,22	17,21

Sumber: Oil World (2015), diolah

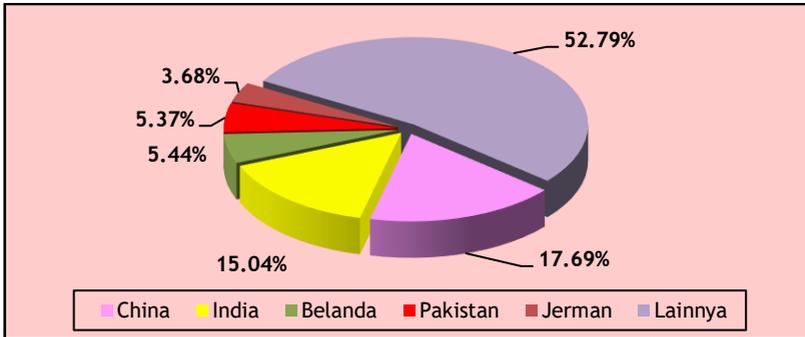
## Perkembangan Ekspor dan Impor

Perkembangan volume ekspor dan impor kelapa sawit dunia dalam bentuk minyak sawit (CPO) juga menunjukkan kecenderungan meningkat dari tahun ke tahun (Gambar 15 dan 16). Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Indonesia dan Malaysia merupakan eksportir kelapa sawit terbesar dunia dengan kontribusi masing-masing sebesar 42,99% dan 42,38%. Hal ini diikuti oleh Belanda dan Papua Nugini yang berada di peringkat ketiga dan keempat dengan kontribusi masing-masing sebesar 3,86% dan 1,39% dari total volume ekspor minyak sawit dunia. Sementara itu, ditinjau dari sisi impor minyak sawit (CPO) dunia, China merupakan negara importir CPO terbesar di dunia dengan rata-rata volume impor mencapai 5,91 juta ton per tahun atau 17,69% dari total volume impor CPO dunia, diikuti oleh India (15,04%), Belanda (5,44%) dan Pakistan (5,37%). Pada tahun 2016, telah terjadi perubahan pangsa pasar ekspor Indonesia. India menempati pangsa pasar ekspor CPO Indonesia terbesar, yaitu 34%, diikuti dengan China 19%, Belanda 15%, Pakistan 13%, Spanyol 7%, Itali 6%, dan Mesir 6%.



Sumber: FAO, diolah Pusdatin

**Gambar 15.** Pangsa ekspor CPO berdasarkan negara eksportir, 2007–2011 (%)

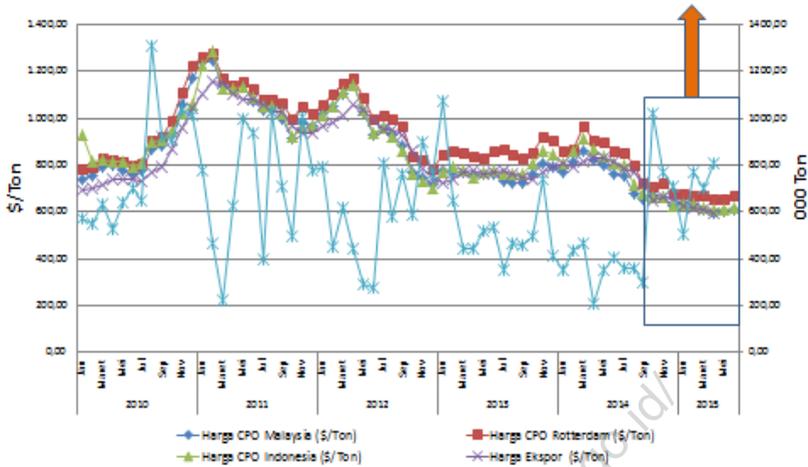


Sumber: FAO, diolah Pusdatin

**Gambar 16.** Pangsa impor CPO negara importir kelapa sawit, 2007–2011 (%)

### Perkembangan Harga

Perkembangan harga kelapa sawit di tingkat produsen dalam wujud tandan buah segar (TBS) dan CPO pada periode 1991–2014 cenderung meningkat, harga CPO dunia cenderung berfluktuasi. Salah satu faktor yang memengaruhi harga CPO adalah iklim yang dapat menghambat produksi. Perkembangan harga CPO di Malaysia, Rotterdam, dan Indonesia menunjukkan dinamika fluktuasi yang seirama. Harga CPO pernah menyentuh harga sekitar US\$1.050 per ton pada tahun 2012, namun menitik turun menjadi US\$700 per ton pada tahun 2014. Di samping itu, harga minyak sawit dunia juga berkaitan dengan harga minyak bumi yang juga berfluktuasi (Gambar 17).



Sumber: Bloomberg (2015)

**Gambar 17.** Perbandingan harga CPO Indonesia, Malaysia, dan Rotterdam, 2010–2015

## TANTANGAN DAN PELUANG

Sektor kelapa sawit sejak dahulu menghadapi tantangan yang berbeda. Dimulai dari tantangan produksi atau produktivitas yang menyangkut teknik penanaman yang efisien hingga tantangan global seperti adanya kampanye negatif. Dalam bagian ini, tantangan tersebut akan dibahas, namun juga dibarengi oleh peluang yang dapat dimanfaatkan Indonesia.

### Tantangan

Keragaan perkebunan dan industri kelapa sawit saat ini menghadapi tantangan dari luar, khususnya dalam bentuk kampanye negatif tentang produksi minyak sawit Indonesia yang terkait dengan isu persaingan ekonomi dengan minyak nabati lainnya di pasar dunia, isu sosial dan pembangunan pedesaan,

gizi dan kesehatan, dan isu yang terkait dengan lingkungan dan keberlanjutan.

Kampanye negatif sudah dimulai dari tahun 1970 seperti yang diterbitkan oleh *New York Times* dan *Washington Post* dengan topik Minyak Tropis Meracuni Amerika. Kampanye negatif ini terus berlangsung dan dapat dikelompokkan ke dalam lima isu penting tentang penebangan hutan, kesehatan, ancaman keanekaragaman hayati, hak asasi manusia, hak tanah, dan pelaksanaan kebijakan *dumping* (Franky et al. 2013).

Terkait isu lingkungan, standarisasi internasional untuk produk *Sustainable Palm Oil* pun telah ditetapkan melalui Sertifikasi RSPO (*Roundtable on Sustainable Palm Oil*) di mana sertifikasi ini berperan untuk menjembatani negara produsen dengan negara konsumen terkait pemenuhan aspek lingkungan dan keberlanjutan. RSPO adalah suatu asosiasi, didirikan 8 April 2004, di bawah *Article 60 Swiss Civil Code*, merupakan sebuah aturan dengan standar internasional dalam pengelolaan perkebunan sawit secara berkesinambungan dan berkelanjutan. RSPO bertujuan untuk mempromosikan produksi dan penggunaan minyak sawit berkelanjutan melalui kerja sama di sepanjang rantai pasok serta mengalokasikan dialog terbuka dengan para pemangku kepentingan. Menerapkan *Sustainable Palm Oil* adalah kewajiban bagi pelaku perkebunan kelapa sawit demi kepentingan kelangsungan bisnis karena sebagian importir seperti negara-negara Eropa Barat telah memberlakukan standarisasi RSPO dalam penerimaan produk olahan kelapa sawit, tak jarang para importir menolak membeli produk yang tidak menerapkan SPO dalam proses produksinya.

Menghadapi tantangan ini, diperlukan sosialisasi yang menyeluruh serta peningkatan keterampilan tenaga kerja yang peka dan handal dalam isu lingkungan (Kasim 2013). Upaya

dalam hal penelitian dan pengembangan menjadi sangat penting terkait hal ini untuk memastikan bahwa praktik penanaman kebun kelapa sawit memenuhi standar keberlanjutan yang sesuai (Gumbira 2013).

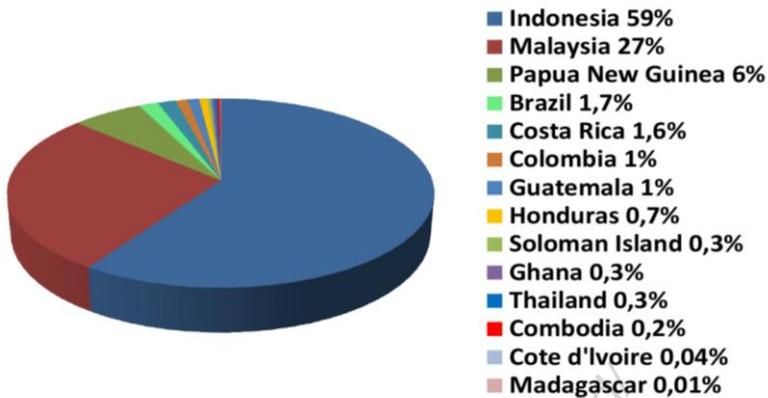
Indonesia merupakan negara pertama yang menerbitkan *Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO)* secara mandatory melalui Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) No. 11 tahun 2015 dengan tujuh prinsip yaitu legalitas, manajemen kebun, perlindungan terhadap hutan primer dan lahan gambut, pengelolaan dan pemantauan lingkungan, tanggung jawab terhadap pekerja (K3), tanggung jawab sosial dan pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan usaha secara berkelanjutan.

Indonesia adalah negara produsen dengan *Certified Sustainable Palm Oil* dengan pangsa sebesar 59%, diikuti Malaysia dengan 27% dan Papua New Guinea sebesar 6% (Gambar 18).

Tabel 5. Prinsip dan kriteria ISPO (Permentan No. 11 Tahun 2015)

PRINSIP	INTEGRASI	BUDIDAYA	PENGOLAHAN	PLASMA	SWADAYA	ENERGI TERBARUKAN
Legalitas	V	V	V	V	V	V
Manajemen kebun	V	V	V	V	V	V
Perlindungan Terhadap Hutan Primer dan Lahan Gambut	V	V	-	-	-	V
Pengelolaan & Pemantauan Lingkungan	V	V	V	V	V	V
Tanggung jawab terhadap pekerja/ K3	V	V	V	V	-	V
Tanggung jawab sosial dan pemberdayaan ekonomi masyarakat	V	V	V	V	-	V
Peningkatan usaha secara berkelanjutan	V	V	V	V	V	V

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan (2017)



Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan (2017)

**Gambar 18.** Pangsa Sustainable Palm Oil Certificate negara produsen CPO

## Produksi dan Produktivitas

Produktivitas kelapa sawit dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor lingkungan, faktor genetik, dan faktor teknik budi daya tanaman. Faktor lingkungan yang mempengaruhi produktivitas kelapa sawit meliputi faktor abiotik (curah hujan, hari hujan, tanah, topografi) dan faktor biotik (gulma, hama, jumlah populasi tanaman/ha). Faktor genetik (*innate*) meliputi varietas bibit yang digunakan dan umur tanaman kelapa sawit. Faktor teknik budi daya meliputi pemupukan, konversi tanah dan air, pengendalian gulma, hama, dan penyakit tanaman serta kegiatan pemeliharaan lainnya. Faktor-faktor tersebut saling berhubungan dan memengaruhi satu sama lain (Pahan 2010).

Karakteristik produk kelapa sawit berupa tandan buah segar (TBS) juga bersifat cepat rusak (*perishable*) dan ruah (*bulky*) sehingga agribisnis produk ini harus terintegrasi secara vertikal antara usaha di bidang produksi dengan usaha di bidang pengolahan dan pemasaran hasil. Produksi TBS bulanan juga

tidak rata sepanjang tahun<sup>2</sup>, tetapi memiliki pola tertentu. Dengan karakteristik tersebut maka seyogianya ada kerja sama antara petani sawit rakyat dengan perkebunan swasta atau pemerintah. Melalui kemitraan ini diharapkan kendala-kendala bersifat teknis (teknologi) maupun nonteknis (finansial, manajemen) dapat diatasi dan menguntungkan kedua pihak yang bermitra, baik petani sebagai pemasok TBS maupun perusahaan sebagai pembeli dan penghasil minyak sawit.

Salah satu sebab rendahnya produktivitas juga dikarenakan banyak tanaman yang sudah tua (Kompas 2015) dan masih banyak petani belum menerapkan budi daya secara benar atau praktik-praktik pengelolaan terbaik (*best management practices*) kurang konsisten. Selain itu, beberapa hal yang menjadi faktor penghambat produktivitas kelapa sawit antara lain infrastruktur pendukung seperti jalan atau pelabuhan masih kurang, harga CPO yang fluktuatif, dan belum berkembangnya industri hilir. Dari aspek sosial ekonomi, permasalahan yang dirasakan antara lain kurangnya akses atau pemakaian benih bersertifikat, kurangnya adopsi teknologi budi daya yang benar, kekurangan dana operasional, dan kurangnya koordinasi sehingga mempermudah terjadinya konflik sosial. Untuk meningkatkan produktivitas ada lima faktor yang harus diperhatikan: (i) pentingnya memilih bibit unggul; (ii) persiapan lahan yang baik; (iii) mengetahui iklim yang cocok; (iv) melakukan pemeliharaan tanam; dan (v) penggunaan teknik panen yang efisien.

Tantangan lainnya adalah ketimpangan pemilikan atau pengusahaan perkebunan sawit oleh pengusaha besar

---

<sup>2</sup>Distribusi produksi bulanan dapat bervariasi menurut lokasi dan umumnya produksi puncak terjadi pada sekitar bulan September, Oktober dan Desember. Sebaliknya bulan Januari merupakan bulan produksi terendah.

(konglomerat). Hal ini khususnya bermasalah ketika peluang untuk mengembangkan usaha perkebunan kelapa sawit oleh rakyat dengan skala kecil menjadi tidak seimbang. Sebagai contoh, teknologi penanaman sawit hanya dimiliki oleh perkebunan besar dan tidak ada *Processing Unit Palm Oil* yang ingin menerima tandan buah segar (TBS) dari luar perusahaan. Upaya perbaikan infrastruktur dan akses terhadap institusi keuangan dan investasi harus menjadi bagian terintegrasi dalam upaya meningkatkan sektor ini (Hanawi, H., 2013).

## Peluang

Dilihat dari nilai tambah bisnis, industri pengolahan CPO menjadi salah satu industri yang prospektif untuk dikembangkan. Selain untuk industri minyak makanan dan industri oleokimia, kelapa sawit dapat juga menjadi sumber energi alternatif<sup>3</sup> (Berte, A., 2013). Kementerian Pertanian mencatat bahwa pada saat ini, konsumsi minyak sawit domestik baru mencapai 25% dari produksi. Sebagian besar penggunaannya, hampir 85%, untuk pangan, sedangkan untuk industri oleokimia hanya sekitar 15%. Nilai tambah ekonomi (baik nilai tambah bisnis maupun nilai tambah teknis) produk

---

<sup>3</sup>Contoh produk pangan yang dapat dihasilkan dari CPO dan CPKO adalah emulsifier, margarin, minyak goreng, *shortening*, susu full krim, konfeksioneri, dan yoghurt. Contoh produk nonpangan adalah *epoxy compound*, *ester compound*, lilin, kosmetik, pelumas, *fatty alcohol*, dan biodiesel. Selain itu, juga terdapat produk samping/limbah, seperti tandan kosong untuk bahan kertas (*pulp*), pupuk hijau (kompos), karbon, rayon; cangkang biji untuk bahan bakar dan karbon; serat untuk *fibre board* dan bahan bakar; batang pohon dan pelepah untuk mebel *pulp paper* dan makanan ternak; limbah kernel dan *sludge* dapat digunakan untuk makanan ternak (Kementerian Pertanian 2011). Beberapa produk hilir CPO yang telah diproduksi di Indonesia antara lain: (a) minyak goreng, margarin, *vegetable gee* (minyak samin), *cocoa butter substitute* (CBS), *cocoa butter equivalent* (CBE); (b) *soap chip*, sabun; (c) *fatty acid*, *fatty alcohol*, *glycerin*; dan (d) biodiesel.

turunan CPO sangat bervariasi<sup>4</sup>, namun satu hal yang pasti, semakin dapat dimanfaatkan/dibutuhkan produk turunan tersebut, nilai tambahnya semakin tinggi. Sebagai contoh, CPO yang diolah menjadi sabun mandi dapat menghasilkan nilai tambah sebesar 300%, nilai tambah CPO jika diolah menjadi minyak goreng sawit sebesar 60%, sedangkan jika menjadi margarin mencapai 180% (Kementerian Perindustrian 2011). Oleh karena itu, upaya untuk mendorong pengembangan produk turunan CPO, baik untuk keperluan bahan baku industri pangan maupun nonpangan menjadi peluang yang besar bagi perekonomian Indonesia.

Sayangnya, sejauh ini produk hilir CPO di Indonesia belum banyak berkembang dibandingkan Malaysia, saat ini Indonesia baru memproduksi sekitar 47 jenis, sementara Malaysia sudah memproduksi lebih dari 120 jenis (Kemenperin 2011). Saat ini masalah yang dihadapi oleh industri CPO nasional adalah minimnya infrastruktur termasuk akses jalan dan konektivitasnya dengan pengangkutan di pelabuhan untuk mendukung industri pengolahan CPO (Kemenperin, 2013). Masalah lain yang dihadapi adalah tidak selarasnya dengan pertumbuhan industri turunannya. Pertumbuhan industri CPO dan produk CPO selama ini hanya diikuti pertumbuhan industri hulu seperti industri *fattyacid*, *fatty alcohol*, *glycerine*, dan *methyl ester*, namun belum dimanfaatkan secara optimal untuk pengembangan industri hilir seperti *surfactant*, farmasi, kosmetik, dan produk kimia dasar organik. Padahal, dengan mengembangkan industri hilir, maka nilai mata rantai dan nilai tambah produk CPO akan semakin tinggi, apalagi produk turunan CPO mempunyai hubungan dengan sektor usaha dan kebutuhan masyarakat di bidang pangan. Misalnya, pupuk,

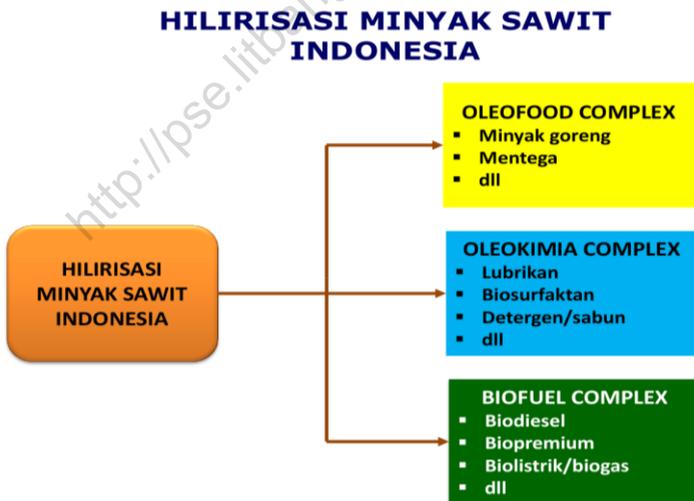
---

<sup>4</sup>Tergantung dari harga bahan baku, tingkat kesulitan dalam ekstraksi produk, dan harga produk turunan di pasar.

pestisida, bahan aditif makanan, pengawet makanan, penyedap makanan, kemasan plastik (Afifuddin dan Kusuma 2007; Dou 2009; ICN 2009).

Pengembangan industri hilir (agroindustri) akan sangat strategis jika dijalankan secara terpadu dan berkelanjutan. Terpadu artinya ada keterkaitan antara usaha sektor hulu dan hilir secara sinergis dan produktif serta ada keterkaitan antarwilayah, antarsektor bahkan antarkomoditas (Djamhari 2004). Berkelanjutan, sebagaimana dirumuskan oleh *World Commission on Sustainability* yaitu pemenuhan kebutuhan sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi berikutnya untuk memenuhi kebutuhannya” (Plummer 2005).

Melihat banyaknya produk turunan yang dapat dikembangkan dari komoditas CPO di atas serta nilai tambah ekonomi yang dapat dihasilkan, maka upaya hilirisasi CPO perlu disikapi secara positif.



Gambar 19. Bagan Hilirisasi Industri Minyak Sawit Indonesia

## KEBIJAKAN YANG DIPERLUKAN

Ketatnya persaingan pada era globalisasi menuntut kualitas produksi yang bersaing sehingga perlu penanganan keterbatasan infrastruktur yang menyebabkan risiko kerusakan produksi dan biaya angkut yang tinggi. Industri sawit Indonesia masih menghadapi tantangan isu pembangunan berkelanjutan terkait alih fungsi lahan, emisi CO<sub>2</sub>, dan pemanasan global serta peminggiran masyarakat lokal karena pengembangan kelapa sawit membutuhkan investasi besar, perlu dukungan pemerintah dan perbankan. Untuk itu, diperlukan dukungan pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan untuk mendorong keberterimaan ISPO secara internasional melalui kerja sama negara negara produsen sawit yang tergabung dalam *Council of Palm Oil Producing Countries (CPOPC)*, yang telah dibentuk sejak tahun 2015.

Kelapa sawit Indonesia juga menghadapi tantangan yang cukup berat, selain peningkatan daya saing perdagangan komoditas, diprediksi terjadi penurunan harga komoditas. Isu negatif lingkungan hidup di sektor perkebunan, persyaratan standar mutu dan kualitas, dampak El Nino terhadap produksi dan kebakaran hutan/kebun serta pengelolaan kebun yang berkelanjutan, sertifikasi dan *traceability* merupakan tantangan tersendiri (Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri, 2013).

Daya saing kelapa sawit ditentukan oleh kegiatan dan faktor pemantapan infrastruktur, sistem logistik yang handal dan efisien, iklim usaha dan investasi, dan sistem pembiayaan yang handal. Khusus untuk penelitian dan pengembangan (R&D), alokasi anggaran dan kegiatannya harus ditingkatkan dan fokus pada peningkatan daya saing dan produktivitas agar tidak tertinggal dengan negara lain. Untuk memperbaiki posisi daya saing ini diperlukan reformulasi kebijakan perekonomian

nasional di sektor kelapa sawit, untuk itu perlu segera disusun *roadmap* peningkatan produksi dan daya saing komoditas kelapa sawit.

Pada tataran penelitian dan pengembangan juga perlu segera disusun *roadmap* penciptaan dan pengembangan inovasi teknis, sosial ekonomi, kelembagaan, dan kebijakan dalam rangka peningkatan produktivitas, efisiensi, dan daya saing (Dharsono, D. 2013). Mempercepat pelaksanaan program peningkatan daya saing ekonomi nasional melalui percepatan pembangunan infrastruktur dan sistem logistik (Direktorat Bina Marga, 2013). Di samping itu, dibutuhkan insentif penelitian dan pengembangan, sistem pembiayaan yang handal dan efisien, dan keterlibatan swasta terutama hilirisasi (Darmosarkoro, W. 2013).

Dalam perspektif kebijakan ekonomi regional maupun global, di samping peningkatan daya saing, patut dipertimbangkan kebijakan seperti (i) optimalisasi perdagangan regional dan global; (ii) peningkatan kapasitas produksi pertanian nasional maupun hilirisasi; (iii) perbaikan struktur pasar dan pembentukan harga yang dapat menjamin tingkat kesejahteraan pekebun; (iv) peningkatan efektivitas koordinasi dan konsolidasi instansi terkait di tingkat pusat dan daerah dalam upaya peningkatan produksi, daya saing, dan penegakan hukum terkait dengan pelaksanaan regulasi perkebunan dan pengolahan kelapa sawit.

Selain ekspansi tanaman kelapa sawit dibutuhkan pengembangan teknologi agar Indonesia tidak hanya menjadi produsen kelapa sawit, namun mampu memproduksi turunan kelapa sawit di antaranya untuk pangan, energi, dan bahan baku industri. Berupaya memperbaiki berbagai kekurangan terkait ekspansi tanaman kelapa sawit agar kegiatan ekspor kelapa sawit terus meningkat dan terhindar dari *black campaign*. Indonesia

sebagai produsen kelapa sawit terbesar dunia perlu mengembangkan industri kelapa sawit, mulai dari pengembangan tanaman kelapa sawit ramah lingkungan, proses kelapa sawit melalui industri terbarukan, dan mengembangkan kemitraan dengan berbagai negara produsen pesaing maupun konsumen.

## **PENUTUP**

Industri minyak sawit nasional masih tetap menjadi andalan dan motor penggerak perekonomian nasional. Industri minyak sawit memiliki prospek yang cerah dan menjanjikan terutama jika dikaitkan dengan komitmen dan keseriusan pemerintah dalam melakukan hilirisasi kelapa sawit di Indonesia serta mengembangkan pasar baik pasar domestik, regional, dan internasional. Saat ini, perkebunan kelapa sawit Indonesia mampu menampung sekitar 16 juta tenaga kerja dan merupakan penghasil devisa terbesar untuk sektor nonmigas. Bahkan pada tahun 2015, nilai ekspor sawit telah melampaui total nilai ekspor migas.

Indonesia juga merupakan eksportir kelapa sawit terbesar dunia, namun komposisi ekspor Indonesia masih tetap didominasi komoditas primer sehingga sangat rawan terhadap gejolak harga dan memiliki nilai tambah yang rendah. Berbeda dengan komoditas ekspor Malaysia dan Thailand yang didominasi teknologi tinggi. Pada proses produksi, beberapa masalah utama yang dihadapi antara lain produktivitas yang rendah, benih tidak bersertifikat, sebagian besar tanaman sudah perlu peremajaan dan belum menerapkan GAP. Indonesia membutuhkan kebijakan peningkatan produktivitas sawit melalui program Peremajaan Sawit Rakyat (PSR) dengan skema

*Public Private Partnership* terutama dengan Perusahaan Besar Swasta (PBS).

Beberapa kebijakan yang dirasakan sangat mendesak adalah (1) percepatan replanting kebun rakyat; (2) penyelesaian aspek legalitas lahan (1,7 jt ha kebun rakyat dan 0,8 juta ha lahan korporasi yang terindikasi masuk kawasan hutan); (3) penguatan dan percepatan sertifikasi ISPO; (4) penguatan kelembagaan pekebun (swadaya); (5) pembagian hasil dana pungutan ekspor sawit untuk Pemda (a.l. perbaikan infrastruktur di sentra sawit); (6) penguatan advokasi, promosi, dan upaya diplomasi di forum internasional; (7) pendampingan/penyuluhan kepada pekebun; serta (8) penguatan tata kelola perkebunan kelapa sawit. Peningkatan produksi dan produktivitas sawit Indonesia yang berkelanjutan memerlukan penanganan yang serius dan harus didukung oleh semua pemangku kepentingan dengan kebijakan memanfaatkan dana Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDP-KS) untuk peningkatan SDM Perkebunan kelapa sawit, penelitian dan pengembangan perkebunan kelapa sawit, promosi perkebunan kelapa sawit, peremajaan perkebunan kelapa sawit, dan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana perkebunan kelapa sawit.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Afifuddin S, Kusuma SI. 2007. Analisis struktur pasar CPO: pengaruhnya terhadap komparatif minyak kelapa sawit. *Wahana Hijau*. 2(3):124-136.
- Berte, Abdoulaye. 2013. Challenge and opportunities of palm oil industry in Cote D'Ivoire, West Africa, AIPH Executive Secretary (Association Interprofessionnelle de la Filiere Palmier a Huile); 16 Oktober 2013. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia Jakarta.

- Badrun M. 2010. Tonggak perubahan melalui PIR Kelapa Sawit membangun negeri. Supriyono A, Iqbal M, editors. Jakarta (ID): Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Bloomberg, 2015. Harga Minyak Sawit 7/10 pukul 16.00.
- Darmosarkoro, Witjaksana. 2013 Oktober, 2017. Status kinerja litbang kelapa sawit Indonesia. Jakarta (ID): Pusat Penelitian Kelapa Sawit.
- Dharsono D. 2013. Kebutuhan riset untuk industri minyak sawit. 17 Oktober 2013. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia.
- Djamhari. 2004. Kajian Nilai Tambah Produk Pertanian. Jakarta (ID): Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum. 2013. Pembangunan infrastruktur dan sarana pendukung industri minyak sawit di Kawasan Sei Mangkei, Dumai, Kuala Enok, dan Maloy Kalimantan Timur. 16 Oktober 2013. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia.
- Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan. 2013. Pasar global dan pengembangan perdagangan minyak sawit Indonesia. 16 Oktober 2013. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia.
- Direktorat Jenderal Perkebunan. 2013. Statistik perkebunan, kelapa sawit. Jakarta (ID): Direktorat Jenderal Perkebunan.
- Direktorat Jenderal Perkebunan, 2017. Peran Pemerintah dalam Pengembangan Budidaya Kelapa Sawit dengan Skala Industri. Disampaikan pada Acara FGD Industri Kelapa Sawit di Hotel Harris Vertu, Harmoni, Jakarta, 13 September 2017.
- Dou, 2009. Managing Energy, Nutrients, and Pests in Organic Field Crops

- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2012. Statistical Year Book. [Internet] [cited 2017 Oct 23] Available from: <http://faostat.fao.org/>
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2015. World Production of Palm Oil [Internet]. [cited 2015 Dec 1]. Available from: <http://faostat.fao.org/>
- Gumbira ES. 2013. Orientasi penelitian dan pengembangan produk hilir kelapa sawit: tantangan kerjasama akademik – bisnis – government (ABG) yang berkelanjutan. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia Jakarta.
- Hanawi H. 2013. Kisah sukses dan harapan pelaku IHKS dalam rangka pengembangan teknopolitan IHKS di koridor ekonomi Sumatera. 9 Oktober 2013. Serpong (ID): Forum Diskusi Terbatas, Pusat Pengkajian Kebijakan Difusi Teknologi, Kedeputan Pengkajian Kebijakan Teknologi, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.
- [ICN] Indonesian Commercial Newsletter. 2009. Profil industri: industri palm oil di Indonesia. November 2009 [Internet]. [Diunduh 2017 Apr 5]. Tersedia dari: <http://www.datacon.co.id/CPO1-2009Sawit.html>
- [JFX] The Jakarta Future Exchange. 2013. The role and contribution of JFX in the development of palm oil industry. 17 Oktober 2013. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia.
- Kasim M. 2013 Okt 17. Penyiapan SDM dan iptek industri minyak sawit. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia.
- Kementerian Perindustrian, 2011. Kemenperin Komit tumbuhkan industri olahan sawit. [Internet]. [Diunduh 2017 Apr 5]. Tersedia dari: [www.Kemenperin.go.id/artikel/.../Kemenperin](http://www.Kemenperin.go.id/artikel/.../Kemenperin)

- Kementerian Perindustrian, 2013. Prospek pengembangan IHKS di koridor ekonomi Sumatera. 9 Oktober 2013. Serpong (ID): Forum Diskusi Terbatas, Pusat Pengkajian Kebijakan Difusi Teknologi, Kedeputan Pengkajian Kebijakan Teknologi, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.
- Menteri Perindustrian. 2013. Pidato pengarahan/keynote speech pada konferensi pengembangan industri minyak sawit Palm Oil industry Development Conference POIDeC 2013 dengan tema “prospek hilirisasi industri minyak sawit nasional dengan dukungan penelitian dan pengembangan”. 16 Oktober 2013. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia.
- Kompas. 2015. Masih banyak Tantangan di Industri Kelapa Sawit. Internet]. [Diunduh 2017 Sep 5]. Tersedia dari: Tersedia di <https://ekonomi.kompas.com>> ekonomi>bisnis.
- Oil World. 2015. The Oil World Annual Report of 2015. Hamburg (GM): Oil World.
- Oil World. 2016. The World Oil and Gas Review 2016. Rome (IT): Oil World.
- Pahan I. 2010. Panduan lengkap kelapa sawit manajemen agribisnis dari hulu hingga hilir. Jakarta (ID): Penebar Swadaya.
- [PASPI] Palm Oil Agribusiness Strategic Policy Institute. 2017. Mitos dan fakta industri kelapa sawit Indonesia. Ed ke 3.
- Prayitno BK. 2013. Pengembangan IHKS di koridor ekonomi Sumatera: Pelalawan–Riau. Serpong (ID): Forum Diskusi Terbatas pada Pusat Pengkajian Kebijakan Difusi Teknologi, 9 Okt 2013.
- [Pusdatin] Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian. 2014. Outlook komoditas kelapa sawit. Jakarta (ID): Pusat Data dan

Sistem Informasi Pertanian, Jakarta (ID): Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian.

Denise J, Tan L, Dvinge H, Christoforou A, Bertone P, Arias AM, Lilley KkS. 2009. Mapping Organelle Proteins and Proteins Complexes in *Drosophila Melanogaster*. *J. Proteome Res.*, 2009, 8 (6), pp 2667–2678. DOI: 10.1021/pr800866n

[USDA] United States Department of Agriculture. 2015. Judul? [Internet]. Washington, DC (US): United States Department of Agriculture; [Diunduh 2015 Des 1]. Tersedia dari: [apps.fas.usda.gov/psdonline/psdquery.aspx](http://apps.fas.usda.gov/psdonline/psdquery.aspx)

Widjaja, Franky O, Derom Bangun, Sahat M Sinaga. 2013. Peluang dan tantangan industri minyak sawit Indonesia; 16 Oktober 2013. Jakarta (ID): POIDeC 2013, Hotel Gran Melia Jakarta.



# **KONSEP DAN IMPLEMENTASI KEGIATAN UPAYA KHUSUS SAPI INDUKAN WAJIB BUNTING (SIWAB) TAHUN 2017**

Nyak Ilham<sup>1</sup>

## **PENDAHULUAN**

Permintaan daging sapi nasional terus meningkat, namun hanya mampu dipenuhi sekitar 65% dari produksi domestik sedangkan selebihnya dipenuhi dari impor daging sapi beku 20% dan sapi bakalan 15% (Ilham et al. 2015). Untuk memenuhi kekurangan pasokan, telah diupayakan peningkatan populasi dan produktivitas oleh Kementerian Pertanian melalui Program Swasembada Daging Sapi/Kerbau (PSDS/K). Menurut Ashari et al. (2012), belajar dari Program PSDS/K, kegiatan optimasi inseminasi buatan (IB) dan intensifikasi kawin alam (INKA), penyediaan dan pengembangan pakan dan air, penanggulangan gangguan reproduksi dan peningkatan pelayanan kesehatan hewan, serta penyelamatan sapi betina produktif; berpengaruh langsung dan berpotensi memiliki dampak kuat untuk meningkatkan produksi daging sapi nasional.

Untuk mempercepat target peningkatan populasi sapi di dalam negeri, Kementerian Pertanian melalui Permentan No. 48/Permentan/OT.010/12/2016, menetapkan Kegiatan Upaya Khusus Percepatan Peningkatan Populasi Sapi dan Kerbau Bunting (Upsus SIWAB). Upaya ini dilakukan sebagai wujud komitmen pemerintah dalam mencapai swasembada daging sapi yang ditargetkan Presiden Joko Widodo pada tahun 2026 serta

---

<sup>1</sup> Peneliti Utama pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

mewujudkan Indonesia yang mandiri dalam pemenuhan bahan pangan asal hewan, dan sekaligus meningkatkan kesejahteraan peternak rakyat (Kementan 2016).

Permasalahannya, tidak semua konsep yang mendasari suatu program didukung desain dan data yang baik. Disamping itu, pedoman yang dibuat untuk melakukan kegiatan cenderung bersifat umum. Padahal implementasi kegiatan-kegiatan yang dilakukan dipengaruhi oleh kondisi lapangan yang berbeda menurut daerah. Hal ini diduga terjadi juga pada pelaksanaan kegiatan UPSUS SIWAB 2017 di seluruh provinsi. Berdasarkan permasalahan tersebut, kajian yang bersifat evaluasi ini perlu dilakukan.

Tulisan ini merupakan bagian dari Kajian Analisis Kebijakan dengan judul “Evaluasi Konsep dan Strategi Implementasi Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting, Tahun 2017”, yang bertujuan untuk merumuskan alternatif perbaikan konsep dan implementasi Kegiatan UPSUS SIWAB. Data primer diperoleh melalui wawancara kepada pejabat dan petugas terkait lingkup pusat, provinsi, kabupaten, dan kecamatan serta pengurus kelompok tani ternak. Data sekunder bersumber dari dokumen terkait pada Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, serta dinas yang membidangi fungsi peternakan dan kesehatan hewan di provinsi dan kabupaten lokasi penelitian. Empat kabupaten dipilih dari empat provinsi lokasi penelitian yaitu: Kabupaten Aceh Besar (Aceh), Kabupaten Lebak (Banten), Kabupaten Bandung Barat (Jawa Barat), dan Kabupaten Semarang (Jawa Tengah). Data dan informasi yang diperoleh dianalisis dengan pendekatan deskriptif. Hasil kajian diharapkan dapat menjadi umpan balik untuk perbaikan kegiatan agar *output* dan *outcome* kegiatan UPSUS SIWAB sesuai dengan yang diharapkan.

## KONSEP DASAR KEGIATAN UPSUS SIWAB

### Konsep Teoritis

Konsep dasar kegiatan UPSUS SIWAB dibagi dua, yaitu konsep teoritis dan konsep operasional. Dari sisi konsep teoritis, “kebuntingan” adalah suatu periode sejak terjadinya fertilisasi sampai terjadi kelahiran (Frandsen 1992), sedangkan “fertilisasi” adalah peleburan antara *sperma* dan *ovum* (Wonokerto 2013). Artinya, keberhasilan kebuntingan sangat ditentukan oleh fertilitas *sperma* dan *ovum* serta saluran reproduksi yang mendukung peleburannya dan lalu melekat pada dinding *uterus*.

Agar sapi indukan mencapai kebuntingan, dibutuhkan satu kali atau lebih perkawinan, dalam hal ini menggunakan IB. Frekuensi kawin untuk menjadi bunting diistilahkan sebagai *service per conception* (S/C), dimana nilai S/C yang tergolong baik antara 1 sampai 2. Tingginya nilai S/C dapat disebabkan oleh: (1) petani terlambat mendeteksi saat berahi atau terlambat melaporkan berahi sapi kepada petugas IB, (2) adanya gangguan pada alat reproduksi (gangrep) induk sapi, (3) inseminator kurang terampil, (4) fasilitas pelayanan inseminasi terbatas, dan (5) kurang lancarnya transportasi (Disnak Provinsi Jawa Timur 2006). Hingga saat ini masih sering dijumpai adanya kasus gangguan reproduksi yang ditandai dengan rendahnya fertilitas induk yang berakibat pada penurunan angka kebuntingan dan jumlah kelahiran pedet (Balai Veteriner Bukit Tinggi 2014).

Gangguan reproduksi pada sapi potong dan kerbau secara garis besar disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya adalah karena cacat anatomi saluran reproduksi, gangguan fungsional, infeksi pada organ reproduksi, dan kesalahan manajemen (Ratnawati et al. 2007). Secara umum, gangguan reproduksi

dapat disembukan dengan perbaikan pakan, pengobatan dengan antibiotik, pemberian hormon, pemberian vitamin dan mineral, vaksinasi, serta sanitasi dan kombinasi dari kesemua faktor. Gangguan reproduksi yang disebabkan oleh cacat anatomi karena bawaan cenderung menyebabkan sapi menjadi infertil.

Sapi-sapi induk yang diberi pakan baik hanya membutuhkan 1,5 kali kawin (S/C), sedangkan yang diberi pakan kurang baik membutuhkan 4,1 kali kawin untuk menjadi bunting (Talib et al. 2001). Yusran et al. (2001) melaporkan bahwa permasalahan yang menekan kinerja hasil IB sapi potong di Jawa Timur antara lain kondisi sapi induk yang kurus atau skor kondisi tubuhnya rendah. Sementara itu, menurut Nurjanah et al. (2014), faktor-faktor yang mempengaruhi dan berasosiasi positif antara lain adalah frekuensi pemberian hijauan, jumlah pemberian hijauan, dan pemberian konsentrat. Untuk menaikkan angka kebuntingan disarankan memberikan hijauan empat kali sehari dengan jumlah pemberian 35 kg/ekor/hari dilengkapi dengan pemberian konsentrat.

Syarat harus agar sapi menjadi bunting adalah ketersediaan sapi pejantan untuk mengawini sapi induk secara alami atau sebagai donor sperma untuk diproduksi menjadi semen beku yang nantinya digunakan untuk perkawinan dengan teknik IB. Dengan metode kawin alam, seekor sapi pejantan diharapkan dapat melayani kawanan sapi induk hingga 60 ekor atau lebih, sedangkan jika digunakan untuk IB bisa jauh lebih banyak (Ball and Peters 2004).

Alternatif selain kawin alam adalah perkawinan dengan IB. Saat ini, produksi semen nasional bersertifikat sudah cukup tersedia, bahkan sudah diekspor. Semen beku yang diproduksi oleh Balai Inseminasi Buatan (BIB) Nasional dan beberapa Balai Inseminasi Buatan Daerah (BIBD) sudah memiliki sertifikasi

standar mutu ISO 12075 menyangkut laboratorium mutu, dan ISO 9001 mencakup laboratorium, SDM, manajemen, fasilitas, dan lain-lain.

Pelaksanaan UPSUS SIWAB 2017 dilengkapi dengan satu pedoman pelaksanaan dan enam pedoman teknis. Berdasarkan konsep teoritis dan dukungan data empirik yang telah diutarakan di atas, semua aspek yang mendukung terjadinya proses kebuntingan sapi sudah dielaborasi dengan baik pada empat dari enam pedoman teknis yang dibuat, yaitu: (1) Penetapan Status Reproduksi dan Penanganan Gangguan Reproduksi; (2) Penyediaan Semen Beku, Tenaga Teknis, dan Sarana IB serta Pelaksanaan IB; (3) Distribusi dan Ketersediaan Semen Beku, N2 Cair, dan Kontainer; dan (4) Pemenuhan Hijauan Pakan Ternak dan Pakan Konsentrat.

## **Konsep Operasional**

Pada kajian ini yang dimaksud konsep operasional adalah konsep-konsep dasar yang digunakan dan dituangkan dalam Pedoman Pelaksanaan dan Pedoman Teknis Kegiatan UPSUS SIWAB 2017. Beberapa konsep operasional yang digunakan pada buku pedoman yang perlu dikritisi, yaitu: (1) perhitungan struktur populasi sapi dan kerbau; (2) pengelompokan target akseptor berdasarkan pola pemeliharaan intensif, semi intensif dan ekstensif; (3) penetapan target akseptor dan target bunting tiap daerah; serta (4) target penanganan gangrep dan pemberian pakan konsentrat dan pakan hijauan.

### ***Struktur Populasi Sapi dan Kerbau***

Pada Pedoman UPSUS SIWAB disebutkan potensi akseptor sebanyak 4 juta ekor bersumber dari 70% populasi sapi potong (5.622.835 ekor) dan sapi perah (296.086 ekor) (Ditjen PKH 2017). Kekeliruannya adalah perhitungan tersebut belum

memperhitungkan populasi betina dewasa kerbau sebanyak 452.622 ekor.

Dari observasi lapang di Provinsi Aceh, Banten dan Jateng; ternak kerbau juga dilibatkan dalam kegiatan UPSUS SIWAB. Di banyak daerah, pemeliharaan kerbau umumnya masih semi intensif dan ekstensif, akan tetapi potensi ini dapat dijadikan bahan untuk mencapai target keluaran kegiatan dan sekaligus melakukan introduksi teknologi IB pada peternak kerbau.

### ***Pengelompokan Akseptor berdasarkan Pola Pemeliharaan***

Pada Pedoman Pelaksana UPSUS SIWAB Ditjen PKH, jumlah akseptor empat juta ekor dipilah menjadi: (1) pola pengusahaan intensif 2,9 juta ekor di Jawa, Bali dan Lampung; (2) pola pengusahaan semi intensif 0,8 juta ekor di Sulsel, Sumatera dan Kalimantan; dan (3) pola pengusahaan ekstensif 0,3 juta ekor di NTT, NTB, Papua, Maluku, Sulawesi, Aceh dan Kaltara.

Teknik perkawinan pada pola intensif menggunakan IB, semi intensif IB dan INKA, dan untuk pola ekstensif INKA. Pola demikian dianggap wajar, karena terkait dengan mudahnya melakukan kegiatan IB, dimana pada pola ekstensif sulit mengaplikasikan IB. Namun demikian, dalam operasionalnya perkawinan sapi pada berbagai pola tersebut menggunakan teknik IB. Hal ini tentu akan menghadapi kesulitan. Ternak sapi dan kerbau yang dipelihara secara ekstensif tidak memiliki tali dan sangat jarang pulang ke kandang.

Di Aceh misalnya, sekitar 70% sapi diusahakan secara ekstensif. Sekitar 50% di antaranya sapi dilepas pagi hari ke padang gembala dan sore masuk kandang kembali, sedangkan 50% lainnya dilepas diperbukitan siang dan malam. Sapi pada pola ekstensif mencari makan di sekitar pemukiman atau persawahan saat lahan sawah tidak ditanami (bera), dalam istilah

setempat disebut “*luah blang*”. Pada saat lahan sawah ditanami padi, ternak sapi dan kerbau dilepas kembali di areal perbukitan hingga kaki gunung. Pola yang sama dijumpai juga di NTT dan Pulau Sumbawa (NTB). Sedangkan di Banten, pola pengusahaan adalah 5% intensif, 50% semi intensif, dan 45% secara liar. Pola seperti ini serupa dengan beberapa bagian daerah lain di berbagai provinsi di luar Jawa. Untuk pola pengusahaan seperti ini sulit mengaplikasikan teknik IB, karena waktu bera hanya sekitar 3 bulan. Upaya khusus yang dilakukan adalah melakukan penyerentakan berahi dengan bantuan hormon.

### ***Jumlah Akseptor dan Persentase Kebuntingan***

Secara nasional ditetapkan target jumlah sapi bunting 73% dari jumlah akseptor, lalu kemudian ditetapkan pula target angka kebuntingan menurut provinsi dan kabupaten/kota. Menurut pihak dinas di lokasi kajian, angka tersebut ditetapkan dari unsur Ditjen PKH. Hal yang tidak relevan adalah menyamakan target tingkat kebuntingan provinsi sama dengan semua kabupaten/kota, padahal potensi SDM, fasilitas, kondisi geografis, dan pola pengusahaan sapi antar kabupaten/kota beragam.

Penentuan target tersebut perlu ditinjau ulang dan sebaiknya melibatkan berbagai pihak terkait. Target antar kabupaten dalam satu provinsi sangat memungkinkan bervariasi. Pada kondisi tertentu, pada kabupaten dengan pola pengusahaan intensif memungkinkan memberikan target yang lebih tinggi dari yang dicantumkan dalam Pedum, dimana target untuk Jawa Timur 84% dan Jawa Tengah 84%. Menurut Dyer (2012), untuk memenuhi biaya produksi, maka rata-rata *calf crop* harus lebih dari 85%, karenanya pada daerah yang sudah baik target sapi induk yang bunting dari akseptor yang ada seharusnya lebih dari 85%.

## ***Penentuan Target Ternak mengalami Gangrep dan Pemberian Pakan Konsentrat***

Penanganan gangguan reproduksi sebelum ada UPSUS SIWAB 2017 di beberapa daerah merupakan kegiatan rutin pada Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Provinsi. Pada UPSUS SIWAB 2017, target penanganan gangrep nasional hanya 300 ribu ekor dari total jumlah akseptor sebanyak 4 juta ekor. Ternak yang terkena gangrep selanjutnya diberikan pakan konsentrat. Rincian jumlah akseptor, target penanganan gangrep dan pemberian pakan konsentrat secara nasional dan lokasi kajian dipaparkan pada Tabel 1.

Berdasarkan Tabel 1, proporsi target jumlah sapi yang mendapat penanganan gangrep tidak ada rujukannya dan besarnya juga bervariasi. Demikian pula, pada daerah yang ada penanganannya tidak semua mendapat pakan konsentrat, misalnya Provinsi Aceh dan Banten, serta Kabupaten Bandung Barat dan Kabupaten Semarang.

## **IMPLEMENTASI KEGIATAN UPSUS SIWAB**

Ada enam kegiatan yang akan dibahas dalam tulisan ini, yaitu: (1) penanganan gangguan reproduksi; (2) penyediaan semen beku dan pelaksanaan inseminasi buatan; (3) distribusi dan ketersediaan semen beku, N<sub>2</sub> cair dan kontainer; (4) pemenuhan hijauan kapan ternak dan pakan konsentrat; (5) pengendalian pemotongan sapi betina produktif; dan (6) pelaporan. Kegiatan yang dibahas merupakan elemen pokok dari keseluruhan kegiatan UPSUS SIWAB 2017.

Tabel 1. Proporsi target akseptor yang mendapat penanganan gangguan reproduksi dan pemberian pakan konsentrat Kegiatan UPSUS SIWAB, 2017

Provinsi dan Kabupaten	Aksesor (ekor)	Target			
		Penanganan gangguan reproduksi		Pemberian pakan konsentrat	
		(ekor)	(%)	(ekor)	(%)
Indonesia	4.000.000	300.000	7,50	22.500	7,50
Propinai Aceh	105.867	6.509	6,15	0,00	0,00
Kabupaten Aceh Besar	16.226	909	5,60	0,00	0,00
Provinsi Banten	8.208	456	5,56	0,00	0,00
Kabupaten Lebak	644	126	19,57	0,00	0,00
Provinsi Jawa Barat	166.094	4.362	2,63	300	6,88
Kabupaten Bandung Barat	17.834	403	2,26	0,00	0,00
Provinsi Jawa Tengah	514.984	47.010	9,13	3.200	15,50
Kabupaten Semarang	27.354	3.180	11,63	0,0	0,00

Sumber: Ditjen PKH (2017) dan data primer

## Penanganan Gangguan Reproduksi

### Organisasi dan SDM

Menurut buku pedoman, kegiatan penanganan gangrep dilakukan oleh Tim Operasional Teknis yang terdiri dari petugas

teknis provinsi, kabupaten/kota dan Puskesmas yang mencakup profesi dokter hewan, asisten teknik reproduksi (ATR), dan pemeriksa kebuntingan (PKb). Informasi dari empat lokasi kajian menemukan ada tiga pola pelaksanaan kegiatan yaitu: (1) pihak Dinas Peternakan Kabupaten harus turun bersama dengan pihak Balai Besar Veteriner dengan sumber dana dari Balai Besar Veteriner; (2) dilakukan secara series yaitu awalnya Balai Besar Veteriner melaksanakan setelah itu pihak Dinas Peternakan Kabupaten melakukan secara terpisah, sumber dana dari masing-masing pihak; dan (3) dilakukan oleh pihak Dinas Peternakan Kabupaten, sedangkan pihak Balai Besar Veteriner hanya memantau, dengan sumber dana dari Balai Besar Veteriner. Kegiatan dengan Pola 3 dapat dilaksanakan dengan lebih cepat dibandingkan pola 2 dan 1. Pada pola 1 tim gangrep kabupaten harus turun bersama dengan Balai Besar Veteriner, jika tidak maka tidak bisa diaporkan pada sistem iSIKHNAS sehingga tidak ada biaya penggantian obat dan insentif.

Pelaksanaan semua kegiatan UPSUS SIWAB di kabupaten/kota dikoordinasikan oleh penanggung jawab UPSUS SIWAB. Namun faktanya untuk kasus penerbitan Surat Keterangan Status Reproduksi (SKSR) dilakukan oleh dua bidang yang berbeda. Bahkan tidak dilakukan diagnosa karena tidak melibatkan tenaga dokter hewan. Selain itu dijumpai pengisian SKSR yang tidak dilakukan dengan benar. Hal itu dapat dilihat dari temuan dimana:

- (1) SKSR diterbitkan dengan ditandatangani petugas pemeriksa dan diketahui oleh medis reproduksi, namun tidak ditetapkan statusnya (kasus pada 5 Januari 2017);
- (2) SKSR diterbitkan yang ditandatangani petugas pemeriksa dan diketahui oleh medis reproduksi, dimana meskipun pada petunjuk pengisian harus memilih salah satu pilihan, namun dipilih dua (kasus 1 Maret 2017); dan

- (3) SKSR diterbitkan ditandatangani petugas pemeriksa, diketahui oleh medis reproduksi dan distempel resmi, namun isinya satu ekor sapi yang diperiksa memiliki BCS atau Skor Kondisi Tubuh (SKT) dua sekaligus yaitu  $\geq 2$  dan  $< 2$  (kasus 20 April 2017).

Tahap awal kegiatan gangrep adalah memeriksa induk sapi yang kondisi tubuhnya (BCS)  $< 2$  atau  $\geq 2$ . Selanjutnya, sapi yang memiliki BCS  $< 2$  harus diperbaiki dengan pemberian pakan berkualitas hingga mencapai BCS  $\geq 2$ , sehingga baru bisa dilakukan penanganan gangrep. Untuk sapi yang memiliki BCS  $\geq 2$ , dilakukan pemeriksaan dan diterbitkan SKSR dengan kemungkinan hasilnya adalah: (1) bunting, (2) tidak bunting status normal, (3) tidak bunting terkena kasus gangrep, dan (4) tidak bunting status gangrep permanen.

### ***Kasus Gangrep***

Pada empat lokasi kajian, kasus *hypofungsi ovary* relatif tinggi, yang ditemukan di Kabupaten Aceh Besar, Lebak dan Semarang. Di Aceh Besar dan Banten sebagian besar sapi dan kerbau diusahakan dengan pola semi intensif dan ekstensif (Tabel 2). Ternak mengandalkan pakan dari padang gembala. Kondisi padang gembala dengan kuantitas dan kualitas hijauan yang terbatas menjadi penyebab munculnya *hypofungsi ovary* yang tinggi. Fakta ini menunjukkan bahwa kualitas dan kuantitas pakan baik hijauan pakan ternak dan konsentrat pada pola semi intensif dan ekstensif perlu ditingkatkan.

Di Kabupaten Bandung Barat, sebagian besar sapi yang diusahakan adalah sapi perah dengan pola intensif. Kasus *hypofungsi ovary* tidak dijumpai, karena pakan yang diberikan sudah cukup baik. Namun kasus yang dijumpai (*retensio plasenta* dan *endometritis*) lebih disebabkan oleh karena sapi yang kurang

bergerak. Kepemilikan lahan peternak yang terbatas menyebabkan tidak ada area untuk melakukan *exercise* pada sapi.

Tabel 2. Tiga urutan tertinggi kasus gangguan reproduksi pada lokasi kajian Kegiatan UPSUS SIWAB, 2017

Daerah	Tiga Urutan Kasus Tertinggi		
	1	2	3
Provinsi Aceh	<i>Hypofungsi Ovari</i> (60%)	CLP-Corpus <i>Luteum Persistent</i> (40%)	-
Kabupaten Aceh Besar	<i>Hypofungsi Ovari</i>	CLP	<i>Pyometra</i>
Kabupaten Bandung Barat	<i>Retensio Plasenta</i> (35%)	<i>Endometritis</i> (23%)	<i>Abortus</i> (17%)
Provinsi Jawa Tengah	<i>Hypofungsi Ovari</i>	<i>Silent Heat</i>	CLP
Kabupaten Semarang	<i>Silent Heat</i> (42%)	<i>Hypofungsi Ovari</i> (36%)	Kawin berulang (8%)
Kabupaten Lebak	<i>Hypofungsi Ovari</i> (59%)	<i>Silent Heat</i> (16%)	CLP (4%)

Sumber: data primer (2017)

## Penyediaan Semen Beku dan Pelaksanaan Inseminasi Buatan

### *Penyediaan Semen Beku*

Untuk tahun 2017, produsen semen beku untuk mendukung kegiatan UPSUS SIWAB sudah mampu dipenuhi sesuai target yaitu sekitar 8 juta dosis. BIB Lembang berkontribusi 5,15 juta dosis dan selebihnya bersumber dari BBIB Singosari dan BIBD Kalimantan Selatan. Namun untuk tahun 2018, produksi tersebut bisa terancam karena 70% sapi pejantan yang ada di BIB

Lembang sudah berumur tua. Untuk mengantisipasi ini, BIB Lembang sudah mengajukan pengadaan sapi pejantan untuk tahun 2018. Jika semua pengadaan sapi pejantan bisa dipenuhi, produksi semen mulai dihasilkan pada bulan Juni 2018. Artinya, selama periode Januari sampai Mei ada senjang waktu yang perlu diantisipasi. Oleh karena itu, diperlukan penguatan BIBD baik melalui ISO, Sertifikasi dan e-katalog. Saat studi ini dilakukan (Juni 2017), BIBD Ungaran sudah mengusulkan untuk bisa mengikuti e-katalog dan sudah memiliki dua jenis sertifikat (ISO dan SNI).

Permintaan peternak terhadap semen sapi eksotik untuk dikawinkan pada sapi indukan sangat tinggi. Namun untuk sapi lokal, hanya semen sapi Bali yang diminati peternak. Selama ini produsen semen sapi Bali hanya mengandalkan BBIB Singosari dan BIBD Kalimantan Selatan termasuk untuk kebutuhan UPSUS SIWAB. Solusi yang dapat dilakukan adalah dengan memberdayakan BIBD lokal seperti BIBD Baturiti Bali. Jika memungkinkan dari sisi kesehatan ternak, dapat pula menugaskan BIB Lembang untuk memproduksi semen beku sapi Bali.

Di Kabupaten Semarang (Jawa Tengah), realisasi distribusi semen beku yang menggunakan dana APBN dilakukan pada Bulan April, atau masih sesuai dengan jadwal dalam perencanaan. Namun, semen beku yang digunakan masih menggunakan semen beku pinjaman dari pihak tertentu. Hingga bulan September 2017, di Kabupaten Lebak realisasi semen beku dan N2 Cair belum tersedia.

Sebagian besar kerbau yang bunting merupakan hasil dari kawin alam. Dari sekitar 20 kali PKb, sekitar 10 ekor kerbau yang bunting merupakan hasil kawin alam. Walaupun di Banten ada 3 ras kerbau, yaitu Majapahit, Rajagaluh dan Brahma; namun

peternak lebih menyukai semen kerbau dari Lembang yang hasilnya lebih baik dari kerbau lokal yang ada. Untuk kasus ini tidak dijumpai masalah terkait penyediaan semen beku.

Dalam kegiatan UPSUS SIWAB, pengadaan semen beku sudah menggunakan *e*-katalog. Saat ini dua unit BIB Nasional dan satu BIB Daerah sudah mengaplikasikan metode tersebut. Keharusan menggunakan *e*-katalog mendorong BIBD untuk meningkatkan mutu produknya dan melengkapi syarat untuk dapat *e*-katalog.

### ***Pelaksanaan IB***

Salah satu klaster pelaksanaan UPSUS SIWAB mencakup wilayah dengan pengusahaan sapi secara ekstensif, dimana peternak memelihara sapi dengan cara dilepas di lahan penggembalaan. Menghadapi kondisi ini, kegiatan IB harus terencana, terjadwal, dan memperhatikan kondisi sosial budaya setempat.

Teknologi sinkronisasi berahi sangat diperlukan untuk kawasan ekstensif seperti ini, karena sapi hanya sewaktu-waktu saja berkumpul dekat pada pemukiman masyarakat. Kasus di Provinsi Aceh misalnya, sapi yang digembalakan di kawasan hutan dan perbukitan akan kembali ke persawahan dekat pemukiman saat sawah di kawasan tersebut berada pada masa bera atau dalam istilah lokal disebut *luah blang*. Masa *luah blang* hanya sekitar 3 bulan, dan setelah itu sapi akan digiring kembali oleh peternak ke lahan penggembalaan di kawasan hutan dan perbukitan. Jika waktu yang singkat seperti ini dapat dimanfaatkan dengan baik, maka percepatan pencapaian *output* dan *outcome* UPSUS SIWAB masih tetap dapat dicapai, meskipun pola pengusahaan sapi semi intensif dan intensif berjalan seperti

biasa. Kasus yang sama terjadi juga di Kabupaten Lebak (Banten) untuk ternak kerbau.

Kendala pelaksanaan IB di Kabupaten Lebak Banten adalah: (1) Adanya trauma peternak karena PKb yang negatif di masa lalu, karena saat dilakukan PKb sebenarnya kerbau sedang bunting muda kurang satu bulan akibat kawin alam, sehingga saat petugas melakukan sinkronisasi, kebuntingan yang sudah terjadi akibat kawin alam tersebut mengalami keguguran; (2) Peternak belum sadar lapor saat ternaknya mengalami berahi, sehingga laporan IB sering telat; dan (3) Banyak peternak kerbau memelihara milik orang lain (penggaduh) dengan pola bagi hasil anak yang lahir, sehingga keputusan melakukan IB harus seizin pemilik untuk menghindari risiko, peternak mengandalkan kawin alam.

Persyaratan bahwa skor kondisi tubuh (SKT/BCS) harus baik untuk melakukan inseminasi buatan sesungguhnya tidak selalu benar. Jika pada musim penghujan kondisi baik, pada musim kemarau (Mei-September) saat kualitas penggembalaan dan hijauan pakan terbatas maka kondisi BCS menjadi kurang. Jika mengikuti syarat BCS maka target yang diharapkan tidak tercapai. Nyatanya saat musim kemarau dan nilai BCS < 2 sapi bisa dikawinkan. Artinya, BCS < 2 tidak selalu menyebabkan gangguan reproduksi.

Euforia kegiatan UPSUS SIWAB menyebabkan pencapaian target IB dan kebuntingan sapi menjadi hal utama. Akibatnya kegiatan UPSUS SIWAB bisa berbenturan dengan kegiatan kawasan perbibitan yang dilakukan sebelumnya. Sebagai contoh, pemerintah sebelumnya sudah mengembangkan sapi Jawa Brebes (Jabres) di sekitar Brebes, dan sapi PO Kebumen di Kebumen, sapi Angus di Sragen, dan kerbau Simeuleu sebagai plasma nutfah di Simeuleu Aceh. Namun untuk sapi Jabres dan

sapi Angus Sragen belum tersedia semen bekunya. Sapi PO Kebumen belum cukup semen bekunya karena selama ini sebagian peternak melakukan kawin alam pada sapi indukannya. Adanya UPSUS SIWAB dengan keharusan menggunakan kawin IB memungkinkan sapi-sapi dan kerbau tadi tidak memperoleh layanan IB dengan semen sesuai rasnya. Akibatnya kegiatan kawasan sapi bibit yang sudah dilakukan bisa terganggu. Sisi positifnya adalah, adanya UPSUS SIWAB kegiatan IB gratis telah mendorong 6 kabupaten di Jawa Tengah mengusulkan ikut SIWAB kerbau yaitu Kabupaten Purbalingga, Purworejo, Brebes, Jepara, Semarang dan Temanggung.

### **Distribusi dan Ketersediaan Semen Beku, N2 Cair, dan Kontainer**

Di Jawa Barat, pengadaan dan distribusi N2 Cair membutuhkan biaya tinggi karena saat transportasi banyak terjadi penguapan. Keberadaan distributor N2 Cair terbatas sehingga pembeli harus mengikuti kemauan penjual. Pihak distributor tidak menyediakan depo di kabupaten/kota karena konsumen yang terbatas, sehingga pembeli yang harus membeli ke provinsi. Selain itu, kapasitas kontainer di provinsi hanya 300 liter, dan kontainer di kabupaten sekitar 35 liter yang berfungsi sebagai tempat penyimpanan semen termasuk saat pendistribusian. Proses pengiriman dengan kontainer kecil menyebabkan banyak N2 Cair susut akibat penguapan.

Di Kabupaten Semarang, pengadaan N2 Cair yang digunakan pada bulan Maret dengan membeli sendiri, sedangkan pengadaan dengan dana UPSUS SIWAB baru terealisasi bulan April 2017. Target pengadaan N2 cair selama setahun 7.500 liter, sampai bulan April dan Mei baru terealisasi masing-masing 650 liter. Jika rata-rata realisasi 650 liter/bulan maka akhir tahun

hanya terealisasi sebanyak 6.050 liter, sehingga akan tersisa pada akhir tahun sebanyak 1.450 liter.

Di Provinsi Aceh, untuk mendapatkan N2 Cair harus membeli ke Kota Medan. Karena keterbatasan pemilikan kontainer, saat pembelian N2 Cair ke Medan harus menggunakan kontainer yang juga digunakan saat distribusi ke kabupaten/kota. Akibatnya kontainer menjadi cepat bocor dan rusak. Khusus di Banten, ketersediaan kontainer untuk mendukung kegiatan IB pada UPSUS SIWAB cukup memadai.

### **Pemenuhan Hijauan Pakan Ternak dan Pakan Konsentrat**

Ketersediaan pakan secara kuantitas dan kualitas sangat diperlukan dalam usaha peternakan sapi karena mempengaruhi kinerja produksi dan reproduksi. Pemerintah telah melakukan penyebaran bibit hijauan pakan ternak (HPT) untuk peternak. Instansi terkait dalam penyediaan bibit dan benih HPT adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) pusat Balai Pembibitan Ternak Unggul dan Hijauan Pakan Ternak (BPTU-HPT) dan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) di berbagai provinsi. Sementara itu, untuk pakan konsentrat peternak memenuhi secara mandiri baik melalui koperasi ataupun perorangan.

#### ***Hijauan Pakan Ternak***

Dalam UPSUS SIWAB pemenuhan HPT dinilai tidak efektif. Di Aceh misalnya, bibit HPT sudah disiapkan oleh BPTU-HPT Aceh, namun hingga bulan Juli 2017 belum ada permintaan dari pihak kabupaten/kota di seluruh wilayah Aceh. Di Kabupaten Bandung Barat, per 9 Mei 2017 juga belum ada realisasi pengadaan HPT. Faktor penghambat penanaman HPT di Jabar adalah penggunaan lahan yang bersaing dengan tanaman pangan.

Kondisi lebih baik ditemukan di Kabupaten Semarang, dimana dari satu kecamatan ada 4 unit kelompok tani ternak (KTT) yang mendapat HPT dari 110 kelompok yang ada di wilayah tersebut. Secara umum, lahan untuk penanaman HPT sangat terbatas, karena terdesak dengan lahan untuk tanaman jagung, akibatnya banyak menggunakan lahan tidak produktif dan bukan merupakan lahan hamparan. Tiap KTT memperoleh bibit untuk ditanam pada luasan 1 ha lahan berupa rumput odot (gajah mini), *king grass*, dan *indegovera* (leguminosa pohon). Meskipun bulan April 2017 telah dilakukan identifikasi penerima, namun hingga awal Juni 2017 belum ada kelompok peternak yang sudah melakukan penanaman.

Di Kabupaten Lebak (Banten), realisasi pengadaan bibit HPT sudah dilakukan hingga Juni 2017, namun banyak yang tidak sinkron antara kegiatan pengadaan bibit dan benih HPT dengan pola musim sehingga hasilnya kurang efektif. Dana olah tanah yang diberikan hanya stimulan dan tidak ada dukungan biaya pompanisasi untuk air dan pupuk. Pengadaan pompa dan alat olah tanah tidak bisa dilakukan karena hambatan administratif (belanja modal). Umumnya peternak meminta bibit odot (gajah mini) dalam luasan besar karena *palatabilitas* (daya suka) yang tinggi, namun yang tersedia adalah rumput Taiwan Grass dan Indegovera dari kegiatan Gerbang Patas (gerakan mengembangkan pakan ternak berkualitas). Pihak Perhutani dan PTPN VIII bersedia bekerja sama untuk menyediakan lahan tempat penanaman HPT dengan peternak tanpa biaya (pernyataan Menteri BUMN), namun untuk *landclearing* lahan membutuhkan alat olah tanah (traktor).

### ***Pakan Konsentrat***

Seperti diutarakan sebelumnya, ditemukan adanya ketidakkonsistenan dalam pemberian konsentrat dalam kegiatan

UPSUS SIWAB. Konsentrat semestinya diberikan pada sapi yang mengalami gangrep akibat kekurangan nutrisi dengan bukti SKSR BCS < 2, namun faktanya tidak pada semua sapi yang mengalami gangguan reproduksi mendapat pakan konsentrat.

Selain itu, ada perbedaan yang sangat prinsip terkait unit layanannya yang mendapat pemberian konsentrat dengan yang mendapat layanan gangguan reproduksi dalam UPSUS SIWAB. Sapi indukan yang mendapatkan bantuan pakan konsentrat berbasiskan pada kelompok tani ternak (KTT), sedangkan untuk layanan gangrep unit layanannya adalah ternak yang terkena gangrep. Akibatnya, jika kasus gangrep terjadi pada sapi peternak bukan anggota KTT, maka sapi tersebut tidak bisa mendapat bantuan pakan konsentrat. Kalaupun bisa, peternak yang sapinya mengalami gangrep harus menggunakan KTT lain sebagai kelompoknya dan belum tentu diijinkan oleh pengurus dan anggota KTT tersebut. Kendala di lapangan adalah lokasi peternak yang saling berjauhan sehingga sulit dikontrol apakah jumlah pakan konsentrat yang diberikan ditujukan untuk ternak sasaran, serta timbulnya kecemburuan antar anggota dalam KTT yang tidak memperoleh bantuan, apalagi terhadap peternak yang bukan anggota KTT dan secara administrasi dititipkan pada KTT tertentu.

Pada usaha pembiakan/pembibitan sapi pemberian pakan konsentrat pada sapi indukan telah rutin dilakukan. Sementara itu, pada peternak yang tidak biasa memberikan pakan konsentrat karena kekurangan biaya, pemberian konsentrat tidak akan berkesinambungan. Akibatnya, saat program berakhir pemberian konsentrat akan terhenti pula dan kasus kekurangan gizi kembali terjadi.

## Pengendalian Pemotongan Sapi Betina Produktif

Pengendalian pemotongan sapi betina produktif sudah mulai dilakukan sejak Program PSDS/K tahun 2010-2014, dan sampai sekarang pun masih belum efektif. Temuan lapangan di Kabupaten Aceh Besar dan Provinsi Aceh pada umumnya, belum ada upaya khusus untuk mengefektifkan kegiatan ini namun masih sebatas himbauan. Di Kabupaten Gayo Lues, umumnya ternak betina produktif dipotong di RPH setiap 2-3 hari sekali. Penyebabnya adalah karena populasi sapi jantan yang terbatas di wilayah ini.

Sementara itu, di Provinsi Banten kegiatan ini cukup efektif. Sekitar 95% sapi yang dipotong merupakan sapi *feedlot* dari bakalan impor, sedangkan kerbau hanya dipotong di Kabupaten Lebak, Pandegelang dan Malimping dalam jumlah yang sangat kecil. Di Kota Serang kerjasama dengan kepolisian sudah berjalan rutin bahkan sebelum UPSUS SIWAB digulirkan. Di Kabupaten Lebak sosialisasi larangan pemotongan ternak betina produktif ke pejalag belum melibatkan TNI dan Polri. Pada bangunan RPH Pemerintah, telah dipasang spanduk larangan memotong sapi/kerbau betina produktif.

Khusus di wilayah Jawa Barat, kegiatan ini sudah melibatkan TNI/Polri tapi belum berjalan masif, sedangkan di Jateng juga belum efektif. Namun khusus di Kabupaten Semarang pengendalian pemotongan sapi betina produktif sudah cukup efektif, dimana para pejalag berhasil diajak melalui proses yang panjang (tahun 2009 sampai 2015). Tahap awal dimulai dari sosialisasi dan himbauan terus menerus ke pejalag, pemasangan spanduk di RPH, dan terakhir dilakukan pendekatan hukum dengan melibatkan Polres dan Polsek serta Satpol PP.

## **Pelaporan dan iSIKHNAS (Sistem Informasi Kesehatan Hewan Nasional)**

Pelaporan UPSUS SIWAB dilakukan oleh petugas teknis, yaitu inseminator, PKb, ATR, paramedik, serta dibantu petugas *recorder* di tingkat kabupaten. Pelaporan kegiatan ini dilakukan menggunakan sistem iSIKHNAS dengan pendekatan: (a) Menempatkan orang-orang yang bekerja paling dekat dengan hewan dan para pemiliknya yakni mereka yang terlibat dalam pelaporan data pada inti sistem, dan mereka selayaknya dihargai karena partisipasinya dalam sistem, (b) Menyempurnakan, mendukung, dan mempermudah pekerjaan orang-orang yang melaporkan dan bekerja bagi sistem, (c) Tidak menambah beban pekerjaan normal pengguna manapun, justru sebaliknya membawa manfaat langsung dan nyata bagi pekerjaan mereka, (d) Memberikan lebih dari yang diambilnya dari pengguna untuk memastikan setiap pengguna memperoleh manfaat dari sistem, dan (e) Memberikan layanan setiap saat kepada berbagai penggunanya dan layanan ini haruslah tanggap terhadap berubahnya kebutuhan pengguna (WIKI-iSIKHNAS 2016).

Informasi dari iSIKHNAS ini bukan saja untuk memantau kegiatan, tetapi juga digunakan sebagai alat yang syah dalam pembayaran setiap kegiatan di lapangan berupa biaya operasional IB, PKb, dan gangguan reproduksi. Penggunaan iSIKHNAS dalam sistem pelaporan dapat memantau perkembangan kegiatan secara *real time* di setiap jenjang dan dipastikan harus diketahui oleh personil dan/atau penanggungjawab di setiap jenjang sesuai bentuk penugasan dan wilayah kerja.

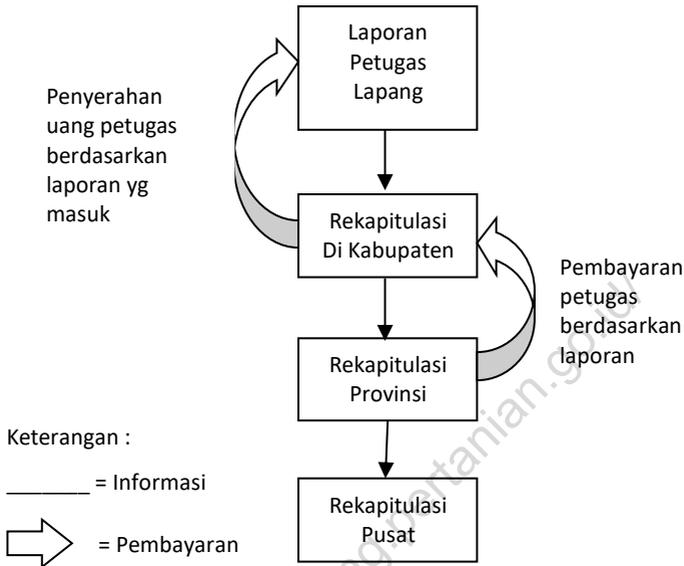
Hasil penelitian di Provinsi Aceh, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Banten menunjukkan bahwa penerapan sistem monev dan pelaporan UPSUS SIWAB tidak mudah, sehingga pedoman

umum sistem monev dan pelaporan membutuhkan penyesuaian-penyesuaian. Penggunaan alat bantu berupa iSIKHNAS juga tidak dengan serta merta dapat langsung digunakan, karena membutuhkan menu yang dapat mengakomodir kebutuhan informasi yang dibutuhkan pada UPSUS SIWAB, terkait dengan jenis informasi dan tampilannya sehingga mudah menggunakannya.

Keberhasilan dan kecepatan pelaksanaan monev dan pelaporan antar provinsi lokasi penelitian sangat beragam. Keberagaman tersebut dipengaruhi oleh tingkat perkembangan sistem pemeliharaan ternak sapi, dimana semakin modern sistem pemeliharaan ternak semakin cepat penerapan sistem monev dan pelaporan. Selai itu adalah aksesibilitas provinsi terhadap pusat sebagai sentra informasi dan berjenjang ke bawahnya. Semakin dekat ibukota provinsi dengan pusat, atau ibukota kabupaten dengan provinsi, atau kecamatan dengan pusat kabupaten; semakin lancar penerapan sistem monev dan pelaporan.

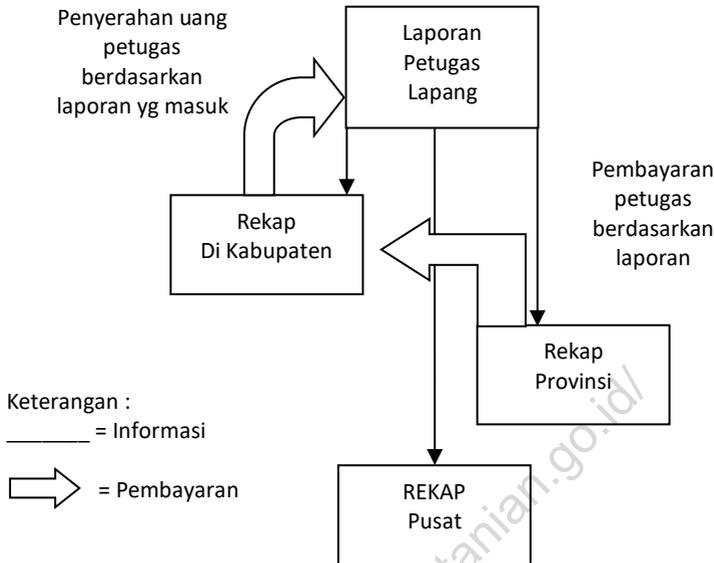
Di Jawa Barat, dimana pemeliharaan ternak sapi didominasi oleh sapi perah yang dikelola secara profesional oleh koperasi susu, sistem monev dan pelaporan menggunakan iSIKHNAS jauh lebih baik, karena data dan informasi dari laporan ini juga sangat dibutuhkan oleh koperasi untuk perencanaan usaha. Pada daerah ekstensif, kendala sistem pelaporan sangat berat. Di Provinsi Aceh misalnya, pelaporan pada awalnya yaitu bulan Januari, Februari, dan Maret masih dilakukan secara manual. Laporan ini disampaikan dalam bentuk tercetak (*hard copy*) yang diinput dengan menggunakan *excel* (Gambar 1). Cara manual membutuhkan waktu relatif lama karena harus mencermati dan merekap satu persatu. Hal ini dilakukan karena para petugas belum menerima sosialisasi tentang sistem pelaporan yang menggunakan iSIKHNAS. Sosialisasi aplikasi iSIKHNAS baru

dilangsungkan pada pertengahann Maret 2017, sehingga mulai bulan April 2017 sistem laporan telah menggunakan iSIKHNAS.



**Gambar 1.** Arus informasi pada sistem pelaporan dengan cara manual, 2017

Penggunaan iSIKHNAS berbeda dengan sistem manual, terutama dalam hal: (a) Informasi cepat sampai dan tidak secara berjenjang, dimana *entry* data oleh para petugas lapang langsung sampai di kantor Ditjen PKH Jakarta, (b) Setiap pemangku kepentingan pada kabupaten dan provinsi dapat secara langsung mengetahui informasi tersebut, dan (c) Instansi level kabupaten dapat merekap informasi ini untuk kepentingan evaluasi perkembangan kagiatan, level provinsi dapat merekap untuk kepentingan pembayaran tenaga lapang, dan level nasional dapat merekap untuk mengetahui perkembangan secara nasional. Arus informasi dari pelapor sampai dengan di pusat dengan iSIKHNAS ditunjukkan pada Gambar 2.



**Gambar 2.** Arus informasi pada sistem pelaporan dengan cara ISIKHNAS, 2017

Meskipun lebih canggih, sistem iSIKHNAS pernah mengalami hambatan-hambatan seperti: (a) jaringan sinyal terhambat, (b) terbatasnya akses saluran di pusat sehingga tidak ada kejelasan notifikasi diterima atau ditolaknya *upload*, dan jika kemudian petugas melakukan *upload* ulang akan terjadi penumpukan, (c) ketersediaan fasilitas *handphone* para petugas masih terbatas, (d) penguasaan dan adaptasi terhadap *highttech* rendah karena faktor usia petugas, dan (e) dukungan biaya pulsa tidak ada. Semua kendala ini menyebabkan terjadi kesalahan data yang lalu berimplikasi terhadap sistem pembayaran honor para petugas. Namun kemudian dilakukan perbaikan dan peningkatan performa internet dan programnya, seperti melakukan kerjasama dengan berbagai *provider*, menambah saluran akses untuk *upload* dan menambah kapasitas internet, dan menyediakan alternatif

aplikasi bagi petugas yang tidak memiliki fasilitas *android* yakni dengan SMS atau dengan aplikasi *hang out*.

## **IMPLIKASI KEBIJAKAN**

Kegiatan penanganan gangguan reproduksi, inseminasi buatan dan pemeriksaan kebuntingan pada sapi indukan membutuhkan layanan jasa tenaga ahli dari inseminator, pemeriksa kebuntingan, paramedik reproduksi dan medik reproduksi. Sejauh ini, kegiatan tersebut belum bisa dilakukan secara langsung oleh peternak. Kalaupun ada, seperti kasus di Kabupaten Lebak (Banten), ketua kelompok tani ternak sudah dilatih melakukan inseminasi buatan meskipun dalam prakteknya masih didampingi oleh petugas inseminator ahli. Berdasarkan fakta itu, dua kegiatan ini merupakan kegiatan utama dalam UPSUS SIWAB dan sebaiknya terus dilanjutkan dengan meningkatkan dukungan fasilitas teknis, Bimtek SDM dan kelembagaan petugas teknis serta penyediaan insentif petugas.

Penyediaan dan distribusi pakan HPT dan konsentrat tidak membutuhkan keahlian khusus seperti halnya kegiatan penanganan gangguan reproduksi, IB dan PKb. Petugas telah mampu memberikan bimbingan teknis tentang cara penanaman HPT atau formula pakan konsentrat. Berbekal bimbingan petugas dan pengetahuan yang ada selama ini, peternak dapat menyediakan sendiri secara langsung sesuai kebutuhan. Selain itu, petugas teknis di lapangan, UPT, UPTD dan BPTP dapat mendukung peternak dalam pendampingan dan penyediaan benih/bibit HPT.

Selama ini peningkatan populasi kerbau di Indonesia relatif lambat. Kegiatan UPSUS SIWAB yang dimulai tahun 2017 dapat dijadikan peluang bagi Ditjen PKH dan Dinas yang wilayahnya

masih berpotensi, seperti Aceh dan Banten, untuk meningkatkan populasi kerbau dan melakukan akselerasi introduksi kegiatan IB pada ternak kerbau. Selain itu, keterlibatan ternak kerbau dalam kegiatan UPSUS SIWAB dapat mendukung capaian target *output* dan *outcome* UPSUS SIWAB nasional.

Penetapan sapi indukan yang bunting dari akseptor yang dikawinkan dengan cara inseminasi buatan sebaiknya tidak dilakukan secara *top down* dan seragam antar kabupaten dalam satu provinsi seperti yang tercantum pada Pedoman Umum. Setiap kabupaten memiliki potensi SDM dan kondisi geografis yang beragam. Oleh karena itu target pencapaian *outcome* berupa sapi bunting pada tiap kabupaten/kota dalam satu provinsi, disesuaikan dengan potensi SDM dan geografis masing-masing daerah. Disamping itu, perlu juga arah kebijakan untuk mempercepat pencapaian kebuntingan yang tinggi.

Pada kondisi normal, kegiatan Bimtek IB, PKb, dan ATR dilakukan pada UPT yang memiliki tupoksi tersebut, seperti Balai Inseminasi Buatan nasional dan daerah. Pada kondisi khusus, untuk mendukung UPSUS SIWAB, percepatan Bimtek kegiatan IB, PKb dan ATR secara teknis dapat dilakukan oleh UPT non-tupoksi seperti BPTU-HPT, karena mereka memiliki tenaga dan fasilitas yang mendukung. Untuk mendukung aspek legalitasnya, kegiatan Bimtek di lokasi UPT non-tupoksi tetap melibatkan pengawasan dari UPT yang memiliki tupoksi Bimtek.

Selama ini kelembagaan petugas IB berupa paguyuban atau asosiasi inseminator sudah terbentuk di berbagai daerah. Sebaiknya kegiatan UPSUS SIWAB melibatkan dan memberdayakan kelembagaan ini, karena sebagian tenaga inseminator merupakan tenaga swadaya (*private*) profesional. Penetapan kebijakan dalam kegiatan UPSUS SIWAB, seperti penentuan besaran insentif IB dan PKb pada berbagai pola

pengusahaan (daerah intensif, semi intensif dan ekstensif) dapat menjangkau informasi dari paguyuban atau asosiasi inseminator tersebut.

Sebelum UPSUS SIWAB dideklarasikan tahun 2017, Ditjen PKH telah memiliki berbagai kegiatan di antaranya pengembangan ternak lokal. Agar upaya yang sudah dilakukan tersebut sinergis dengan UPSUS SIWAB yang menggunakan perkawinan cara IB dengan semen beku dari ras tertentu, maka sebaiknya instansi yang memproduksi semen beku juga memproduksi semen sapi dan kerbau lokal untuk kebutuhan daerah sumber bibit ternak lokal tersebut.

Demikian juga dengan kegiatan penjangkauan sapi bibit dan calon pejantan melalui uji performan, sebaiknya disinergiskan dengan hasil kelahiran pedet dari UPSUS SIWAB. Diharapkan calon induk dan calon pejantan yang terjaring secara teknis dapat dijadikan bibit dasar untuk dikembangkan pada kelompok tani ternak dan balai pembibitan yang berada pada UPT pusat dan daerah.

Beberapa BIBD sudah memiliki ISO dan e-katalog, sehingga momen UPSUS SIWAB ini hendaknya dijadikan dorongan bagi BIBD untuk meningkatkan kualitas semen beku yang diproduksi sesuai SNI, ISO dan didaftarkan pada e-katalog. Upaya ini penting sehingga bisa berkontribusi sebagai penyedia semen beku yang dibutuhkan oleh berbagai daerah utamanya untuk memproduksi semen sapi dan kerbau lokal.

Pemotongan sapi betina produktif sudah berlangsung lama dan sulit dikendalikan. Keberhasilan Dinas Peternakan Kabupaten Semarang Jawa Tengah bisa menjadi pelajaran, dimana upaya tersebut sudah dilakukan sejak lama sebelum UPSUS SIWAB. Proses ini berlangsung secara bertahap dengan cara persuasif. Namun demikian perlu pengamatan lebih jauh,

apakah keberhasilan tersebut hanya mengalihkan pemotongan dari rumah potong hewan (RPH) yang diawasi petugas ke tempat pemotongan hewan (TPH) yang tidak diawasi petugas. Untuk itu, pemerintah perlu mengawasi bahkan melarang keberadaan TPH.

Pendanaan kegiatan UPSUS SIWAB 2017 merupakan dana APBN TP-Provinsi. Karena kegiatan ini dilakukan pada seluruh kabupaten/kota, maka administrasi keuangan terkonsentrasi di provinsi. Hal itu dikeluhkan pihak (yang membidangi) Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan provinsi karena sangat memberatkan. Jika memungkinkan, sebagian dana utamanya dana operasional petugas yang merupakan petugas kabupaten/kota direlokasi ke Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan atau yang membidangi di kabupaten/kota. Selain itu, perlu pula dilakukan perbaikan untuk mendukung sistem iSIKHNAS, yakni adalah keseragaman kapasitas infrastruktur (HP) yang berbasis *android*, peningkatan ketrampilan para petugas yang sudah usia lanjut dalam penggunaannya, perbaikan tampilan iSKHNAS sehingga mudah pemanfaatannya misal untuk melihat nilai S/C dan data *real time* tiap saat tanpa tambahan olah data secara manual, dan menambah kapasitas.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ashari, Ilham N, Nuryanti S. 2012. Dinamika program swasembada daging sapi: reorientasi konsepsi dan implementasi. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* 10(2):181-198.
- Ball PJH, Peters AR. 2004. *Reproduction in cattle*. Third edition. United Kingdom: Balckwell Publishing,

- Balai Veteriner Bukittinggi. 2014. Penanggulangan penyakit gangguan reproduksi pada sapi potong. Laporan Pelaksanaan Kegiatan. Bukittinggi (ID): Balai Veteriner Bukittinggi, Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementerian Pertanian.
- [Disnak Jatim] Dinas Peternakan Provinsi Jawa Timur. 2006. Profil peternakan sapi potong dan sapi perah Jawa Timur. Laporan. Surabaya (ID): Kerjasama Dinas Peternakan Provinsi Jawa Timur dengan Fakultas Peternakan Universitas Brawijaya.
- [Ditjen PKH] Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2017. Operasionalisasi Upsus Siwab. Jakarta (ID): Ditjen PKH, Kementerian Pertanian.
- Dyer TG. 2012. Reproductive management of commercial beef cows. UGA Cooperative Extension Bulletin 864:1-7. [Internet] (cited 2017 Marc 22]. Available from <http://extension.uga.edu/publications/files/pdf>
- Frandsen. 1992. Anatomi dan fisiologi ternak. Yogyakarta (ID): Gadjah Mada University Press.
- Ilham N, Saptana, Purwoto A, Supriyatna Y, Nurasa T. 2015. Kajian pengembangan industri peternakan mendukung peningkatan produksi daging. Laporan Penelitian. Bogor (ID): Pusat Sosial ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Litbang Pertanian Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2016. *Grand design* lumbung pangan dunia: *roadmap* pengembangan komoditas strategis 2016-2045. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Nurjanah T, Hartono M, Suharyati S. 2014. Faktor-faktor yang mempengaruhi angka kebuntingan (*conception rate*) pada sapi potong setelah dilakukan sinkronisasi estrus di Kabupaten pringsewu. Jurnal Ilmiah Peternakan Terpadu 2(1):12-18.

- Ratnawati D, Pratiwi WC, Affandy LS. 2007. Petunjuk teknis penanganan gangguan reproduksi pada sapi potong. Bogor (ID): Pusat Penelitian dan Pengembangan Peternakan, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Talib C, Bamualim A, Pohan A. 2001. Pengaruh perbaikan pakan pada pola sekresi hormon progesteron induk sapi bali bibit dalam periode postpartum. Prosiding Seminar Nasional Teknologi Peternakan dan Veteriner di Bogor 17-18 September 2001. Bogor (ID): Puslitbang Peternakan Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian.
- Wonokerto D. 2013. Pengertian fertilisasi. [Internet] (cited 2017 Aug 9). Available from <http://istilaharti.blogspot.co.id/2013/07/pengertian-fertilisasi.html>
- WIKI-ISIKHNAS. 2016. Wiki Sumber Informasi Kesehatan Hewan Nasional [Internet] (cited 2017 oct 23). Available from [http://wiki.isikhnas.com/w/What\\_makes\\_it\\_special%3Fid](http://wiki.isikhnas.com/w/What_makes_it_special%3Fid)
- Yusran MA, Affandy L, Suyamto. 2001. Pengkajian keragaan, permasalahan dan alternatif solusi program ib sapi potong di Jawa Timur. Prosiding Seminar Nasional Teknologi Peternakan dan Veteriner di Bogor 17-18 September 2001. Bogor (ID): Puslitbang Peternakan Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian.

# PEMETAAN DAYA SAING PERTANIAN DI INDONESIA

Saktyanu K. Dermoredjo<sup>1</sup>

## URGENSI DAYA SAING

Dinamika perkembangan ekonomi global akhir-akhir ini memberikan sinyal terhadap pentingnya peningkatan daya saing. Seiring dengan persaingan pasar, sebagai negara agraris, peningkatan daya saing produk pertanian sangat diperlukan mengingat tahun 2017 jumlah penduduk Indonesia diperkirakan telah mencapai sekitar 261,7 juta jiwa<sup>2</sup> dan berpotensi menjadi pasar yang besar, dan menjadi tantangan untuk Indonesia menghadapi produk sejenis dari negara lain. Produk sejenis bisa terhadap barang makanan maupun bukan makanan dimana masing-masing kelompok tersebut berimbang dalam pengeluaran per kapita. Walaupun demikian, dalam tiga tahun terakhir (2013-2015), kecenderungan pengeluaran bukan makanan memiliki pertumbuhan yang lebih cepat dibandingkan dengan pengeluaran makanan, yaitu 7,26% per tahun untuk pengeluaran kelompok makanan dan 13,76% per tahun untuk pengeluaran kelompok bukan makanan. Adapun pertumbuhan pengeluaran per kapita untuk kelompok makanan yang memiliki pertumbuhan tinggi di atas 10% per tahun adalah untuk: (1) umbi-umbian, (2) daging, telur dan susu, (3) buah-buahan, serta (4) bumbu-bumbuan. Selanjutnya, untuk kelompok bukan makanan pertumbuhan yang tinggi berasal dari: (1) perumahan, bahan bakar, penerangan, dan

---

<sup>1</sup> Peneliti Madya pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

<sup>2</sup><https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1274> (diolah)

air, (2) pakaian, alas kaki, dan tutup kepala, (3) barang yang tahan lama, (4) pajak pemakaian dan premi asuransi, serta (5) keperluan pesta dan upacara<sup>3</sup>.

Daya saing ekonomi di suatu negara merupakan akumulasi dari daya saing setiap unit usaha yang ada dalam negara tersebut. Porter (2009) merumuskan daya saing tersebut sebagai kemakmuran ekonomi, dan hal ini sangat tergantung pada produktivitas penduduk bangsa, karena produktivitas dipandang sebagai determinan utama dalam jangka panjang bagi kenaikan standar hidup suatu bangsa. Dalam perspektif mikro, indikator daya saing suatu perusahaan dilihat dari tingkat harga relatif. Tingkat harga relatif yang semakin rendah, menunjukkan tingkat daya saing perusahaan yang semakin tinggi. Pengertian relatif harus diartikan dalam kaitannya dengan berbagai atribut yang membentuk produk tertentu, baik kualitas, desain, harga, kenyamanan dan atribut lainnya. Dengan demikian, esensi daya saing adalah penurunan biaya produksi. Selanjutnya pada konteks regional, daya saing pertanian itu merupakan kemampuan suatu daerah untuk menumbuhkembangkan agribisnis dengan menyediakan fasilitasi, perlindungan, pemberdayaan dan regulasi yang kondusif dalam pemanfaatan secara optimal sumberdaya daerah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan petani secara berkelanjutan di daerah tersebut (Simatupang 2016).

Dalam beberapa tahun belakangan ini posisi Indonesia dalam perdagangan pertanian dunia semakin tergeser oleh Negara ASEAN lainnya. Pergeseran tersebut tidak hanya disebabkan oleh menurunnya daya saing komoditas pertanian Indonesia relatif dibandingkan dengan Negara ASEAN lainnya, tetapi juga oleh keterbatasan kapasitas produksi pertanian di dalam negeri.

---

<sup>3</sup><https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/966> (diolah)

Sampai saat ini sektor pertanian Indonesia masih dihadapkan dengan berbagai tantangan, antara lain: konversi lahan, kompetisi pemanfaatan serta degradasi sumberdaya lahan dan air, menurunnya jumlah tenaga kerja di sektor pertanian, dampak perubahan iklim global, serta persaingan perdagangan internasional, dan liberisasi yang makin terbuka (Suryana 2011, Susilowati et al. 2009). Selain itu, kebijakan pemerintah daerah yang kurang berpihak pada sektor pertanian semakin menambah deretan tantangan pembangunan sektor pertanian.

Daya saing pertanian dan kebijakan yang mendukungnya belum sepenuhnya mendorong kekuatan untuk memasuki pasar global. Karena itu, dalam tulisan ini difokuskan pembahasan untuk: (1) Dinamika perkembangan daya saing global serta dampaknya pada Indonesia, dan (2) Faktor-faktor yang menentukan daya saing antar daerah dan posisi daya saing pertanian. Melalui pembahasan ini diperoleh posisi daya saing sektor pertanian secara nasional dalam dimensi pembangunan sehingga kebijakan peningkatan daya saing sektor pertanian, baik jangka pendek maupun jangka panjang, dapat dirumuskan secara terstruktur dan komprehensif.

## **Dinamika Perkembangan Daya Saing Global serta Dampaknya Pada Indonesia**

Berbagai lembaga internasional telah melahirkan berbagai pengukuran untuk melihat seberapa jauh tingkat perkembangan dari suatu negara terhadap permasalahan tertentu. Berbagai indikator untuk melihat perkembangan suatu pembangunan nasional adalah (EIU 2016, FAO 2016, Grebmer et al 2016, Hurst 2016, IBRD 2017, Schwab 2016, WFP 2016): (1) World Economic Forum mengeluarkan indeks kompetitif global (*Global Competitiveness Index* atau GCI), (2) International Food Policy

Research Institute (IFPRI) mengeluarkan indeks kelaparan global (*Global Hunger Index* atau GHI), (3) World Bank mengeluarkan indeks kemudahan berbisnis (*Ease of Doing Business Index*), (4) The Economist Intelligence Unit (EIU) bekerjasama dengan Barilla Center for Food and Nutrition mengeluarkan indeks keberlanjutan pangan (*Food Sustainability Index* atau FSI), (5) Food and Agricultural Organization (FAO) mengeluarkan indeks harga pangan atau (*Food Price Index* atau FPI), (6) Organisasi Pangan Dunia (WFP) mengeluarkan *Food Security and Vulnerability Atlas* (FSVA), dan (7) EIU mengeluarkan indeks ketahanan pangan global (*Global Food Security Index* atau GFSI). Keseluruhan indeks ini ingin melihat seberapa jauh peringkat dari negara-negara di dunia, sehingga masing-masing negara dapat mengetahui status perkembangannya masing-masing, kecuali FPI dan FSVA yang tidak mengeluarkan peringkat antar negara.

Dalam perkembangannya, untuk peringkat Indonesia berbeda antar jenis indeks tersebut. Adapun peringkat yang diperoleh Indonesia pada tahun 2016/2017 sebagai berikut: (1) indeks kompetitif global menempati peringkat ke 41 dari 138 negara, (2) indeks kemudahan bisnis menempati peringkat ke 91 dari 190 negara, (3) indeks kelaparan Indonesia menempati peringkat ke 72 dari 118 negara, (4) indeks keberlanjutan pangan menempati peringkat 21 dari 25 negara, dan (5) indeks ketahanan pangan menempati peringkat 71 dari 113 negara. Dari berbagai indeks tersebut terlihat Indonesia masih perlu ada peningkatan peringkat, dan untuk mencapai peningkatan peringkat tersebut diperlukan pemahaman dan pengertian ulang agar bisa dilakukan skenario kebijakan agar Indonesia bisa mencermati apa yang akan ditempuh sesuai dengan indikator dalam indeks tersebut.

Di tingkat regional, Indonesia akan dihadapkan dengan implementasi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), yang pelaksanaannya telah dimulai pada tanggal 1 Januari 2016.

Konsekuensi dari MEA ini adalah semakin tajamnya tingkat persaingan antar negara ASEAN, seiring dengan bebasnya pergerakan arus barang, jasa, investasi, modal, dan tenaga kerja terampil di antara sesama negara ASEAN. Selama ini diketahui bahwa daya saing pertanian Indonesia masih di bawah Singapura, Malaysia, Thailand, dan mungkin juga Vietnam. Karena itu, dengan diberlakukannya MEA, berbagai kekhawatiran muncul terhadap sektor pertanian. Dengan adanya MEA arus barang ke pasar dalam negeri akan semakin meningkat. Oleh karena itu, dengan berlakunya MEA 2015 akan menjadi tantangan tersendiri untuk mampu bersaing secara global di tingkat ASEAN.

Tan et al. (2014) telah menyusun urutan daya saing dengan simulasi terhadap 33 provinsi, hasilnya menunjukkan kemampuan daya saing Indonesia diketahui masih terkonsentrasi di beberapa wilayah, terutama di Jawa, Bali, dan beberapa wilayah di Sumatera, khususnya Riau. Tingginya daya saing wilayah-wilayah tersebut disebabkan oleh faktor stabilitas ekonomi makro, institusi pemerintah, infrastruktur, dan tenaga kerja. Sementara propinsi di Kawasan Timur Indonesia, seperti Sulawesi, Maluku, dan Papua memiliki daya saing terendah. Rendahnya daya saing disebabkan oleh stabilitas ekonomi dan infrastruktur yang belum bagus (Tan et al. 2014). Hasil analisis 10 urutan provinsi utama adalah: (1) DKI Jakarta, (2) Jawa Timur, (3) Kalimantan Timur, (4) Jawa Tengah, (5) Jawa Barat, (6) DI Yogyakarta, (7) Sulawesi Selatan, (8) Kalimantan Selatan, (9) Riau, dan (10) Sulawesi Utara. Urutan tersebut didasarkan pada:

- (a) 18 indikator stabilitas makroekonomi yang mencakup: kekuatan ekonomi regional, keterbukaan perdagangan dan jasa, serta daya tarik investor asing;
- (b) 17 indikator pemerintah dan kelembagaan yang mencakup: kebijakan pemerintah dan keberlanjutan fiskal, lembaga,

pemerintahan dan kepemimpinan, dan juga kompetensi, peraturan standar serta aturan hukum;

- (c) 27 indikator kondisi keuangan, bisnis dan tenaga kerja yang mencakup: pendalaman keuangan dan efisiensi bisnis, kelenturan pasar tenaga kerja buruh, serta kinerja produktivitas; dan
- (d) 42 indikator kualitas hidup dan infrastruktur yang mencakup: infrastruktur fisik, infrastruktur teknologi dan standar hidup, serta stabilitas pendidikan dan sosial.

Hasil analisis Tan et al. (2014) di atas tersebut disandingkan pangsa PDRB pertanian Indonesia menurut provinsi selama 5 tahun terakhir, diperoleh empat kuadran seperti dalam Gambar 1 dibawah ini.

<b>Kwadrant IV (Memiliki daya saing WILAYAH tetapi kurang memiliki daya saing PERTANIAN)</b>	<b>Kwadrant I (Memiliki daya saing WILAYAH dan daya saing PERTANIAN)</b>
D.I. Yogyakarta	Jawa Timur
Banten	Jawa Tengah
Sulawesi Utara	Jawa Barat
Kepulauan Riau	Sulawesi Selatan
DKI Jakarta	Riau
	Kalimantan Selatan
	Kalimantan Timur
<b>Kwadrant III (Kurang memiliki daya saing WILAYAH dan daya saing PERTANIAN)</b>	<b>Kwadrant II (Memiliki daya saing PERTANIAN tetapi kurang memiliki daya saing WILAYAH)</b>
Bengkulu	Lampung
Aceh	Sumatera Utara
Sulawesi Tengah	Sumatera Selatan
Kepulauan Bangka Belitung	Bali
Nusa Tenggara Barat	Jambi
Sulawesi Tenggara	Sumatera Barat
Sulawesi Barat	Kalimantan Barat
Nusa Tenggara Timur	Kalimantan Tengah
Maluku Utara	
Papua Barat	
Papua	
Gorontalo	
Maluku	

**Gambar 1.** Alokasi Provinsi menurut Pangsa PDRB dan Daya Saing Wilayah di Indonesia, 2014-2015

## Faktor-Faktor yang Menentukan Daya Saing Antardaerah dan Posisi Daya Saing Pertanian

Melalui pendekatan Analisis Hierarki Proses (AHP) dalam kajian Pemetaan Daya Saing Pertanian Indonesia (Dermoredjo et al. 2016) terhadap pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk 4 pilar, diperoleh hasil sebagai berikut:

- (1) Pilar Karakteristik Dan Daya Dukung Wilayah memberikan kontribusi serta pilar kapasitas usaha pertanian (agribisnis) masing-masing memberikan bobot sebesar 26,7 dan 26,6%, diikuti secara berturut-turut oleh pilar tatakelola pemerintahan (25,3%) dan pilar kinerja pertanian daerah (21,4%). Disini terlihat bahwa persepsi dimensi utama adalah Dimensi Anugerah Keunikan Wilayah dan aspek utamanya dari masing-masing dimensi adalah Aspek Demografi, Aspek Keuangan dan Moneter, dan Aspek Infrastruktur Sosial, selain itu indikator utamanya adalah Jumlah Penduduk, Elevasi Wilayah, Kapasitas Pelabuhan Udara, Tingkat Inflasi, Pangsa Sektor Tersier Terhadap PDRB, Nilai Potensi Tabungan Masyarakat, Pangsa Impor Terhadap PDRB, Kapasitas Pelayanan Pos dan Jasa Pengiriman, Kapasitas Layanan Pendidikan Menengah Atas dan Tinggi, Kapasitas Layanan Telepon, Kapasitas Layanan Pasar Modern, dan Kapasitas Layanan Lembaga Koperasi.
- (2) Pilar Kapasitas Usaha Pertanian/Agribisnis memberikan indikasi bahwa persepsi dimensi utamanya adalah pada Dimensi Kapasitas Struktur dan Persaingan Usaha dan aspek utamanya dari masing-masing dimensi adalah Aspek Kapasitas Sumberdaya Lahan, Kapasitas Penggunaan Input, Aspek Permintaan Untuk Industri dan Ekspor, Aspek Struktur Pengusahaan, dan Kapasitas Industri Pupuk, Pestisida, Pakan dan Alsintan Pertanian, selain itu indikator

utamanya adalah Pangsa Luas Lahan Kering Non Perkebunan, Ketersediaan Angkatan Kerja Pertanian, Kapasitas RPU dan RPH, Kapasitas Teknisi Pertanian, Tingkat Ketersediaan Alsintan Olah Tanah, Kapasitas Penggunaan Pestisida, Pangsa Pangan Olahan di Bagi Total Konsumsi Pangan, Pangsa Perdagangan Hotel dan Restoran Terhadap PDRB, Rata-rata Penguasaan Ternak, Pangsa Produksi Usaha Swasta Asing, Sengketa/Konflik Penguasaan Lahan Pertanian, Kapasitas Produksi Bibit Ruminansia, Kapasitas Industri Pestisida Di Daerah, Kapasitas Industri Pengolahan Peternakan, dan Nilai Investasi PMA dan PMDN Pertanian.

- (3) Pilar Tata Kelola Pemerintahan memiliki arah persepsi pada dimensi utama Dimensi Fiskal dengan aspek utama dari dimensi dalam pilar tersebut adalah Aspek Kebijakan Fiskal, dan Aspek Kelembagaan, sedangkan indikator utamanya dalam pilar tersebut adalah Dana Transfer, Subsidi Input Pertanian (Pupuk dan Benih), Jumlah SKPD, dan Tingkat Tindak Pidana dan Kriminalitas.
- (4) Pilar Kinerja Pertanian Daerah yang memiliki arah persepsi pada dimensi utama adalah Dimensi Output dengan aspek utama dari dimensi pilar tersebut adalah Aspek Pertumbuhan, dan Aspek Pendapatan, sedangkan indikator utamanya dalam pilar tersebut adalah Pangsa Penduduk Miskin Pertanian, Laju Pertumbuhan Angkatan Kerja Pertanian, Laju Tingkat Pendidikan Angkatan Kerja Pertanian, dan Laju Indek Keperahan Kemiskinan.

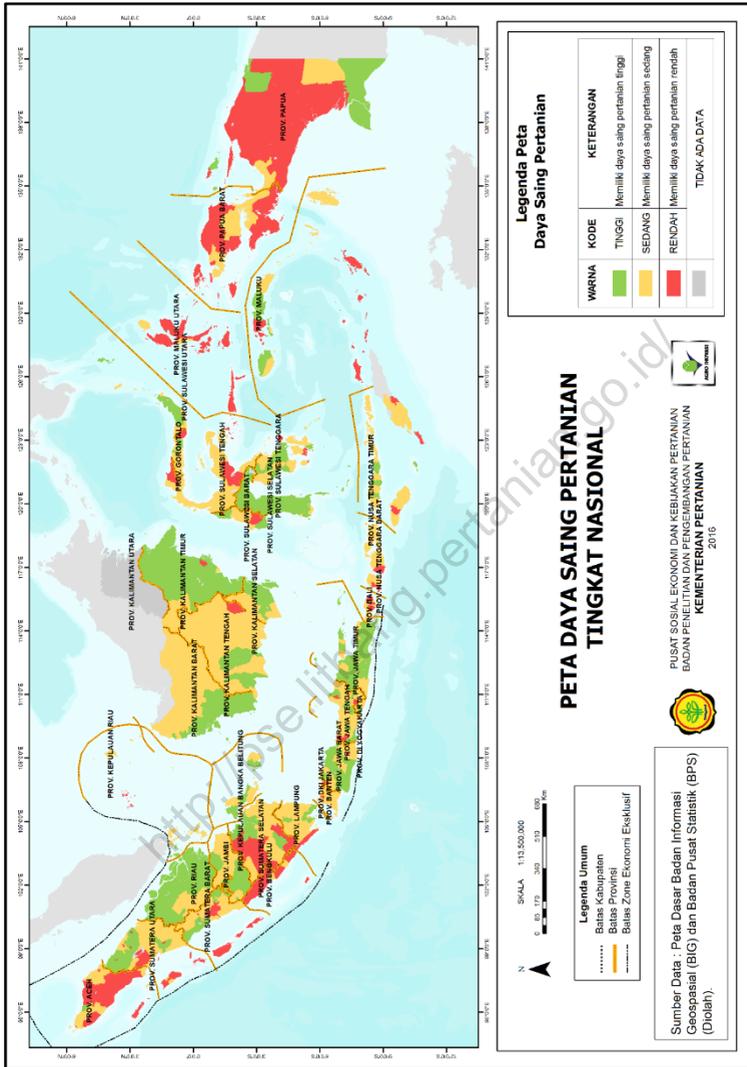
Hasil kajian di atas mengidentifikasi bahwa provinsi yang masuk ke dalam kategori provinsi yang didominasi kabupaten daya saing tinggi adalah provinsi Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, Riau, Kalimantan Timur, Bangka Belitung, dan Sulawesi Barat. Selanjutnya provinsi yang masuk ke dalam

kategori provinsi yang didominasi kabupaten daya saing sedang adalah provinsi Jawa Tengah, Jawa Barat, Nusa Tenggara Timur, Sumatera Utara, Lampung, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Barat, Jambi, Bali, Maluku, Banten, Kepulauan Riau, Gorontalo, DI Yogyakarta. Adapun provinsi yang masuk ke dalam kategori provinsi yang didominasi kabupaten daya saing rendah adalah Papua, Aceh, Papua Barat, Bengkulu, Maluku Utara, dan DKI Jakarta. Secara visual digambarkan seperti dalam Gambar 2.

Hasil analisis daya saing pertanian nasional di atas menunjukkan bahwa secara umum masuk ke dalam kategori daya saing berkelanjutan dimana nilai *Multi Dimensional Scalling* (MDS) di atas 50%, yaitu sebesar 54,3%. Kalau dilihat dari masing-masing pilar, terlihat bahwa Pilar 3 Tatakelola Pemerintahan masih di bawah 50% yaitu sebesar 47,1%. Hal ini menunjukkan bahwa secara umum tatakelola pemerintahan masih menjadi perhatian penting dalam daya saing pertanian. Secara rinci terdapat dua provinsi yang memiliki nilai MDS di bawah 50% yaitu provinsi Papua Barat dan Papua, sedangkan lainnya secara relatif sudah berlanjut daya saingnya, walaupun di hampir semua provinsi memiliki kabupaten yang memiliki daya saing rendah atau sedang. Hasil analisis MDS menghasilkan daftar pengungkit untuk agregat nasional sebagai berikut: (1) Pangsa Pangan Olahan di Bagi Total Konsumsi Pangan; (2) Tingkat Produktivitas Lahan; (3) Konsumsi Pangan Per Kapita; (4) Tingkat Intensifikasi Pertanian; (5) Kapasitas Lembaga Pengembangan Pertanian; (6) Rata-rata Penguasaan Lahan Pertanian; (7) Pangsa Perdagangan Hotel dan Restoran Terhadap PDRB; (8) Kapasitas Layanan Pendidikan Menengah Atas dan Tinggi; (9) Laju Konversi Lahan Pertanian; (10) Kapasitas Layanan Kesehatan; (11) Nilai Kredit Perbankan; (12) Kapasitas Industri Pengolahan Hasil Perkebunan;

(13) Tingkat Kemandirian Fiskal; (14) Subsidi Input Pertanian (Pupuk dan Benih); (15) Nilai Potensi Tabungan Masyarakat; (16) Pangsa Sektor Tersier Terhadap PDRB; (17) Laju Perubahan Penguasaan Lahan Pertanian; (18) Laju Penurunan Jumlah Penduduk Miskin Pertanian; (19) Nilai Investasi Swasta (PMA dan PMDN); dan (20) Tingkat Inflasi.

Selanjutnya dari 20 indikator tersebut melalui analisis *Participatory Prospective Analysis* (PPA), menunjukkan bahwa fokus pengungkit daya saing nasional terdapat pada indikator: (1) Laju konversi lahan pertanian, (2) Kapasitas lembaga pengembangan pertanian, (3) Konsumsi pangan per kapita, dan (4) Tingkat produktivitas lahan. Keempat pengungkit tersebut diharapkan akan meningkatkan kapasitas permintaan, kapasitas persaingan usaha, dan kapasitas inovasi serta kelembagaan pertanian.



**Gambar 2.** Peta Daya Saing Pertanian Indonesia Menurut Kabupaten

## LANGKAH-LANGKAH KE DEPAN

Pembahasan di atas menyajikan bahwa daya saing pertanian nasional tidak lepas dari perkembangan daya saing nasional secara umum. Peringkat yang ditunjukkan oleh berbagai lembaga internasional dapat dijadikan tolok ukur untuk menjadi pertimbangan kebijakan nasional, khususnya untuk pembangunan pertanian. Daya saing pertanian sangat penting untuk dijadikan pertimbangan dasar kebijakan nasional dikarenakan sebagian besar rakyat Indonesia masih mengandalkan pertanian. Pola yang terjadi seperti di atas dapat dijadikan untuk kebijakan lebih lanjut. Upaya kebijakan pemerintah yang dapat dilakukan adalah mempertimbangkan gambaran penyebaran daya saing pertanian nasional dengan mempertimbangkan keempat pengungkit daya saing yaitu laju konversi lahan pertanian, kapasitas lembaga pengembangan pertanian, konsumsi pangan per kapita, dan tingkat produktivitas lahan. Keempat pengungkit tersebut diharapkan akan meningkatkan kapasitas permintaan, kapasitas persaingan usaha, kapasitas inovasi, dan kelembagaan pertanian.

**Kebijakan kapasitas permintaan.** Diperlukan bauran kebijakan yang mampu meningkatkan kapasitas permintaan baik dari sisi konsumen maupun dari sisi permintaan produk pertaniannya sendiri. Disamping itu bauran kebijakan dimaksud juga perlu diarahkan untuk meningkatkan baik ketersediaan, keterjangkauan, kualitas dan kesinambungan dari sisi produk pertanian. Salah satu kebijakan strategis dalam meningkatkan kapasitas permintaan adalah upaya percepatan peningkatan pendapatan baik petani dan keluarganya maupun pendapatan konsumen secara umum. Upaya percepatan peningkatan pendapatan petani dan keluarganya termasuk misalnya kebijakan subsidi input sarana produksi pertanian, kebijakan harga pembelian pemerintah, asuransi pertanian, dan pengembangan

pasar produk tani. Kebijakan lainnya dalam meningkatkan kapasitas permintaan dan konsumsi pangan antara lain kebijakan diversifikasi pangan dan promosi pangan olahan sehat terjangkau berkualitas.

Diversifikasi pangan disamping peningkatan jenis pangan yang dikonsumsi tetapi juga diversifikasi nutrisi di luar karbohidrat yaitu baik protein dan mineral. Diversifikasi pangan baik dari aspek jenis dan sumber nutrisi akan meningkatkan pangsa pangan olahan masyarakat. Wilayah tertentu dengan masyarakat yang memiliki karakteristik pendapatan yang lebih tinggi dengan konsumsi per kapita dan kesadaran tinggi akan produk olahan pertanian serta sadar akan pentingnya diversifikasi dalam konsumsi pangannya akan memiliki daya saing yang relatif lebih tinggi karena ini adalah pasar (permintaan riil) yang besar dan terus bertumbuh. Pasar dan permintaan yang besar ini akan menarik kebutuhan produksi sekaligus menciptakan harga yang menguntungkan bagi komoditas yang dihasilkan oleh petani.

**Kebijakan persaingan usaha.** Persaingan usaha yang kondusif dan adil bagi pertanian di wilayah kabupaten memegang peranan dan posisi yang penting bagi peningkatan daya saing pertaniannya. Untuk itu diperlukan bauran kebijakan yang mampu efektif melindungi pertanian dari persaingan usaha yang tidak kondusif/merongrong dan tidak adil sekaligus mendorong pertanian memenangkan persaingan usaha yang kondusif dan adil. Aspek persaingan usaha yang paling mempengaruhi daya saing pertanian di suatu kabupaten adalah yang terkait dengan ketersediaan dan kualitas sarana produksi pertanian terutama lahan dan kredit. Kebijakan seperti implementasi Undang-Undang No 19 tahun 2013 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan perlu ditingkatkan efektifitas penerapannya dan percepatan penyiapan perangkat peraturan pendukung

selanjutnya. Bersamaan dengan itu kebijakan reforma agraria juga perlu untuk redistribusi lahan bagi petani tanpa lahan dan petani yang berlahan sangat sempit. Disamping juga dapat menjadi dasar bagi penyelesaian konflik terkait lahan pertanian. Kredit dan pembiayaan usahatani bagi petani juga mendesak ditingkatkan untuk meningkatkan daya saing persaingan suatu wilayah, yang umumnya sampai saat ini masih relatif kurang mendukung. Tanpa keberpihakan yang efektif, kredit dan pembiayaan akan sulit mengucur ke sektor pertanian dan kegiatan usaha terkait pertanian diluar kelapa sawit. Kebijakan kredit KKP-E, subsidi bunga, asuransi kredit, KUR Pertanian, penjaminan kredit masih perlu diperluas dan diperbesar plafon serta efektifitas penyerapannya.

**Kebijakan inovasi.** Daya saing memang terkait langsung dan ditentukan oleh efisiensi dan efisiensi didorong oleh intensifikasi. Untuk itu diperlukan kebijakan inovasi yang efektif dan berkelanjutan yang mampu meningkatkan produktifitas, efisiensi, intensifikasi dan bersahabat dengan perubahan iklim (*climate change smart innovation policies*). Sistem inovasi pertanian perlu didorong agar sistem usahatani dan agribisnis mampu dilaksanakan secara intensif baik dari sisi tenaga kerja trampil (*skilled-abour intensive*), intensif menggunakan teknologi (*technology intensive*), dan adaptif terhadap perubahan iklim. Kebijakan mekanisasi pertanian yang dilaksanakan saat ini perlu dikembangkan terus untuk mengantisipasi baik keterbatasan jam kerja pertanian (termasuk biaya tinggi upah tani) dan semakin tingginya biaya usahatani karena peningkatan resiko usahatani. Inovasi bibit unggul, produktifitas tinggi, tahan kekeringan, yang dikombinasikan dengan inovasi pemupukan berimbang spesifik agroklimat dan permintaan konsumen masih perlu diperluas untuk mengantisipasi keterbatasan baik pemilikan dan atau perusahaan lahan petani. Sehingga dengan luasan lahan

tertentu, produktifitas dan produksi petani dapat ditingkatkan dan tingkat keuntungan usahatani juga dapat lebih besar dan lebih terjamin.

**Kebijakan kelembagaan pertanian.** Kebijakan terkait pengembangan kelembagaan pertanian juga strategis dan mendesak untuk dikembangkan dalam rangka peningkatan daya saing pertanian di suatu wilayah kabupaten. Seluruh komponen dan fisik yang disiapkan dan diberikan oleh kebijakan-kebijakan lain seperti diatas seringkali terhambat dan kurang efektif karena lemahnya, dan kurang efektif berfungsinya kelembagaannya. Kelembagaan yang dimaksud tidak hanya mencakup orang (pelaku) tetapi juga seringkali lemahnya norma aturan, sistem informasi, sistem pengawasan, dan pengorganisasian termasuk keterbukaan dan akuntabilitas. Kebijakan pengembangan kelembagaan pertanian diatas perlu diterapkan dan terus diperbaiki di kelembagaan baik kelompok/gabungan kelompok tani, koperasi tani, UMKM pertanian, penyuluhan pertanian dan termasuk sistem pendidikan pertanian. Daya saing pertanian membutuhkan tidak saja para petani yang unggul tetapi juga yang didukung oleh para penyuluh yang unggul juga serta para teknisi baik formal dan nonformal yang trampil.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dermoredjo SK, Hendriadi A, Heriawan R, Simatupang P, Supriyati, Setiyanto A, Dabukke FBM, Tarigan H, Ariningsih E, Azis M. 2016. Pemetaan daya saing pertanian Indonesia. Laporan Akhir. Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian. Bogor (ID): Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Kementerian Pertanian.
- [EIU] Economist Intelligence Unit. 2016. Global food security index 2016: an annual measure of the state of global food security. [Internet] [cited 2017 Jan 3]. Available from:

<http://2axqx0uxzytmdag93kmhyjes.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/06/EIU-GFSI-2016-Findings-Methodology.pdf>

[FAO] Food and Agriculture Organization. 2016. FAO's food price index revisited. [Internet] [cited 2017 Mar 3]. Available from: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports\\_and\\_docs/FO-Expanded-SF.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/FO-Expanded-SF.pdf)

Grebmer K, Bernstein J, Prasai N, Amin A, Yohannes Y. 2016. Global hunger index: getting to zero hunger. International Food Policy Research Institute. Washington, DC. [Internet] [cited 2017 Jul 23]. Available from: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf>

Hurst L. 2016. Food sustainability index 2016: results presentation. Economist Intelligence Unit. [Internet] [cited 2017 Jan 13]. Available from: <https://www.barillacfn.com/m/documents/the-food-sustainability-index-results-presentation.pdf>

[IBRD] International Bank for Reconstruction and Development. 2017. Doing business 2017: equal opportunity for all. Washington DC (US): The World Bank. [Internet] [cited 2017 Dec 23]. Available from: <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB17-Full-Report.pdf>

Porter ME. 2009. The competitive advantage of nations, states and regions. Advanced Management Program. Harvard Business School. [Internet] [cited 2015 Apr 2]. Available from: [http://www.hbs.edu/faculty/Pages/download.aspx?name=2011-0707\\_Malaysia\\_vcon.pdf](http://www.hbs.edu/faculty/Pages/download.aspx?name=2011-0707_Malaysia_vcon.pdf).

Schwab K. 2016. The global competitiveness report 2016–2017. Insight Report. Full Data Edition. Geneva (CH): World Economic Forum. Geneva. [Internet] [cited 2017 Jul 23]. Available from:

[http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

- Simatupang P. 2016. Konsep dan metode pengukuran daya saing pertanian daerah. Workshop Penelitian Daya Saing Pertanian Indonesia. Bogor, 5-9 April 2016. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Suryana A. 2011. Kebijakan dan strategi ketahanan pangan nasional 2010-2014. Makalah disampaikan pada (KIPNAS) Ke-10. Kerjasama LIPI dengan Kemendikbud. Jakarta, 9 Nopember 2011.
- Susilowati SH, Kustiari R. 2009. Strategi penumbuhan dan proteksi sektor pertanian. Makalah Seminar Nasional Peningkatan Daya Saing Agribisnis Berorientasi Kesejahteraan Petani di Bogor, 14 Oktober 2009. Bogor (ID): Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Departemen Pertanian.
- Tan KG, Tan KY, Merdikawati N. 2014. Competitiveness ranking, simulation analysis and development strategies for 33 provinces and six regions in Indonesia. Makalah pada International Symposium on Applied System Analysis di Jakarta 14 Oktober 2014.
- [WFP] World Food Programme. 2016. The year in review 2016. [Internet] [cited 2017 Feb 3]. Available from: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019183/download/?\\_ga=2.154966139.2114898899.1501200789-591351015.150120078](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019183/download/?_ga=2.154966139.2114898899.1501200789-591351015.150120078)



# KONSEP, PENGUKURAN, DAN MAKNA NILAI TUKAR PETANI

Pantjar Simatupang<sup>1</sup>

Konsep nilai tukar pada awalnya digunakan pada perdagangan internasional, utamanya untuk analisis ekonomi positif maupun politik ekonomi perdagangan internasional karena dianggap dapat merefleksikan keadilan pembagian manfaat perdagangan antar negara, dan oleh karena itu dinilai dapat dijadikan landasan perumusan strategi pembangunan ekonomi bagi negara-negara sedang berkembang.

Penggunaan konsep nilai tukar kemudian meluas, mencakup pertukaran dalam arti luas seperti nilai tukar intersektoral dan nilai tukar pelaku ekonomi tertentu. Nilai tukar intersektoral misalnya ialah nilai tukar barter sektor pertanian dengan sektor industri atau pun sektor-sektor lain dalam perekonomian. Nilai Tukar Petani (*Farmers' Terms of Trade*) yang dikenal di Indonesia merupakan contoh nilai tukar pelaku ekonomi tertentu, dalam hal ini nilai tukar Rumah Tangga Usaha Pertanian (RTUP). Secara umum, nilai tukar terkait pertanian disebut Nilai Tukar Pertanian (*Agricultural Terms of Trade*). Konsep nilai tukar pertanian populer pasca perang dunia kedua bahkan amat populer pada dekade 1980'an (Lewis 1958), kemudian redup dan dapat dikatakan nyaris tak terdengar pada dekade 1980'an.

Berbeda dengan di tataran global, Nilai Tukar Petani (NTP) masih tetap salah satu indikator pembangunan pertanian yang paling populer di Indonesia. Bahkan dapat dikatakan bahwa mungkin satu-satunya negara di mana kini masih banyak

---

<sup>1</sup> Profesor Riset pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

khalayak, lembaga, dan akademisi yang menganggap NTP sebagai penanda kesejahteraan petani. Data NTP dikumpulkan dan dipublikasikan oleh BPS secara teratur setiap bulan. Namun, benarkah NTP yang diterbitkan BPS merupakan penanda kesejahteraan petani?. Bagaimanakah data yang diterbitkan oleh BPS semestinya ditafsirkan?

Tulisan ini memuat penjelasan sederhana tentang konsep dan tafsir NTP yang diterbitkan oleh BPS, serta rekomendasi penyempurnaannya. Pembaca yang berminat mendalami teori dan analisis NTP disarankan untuk membaca Deardorff (2016), Reinsdorf (2010), Scandizzo and Diakoswas (1987) dan Simatupang (1992). Tinjauan tentang penerapannya di Indonesia dapat dibaca pada Reksasudharma (1989), Simatupang dan Isdiyoso (1992), Simatupang dan Maulana (2008), serta Bappenas (2013).

## **KONSEP DAN PENGUKURAN**

Nilai tukar termasuk konsep ekonomi klasik. Ada yang mengatakan bahwa istilah nilai tukar pertama kali diperkenalkan oleh ahli ekonomi Inggris Robert Torrens dalam bukunya *The Budget: On Commercial and Colonial Policy*, yang diterbitkan pada tahun 1844, John Stuart Mill's dalam dua buku *Of the Laws of Interchange between Nations*; dan *Distribution of Gains of Commerce among the Countries of the Commercial World*, yang diterbitkan pada tahun sama pada 1829/30 (Wikipedia 2017). Namun Deardorff (2016) menyatakan bahwa istilah nilai tukar pertama kali diperkenalkan oleh Marshall, penggagas prinsip dasar ilmu ekonomi modern yang ditulis antara tahun 1869-1873 yang edisi revisinya diterbitkan pada 1928. Deardorff (2016) menyatakan bahwa John Stuart Mill's sama sekali tidak menyebut istilah nilai tukar secara spesifik.

Nilai tukar merupakan terjemahan dari istilah Bahasa Inggris “*Terms of Trade*” dan “*Terms of Exchange*”. Secara harfiah, nilai tukar dapat diartikan sebagai nilai relatif pertukaran atau barter antar entitas ekonomi, seperti negara, sektor atau pelaku ekonomi. Nilai tukar merefleksikan daya beli barang yang dijual relatif terhadap harga barang yang dibeli. Nilai tukar adalah harga relatif barang atau jasa yang diperdagangkan atau dipertukarkan.

Kiranya perlu dicatat bahwa konsep nilai tukar juga dipakai untuk harga mata uang dengan istilah kurs atau dalam bahasa Inggris *exchange rate*. Kurs rupiah terhadap dollar Amerika Serikat (AS), misalnya, diukur sebagai berapa rupiah yang harus dibayar untuk mendapatkan satu dollar AS. Kurs adalah harga relatif mata uang terhadap mata uang negara lain. Jika disebut kurs dollar AS Rp13.500, artinya harga mata uang AS dalam rupiah adalah Rp13.500/dollar AS.

Nilai tukar dapat diukur pada tingkat negara, sektor atau entitas pelaku ekonomi. Pada tataran negara, nilai tukar (internasional) diukur berdasarkan ekspor-impor yang merefleksikan pertukaran barang dan jasa antar negara. Pada tingkat sektor, nilai tukar diukur secara agregat sektoral, bisa berupa pertukaran output akhir seperti nilai tukar agregat output sektor pertanian dengan agregat output sektor industri, pertukaran input-output seperti nilai tukar agregat output pertanian dengan agregat input usaha pertanian, pertukaran agregat output dengan agregat barang konsumsi akhir rumah tangga usaha pertanian. Penetapan subyek dan obyek pengukuran sangat menentukan cara pengukuran dan tafsir nilai tukar.

Nilai tukar pada satu titik waktu hanya relevan untuk mengetahui harga relatif atau harga barter, kurang bermanfaat

dalam analisis ekonomi. Nilai tukar lebih bermakna jika ditinjau berdasarkan perubahannya antarwaktu. Perubahan nilai tukar menggambarkan perubahan harga relatif, apakah harga suatu barang konstan, semakin murah atau semakin mahal relatif terhadap barang lainnya. Oleh karena itulah nilai tukar diukur dalam bilangan indeks dengan tahun dasar tertentu sehingga dapat dibandingkan antar waktu.

Nilai tukar diklasifikasikan menjadi Nilai Tukar Barter (*Barter Terms of Trade*) dan Nilai Tukar Pendapatan (*Income Terms of Trade*). Nilai Tukar Barter selanjutnya dibedakan menjadi Nilai Tukar Barter Bruto dan Nilai Tukar Barter Netto. Nilai Tukar Barter Bruto (*Gross Barter Terms of Trade = GBTT*) diukur sebagai rasio kuantitas barang yang dipertukarkan:

$$GBTT = (IQJ/IQB) \times 100 \quad (1)$$

GBTT = Indeks Nilai Tukar Barter Bruto;

IQJ = Indeks kuantitas barang yang dijual;

IQB = Indeks kuantitas barang yang dibeli;

GBTT dipandang mengandung kelemahan karena barang yang dipertukarkan pada umumnya tidak dalam jenis dan mutu yang sama sehingga GBTT tidak menggambarkan ukuran harga relatif dari barang-barang yang diperjualbelikan. Kelemahan konsep GBTT diperbaiki oleh Taussig (1927) dengan merumuskan konsep (Indeks) Nilai Tukar Barter Netto (BTT) yang didefinisikan sebagai rasio (indeks) harga barang yang dijual dengan (indeks) harga barang yang dibeli:

$$BTT = (IHJ/IHB) \times 100 \quad (2)$$

BTT = Indeks Nilai Tukar Barter Netto;

IHJ = Indeks harga barang yang dijual;

IHB = Indeks harga barang yang dibeli;

Oleh karena dinilai tidak sesuai, maka konsep GBTT sudah tidak dipakai lagi. Konsep nilai tukar barter yang umum digunakan ialah konsep NBTT yang dalam praktek disebut Nilai Tukar Barter (NTB) atau Nilai Tukar Komoditas (*Commodity Terms of Trade*).

Untuk jelasnya, mari kita perhatikan contoh sederhana berikut. Misalkan petani hanya menjual satu ton gabah untuk membeli kain. Harga gabah Rp400.000/kuintal sedangkan harga kain Rp100.000/m. Nilai tukar barter gabah terhadap kain adalah 4 m kain/kuintal gabah. Nilai tukar barter beras adalah kuantitas kain (4m) yang dapat dibeli dengan menjual satu quintal gabah.

Nilai tukar barter dihitung dalam bilangan indeks dengan tahun dasar tertentu. Misalkan pada tahun dasar 2012 harga gabah Rp410.000/ku dan harga kain Rp100.000/m. Pada tahun 2017 harga gabah Rp410.000/ku sedangkan harga kain Rp110.000/m. Jika indeks harga pada tahun dasar 2012 ditetapkan 100, maka pada tahun 2017 indeks harga gabah adalah  $(410/440) \times 100 = 93,18$ , sedangkan indeks harga kain adalah  $(110/100) \times 100 = 110$ . Indeks nilai tukar barter (INTB) pada tahun dasar 2012 = 100, sedangkan pada 2017 adalah  $93,18/110 = 84,71$  (Tabel 1). Artinya, nilai tukar atau harga riil gabah pada 2017 adalah 15,29% lebih rendah dari pada 2017.

Tabel 1. Contoh perhitungan Nilai Tukar Barter

Keterangan	Harga nominal (Rp/unit)		Indeks pada tahun dasar 2012=100	
	2012	2017	2012	2017
Gabah	440.000	410.000	$(440.000/440.000) \times 100 = 100$	$(410.000/440.000) \times 100 = 93,18$
Kain	100.000	110.000	$(100.000/100.000) \times 100 = 100$	$(110.000/100.000) \times 100 = 110$
BTT			$(100/100) \times 100 = 100$	$(93,18/110) \times 100 = 84,71$

Jika pendapatan rumah tangga petani hanya berasal dari penjualan gabah dan kesejahteraan keluarga dapat diukur dari daya beli pendapatan terhadap kain, maka dapat dikatakan bahwa kesejahteraan petani tahun 2017 lebih rendah 15,29% dibanding tahun 2012, jika volume penjualan gabah tidak berubah. Namun, jika volume penjualan berubah, maka INTB tidak memiliki hubungan tegas dengan daya beli hasil penjualan gabah atau kesejahteraan petani. Dalam hal ini, alat ukur yang lebih sesuai ialah daya beli nilai penjualan.

Daya beli penjualan diukur dengan nilai tukar pendapatan (*Income Terms of Trade = ITT*) yang diperkenalkan oleh Dorrance (1948). Nilai tukar pendapatan didefinisikan sebagai daya beli barang yang dijual sehingga dapat dihitung sebagai rasio nilai barang yang dijual dengan harga barang yang dibeli atau hasil kali rasio volume penjualan dengan BTT.

$$ITT = 100 \times (IQJ \times IHJ) / IHB = BTT \times IQJ \times 100 \quad (3)$$

ITT = Indeks Nilai Tukar Pendapatan

Dari contoh perhitungan BTT di atas, jika volume penjualan gabah 50 ku tahun 2012 dan 60 ku tahun 2017 maka ITT adalah  $(60/50) \times 84,71 = 101,65$ . Artinya, walau pun nilai tukar barter (harga riil) turun 15,29%, nilai tukar penjualan gabah tahun 2017 adalah 1,65% lebih tinggi dibanding pada tahun dasar 2012.

NTB dan ITT konvensional (seperti diuraikan di atas) dipandang mengandung kelemahan juga karena tidak memperhitungkan perubahan teknologi. Untuk memperhitungkan perubahan teknologi, maka diperkenalkanlah konsep nilai tukar faktorial (*Factorial Terms of Trade = FTT*). Konsep FTT yang terdiri dari *single factorial* dan *double factorial*. Nilai tukar *single factorial* hanya memperhitungkan perubahan teknologi pada proses produksi barang yang dijual. Nilai tukar

*double factorial* memperhitungkan perubahan teknologi baik pada proses produksi barang yang dijual maupun pada proses produksi barang yang dibeli.

Perubahan teknologi diukur dengan indeks produktivitas total faktor produksi (*Total Factor Productivity*= *TFP*). Nilai Tukar Barter Single Faktorial (*Single Factorial Barter Terms of Trade* = *SFBTT*) dihitung sebagai hasil kali BTT dengan TFP barang yang dijual:

$$\text{SFBTT} = \text{BTT} \times \text{TFPJ} \quad (4)$$

SFBTT = Nilai Tukar Barter Single Faktorial (*Single Factorial Barter Terms of Trade*)

TFPJ = Produktivitas Total Faktor Produksi Barang yang dijual

Sedangkan Nilai Tukar Barter Dobel Faktorial (*Double Factorial Barter Terms of Trade* = *DFBTT*) dihitung sebagai hasil kali BTT dengan TFP barang yang dijual dibagi TFP barang yang dibeli:

$$\text{DFBTT} = \text{BTT} \times \text{TFPJ}/\text{TFPB} = \text{SFBTT}/\text{TFPB} \quad (5)$$

DFBTT = nilai tukar barter dobel faktorial (*Double Factorial Barter Terms of Trade*)

TFPJ = produktivitas total faktor produksi barang yang dijual

TFPB = produktivitas total faktor produksi barang yang dibeli

Melanjutkan contoh BTT di atas, jika dengan tahun dasar 2012 diketahui bahwa indeks TFP barang yang dijual tahun 2017 adalah 125 maka indeks SFBTT adalah  $(93,18/110) \times 125 = 84,71 \times 125 = 105,89$ . Artinya, dalam periode 2012-2017, SFBTT meningkat walau BTT menurun. Jika dalam periode sama TFP barang yang

dibeli meningkat 10 persen maka DFBTT adalah  $(93,18/110) \times 125/1,10 = 96.26$ . Artinya, jika perubahan teknologi pada proses produksi barang yang diperjualbelikan sama-sama diperhitungkan maka Nilai Tukar Barter lebih rendah dari pada jika hanya memperhitungkan perubahan teknologi pada barang yang dijual namun lebih tinggi dari pada jika perubahan teknologi tidak diperhitungkan sama sekali. Intinya, perubahan teknologi mestilah diperhitungkan dalam perhitungan NTB.

Nilai tukar pendapatan (ITT) juga mengandung kelemahan karena tidak memperhitungkan ongkos produksi sehingga diperkenalkanlah konsep nilai tukar pendapatan faktorial (*Factorial Income Terms of Trade = FITT*). Dalam hal ini, perubahan teknologi direfleksikan oleh perubahan ongkos produksi per unit (*Unit Output Cost=UOC*). UOC dapat dihitung sebagai TFP dengan dibagi indeks harga total faktor produksi (HTF):

$$UOC = TFP/HTF \quad (6)$$

UOC = indeks ongkos produksi per unit

HTF = indeks harga total faktor produksi

Seperti halnya nilai tukar barter faktorial, nilai tukar pendapatan faktorial dapat dibedakan menjadi *single* dan *dobel* faktorial. Nilai tukar pendapatan *single* faktorial hanya memperhitungkan perubahan teknologi dan ongkos pada proses produksi barang yang dijual. Sedangkan nilai tukar pendapatan *dobel* faktorial memperhitungkan perubahan teknologi dan ongkos pada proses produksi barang yang dijual maupun yang dibeli.

Nilai Tukar Pendapatan *Single* Faktorial (*Single Factorial Income Terms of Trade=SFITT*) dihitung sebagai nilai tukar pendapatan (ITT) dibagi ongkos produksi per unit (UOC) atau nilai tukar pendapatan (ITT) dikali produktivitas total faktor produksi (*Total*

*Factor Productivity* = TFP) dibagi indeks harga total faktor produksi (UOC):

$$SFITT = ITT/UOCJ \quad (7)$$

SFITT = nilai tukar pendapatan *single* faktorial

UOCJ = indeks ongkos produksi per unit barang yang dijual

Melanjutkan contoh BTT di atas, jika dengan tahun dasar 2012 diketahui bahwa indeks TFP tahun 2017 adalah 125 dan indeks harga masukan 105, maka indeks FITT adalah  $(93,18/110)(125/105) = 100,85$ . Artinya, dalam periode 2012-2017, daya beli pendapatan bersih usaha pertanian, yang berarti juga kesejahteraan rumah tangga usaha pertanian meningkat 0,85%. Sumbangan langsung variabel-variabel penentunya adalah kontraksi penurunan harga hasil usaha tani 6,82%, kontraksi inflasi barang konsumsi 10%, kontraksi peningkatan harga masukan usaha tani 5% dan dorongan inovasi 25%.

Nilai Tukar Pendapatan Dobel Faktorial (*Double Factorial Income Terms of Trade* = DFITT) dihitung sebagai nilai tukar pendapatan (ITT) dikali rasio ongkos produksi per unit (UOC) barang yang dibeli dengan barang yang dijual:

$$DFITT = ITT \times (UOCB/UOCJ) = SFITT \times UOCB \quad (7)$$

DFITT = nilai tukar pendapatan dobel faktorial

UOCB = indeks ongkos produksi per unit barang yang dibeli

## **KONSEP NTP VERSI BPS**

BPS (2017) mendefinisikan Nilai Tukar Petani (NTP) sebagai perbandingan antara indeks harga yang diterima petani (IT) dengan indeks harga yang dibayar petani (IB) yang dinyatakan dalam persentase. Indeks harga yang diterima petani (IT)

mengukur rata-rata perubahan harga dalam suatu periode dari suatu paket jenis barang hasil produksi pertanian pada tingkat harga produsen di petani dengan dasar suatu periode tertentu. Indeks harga yang dibayar petani (IB) mengukur rata-rata perubahan harga dalam suatu periode dari suatu paket jenis barang dan jasa biaya produksi dan penambahan barang modal serta konsumsi rumah tangga di daerah perdesaan dengan dasar suatu periode tertentu. Dengan perkataan lain, IB adalah agregasi dari paket-paket jenis barang dan jasa biaya produksi dan penambahan barang modal (IF) dan paket barang dan jasa konsumsi rumah tangga (IK) di daerah perdesaan dengan dasar suatu periode tertentu. Perhitungan bilangan indeks dilakukan dengan dengan metode Laspeyres.

$$NTP = (IT/IB) \times 100\% \quad (8)$$

$$IB = \text{Indeks agregasi (IK, IF)} \quad (9)$$

Selain NTP, BPS juga menerbitkan data Nilai Tukar Usaha Pertanian (NTUP) yang dihitung sebagai rasio indeks harga yang diterima dengan indeks harga faktor produksi yang dibayar.

$$NTUP = (IT/IF) \times 100\% \quad (10)$$

$$I_t = \frac{\sum_{i=1}^m \frac{P_{ti}}{P_{(t-1)i}} P_{(t-1)i} Q_{0i}}{\sum_{i=1}^m P_{0i} Q_{0i}} \times 100$$

$I_t$  : Indeks harga bulan ke - t baik  $I_t$  maupun  $I_b$

$P_{ti}$  : Harga bulan ke - t untuk jenis barang ke - i

$P_{(t-1)i}$  : Harga bulan ke - (t - 1) untuk jenis barang ke - i

$\frac{P_{ti}}{P_{(t-1)i}}$  : Relatif harga bulan ke - t dibanding ke - (t - 1) untuk jenis barang ke - i

$P_{0i}$  : Harga pada tahun dasar untuk jenis barang ke - i

$Q_{0i}$  : Kuantitas pada tahun dasar untuk jenis barang ke - i

$m$  : Banyak jenis barang yang tercakup dalam paket komoditas

BPS (2017) menjelaskan bahwa secara konsep NTP menyatakan tingkat kemampuan tukar atas barang-barang (produk) yang dihasilkan petani di pedesaan terhadap barang/jasa yang dibutuhkan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam proses produksi pertanian. NTP digunakan untuk mengukur kemampuan tukar (*term of trade*) produk yang dijual petani dengan produk yang dibutuhkan petani dalam memproduksi dan konsumsi rumah tangga dan untuk memperoleh gambaran tentang perkembangan tingkat pendapatan petani dari waktu ke waktu yang dapat dipakai sebagai dasar kebijakan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan petani. Selain itu menunjukkan tingkat daya saing (*competitiveness*) produk pertanian dibandingkan dengan produk lain. Selanjutnya, nilai NTP diinterpretasikan sebagai berikut:

1.  $NTP > 100$ : berarti petani mengalami surplus. Pendapatan petani naik lebih besar dari pengeluarannya, dengan demikian tingkat kesejahteraan petani lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani sebelumnya.
2.  $NTP = 100$ : berarti petani mengalami impas/*break even*. Tingkat kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan.
3.  $NTP < 100$ : berarti petani mengalami defisit. Tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya.

Dari uraian di atas jelas kiranya bahwa bagi BPS, NTP adalah penanda kesejahteraan. Logika BPS ialah bahwa NTP mempengaruhi neraca keuangan petani, yang didefinisikan sebagai selisih pendapatan atas pengeluaran, yang selanjutnya menentukan kesejahteraan petani. Bagi BPS, kesejahteraan petani ditentukan oleh neraca keuangan petani yang selanjutnya ditentukan oleh NTP.  $NTP > 100$  berarti neraca keuangan petani

surplus dan dengan demikian tingkat kesejahteraan petani lebih baik dibanding tingkat kesejahteraan petani sebelumnya.  $NTP = 100$  berarti petani mengalami impas/*break even*. Tingkat kesejahteraan petani tidak mengalami perubahan.  $NTP < 100$  : berarti petani mengalami defisit. Tingkat kesejahteraan petani pada suatu periode mengalami penurunan dibanding tingkat kesejahteraan petani pada periode sebelumnya. Tafsiran NTP macam inilah yang diterima secara luas di Indonesia. Tetapi, benarkah tafsir demikian? BPS tidak memberikan landasan teoretis yang memadai tentang konsep dan tafsir NTP yang dipublikasikannya. BPS tidak menjelaskan bagaimana NTP memengaruhi neraca keuangan petani dan selanjutnya kesejahteraan petani.

## **MEMAKNAI NTP VERSI BPS<sup>2</sup>**

Subyek perhitungan Nilai Tukar Petani (NTP) yang dipublikasikan BPS ialah Rumah Tangga Usaha Pertanian (RTUP). Artinya, NTP adalah nilai tukar RTUP dengan nonRTUP. Dengan demikian, data yang dipublikasikan oleh BPS itu mungkin lebih tepat disebut Nilai Tukar Rumah Tangga Usaha Pertanian. Pastinya, NTP itu bukanlah nilai tukar sektor pertanian. Barang yang dijual RTUP ialah hasil usaha pertanian dan mungkin pula ada hasil usaha nonpertanian. Sedangkan barang yang dibeli RTUP adalah untuk konsumsi rumah tangga maupun faktor produksi usaha pertanian (dan mungkin juga usaha nonpertanian). Metode perhitungan NTP versi BPS adalah varian dari nilai tukar barter dengan modifikasi bahwa harga yang dibayar petani mencakup barang konsumsi dan masukan usahatani.

---

<sup>2</sup> Bagian ini sebagian besar diambil dari Simatupang (2017)

## Kesejahteraan Petani

Konsep ekonomi menyatakan bahwa kesejahteraan berbanding lurus dengan jumlah dan mutu barang yang dikonsumsi. Pada sistem perekonomian pasar, kesejahteraan rumah tangga dapat diukur sebagai daya beli pendapatan rumah tangga terhadap barang konsumsi. Jika diukur dalam bilangan indeks, indeks kesejahteraan ekonomi rumah tangga adalah indeks pendapatan bersih dibagi indeks harga barang konsumsi. NTP versi BPS adalah ukuran harga barter hasil usaha pertanian terhadap seluruh barang yang dibeli Rumah Tangga Usaha Pertanian (RTUP), bukan daya beli pendapatan atas barang konsumsi RTUP. Apakah konsep perhitungan NTP sesuai dengan konsep pengukuran kesejahteraan ekonomi?

*Pertama*, dari sisi pembilang dalam perhitungan NTP, indeks harga yang diterima bukan penanda yang baik untuk pendapatan RTUP. Pendapatan RTUP terdiri dari laba bersih usahatani plus pendapatan nonusahatani, keduanya tak berhubungan jelas dengan harga yang diterima petani. Pendapatan non-usaha pertanian tidak berhubungan langsung dengan harga hasil usahatani. Sensus Pertanian tahun 2013 menunjukkan bahwa pendapatan RTUP dari usaha pertanian hanya sekitar 47% dari total pendapatan.

*Kedua*, dari sisi penyebut dalam perhitungan NTP, indeks harga yang dibayar petani merupakan agregasi indeks dari barang konsumsi RTUP dan indeks harga barang masukan usahatani. Barang masukan usahatani bukan barang konsumsi langsung sehingga tidak termasuk penentu kesejahteraan RTUP. Oleh karena harga barang konsumsi termasuk di dalamnya, maka indeks harga yang dibayar petani juga tidak berhubungan langsung dengan laba usahatani. Dengan demikian, NTP versi BPS tidak memiliki hubungan langsung dengan kesejahteraan

petani. Bahkan dapat dikatakan bahwa NTP tidak mengandung makna yang jelas.

*Ketiga*, NTP versi BPS termasuk nilai tukar barter yang tidak memperhitungkan pengaruh perubahan teknologi terhadap laba usahatani, yang lazim diukur dengan produktivitas total faktor produksi (TFP). Perubahan TFP mencerminkan kemajuan teknologi, yang dapat dipakai untuk menghitung pengaruh inovasi terhadap produksi dan laba usaha pertanian.

BPS sangat memahami kelemahan dalam perhitungan NTP itu. Untuk meningkatkan nilai guna data NTP, BPS menambahkan indikator Nilai Tukar Usaha Pertanian (NTUP) sejak Desember 2013. NTUP dihitung sebagai rasio indeks harga yang diterima petani dengan indeks harga masukan usahatani. NTUP dapat dimaknai sebagai indikator insentif harga berusahatani. Akan tetapi, NTUP tetap mengandung kelemahan karena tidak memperhitungkan perubahan teknologi. Kementerian Pertanian Amerika Serikat menunjukkan bahwa pertumbuhan TFP pertanian Indonesia pada sepuluh tahun terakhir mencapai sekitar 2% per tahun, angka yang cukup besar dalam mempengaruhi baik peningkatan produksi maupun laba usaha pertanian (USDA, 2017).

Indikator yang lebih baik untuk melihat perubahan nilai kesejahteraan dari pendapatan usaha tani ialah Nilai Tukar Faktorial Usaha Pertanian (NTFUP), dihitung sebagai NTUP dikali TFP. Selain untuk memperbaiki NTUP, data TFP juga dapat dipergunakan untuk menyesuaikan perhitungan NTP yang dapat disebut Nilai Tukar Faktorial Petani (NTFP) sebagaimana diuraikan pada bagian awal diskusi ini.

## *Fenomena Penurunan NTP*

Data BPS menunjukkan bahwa NTP pertanian menurun dari 102,12 bulan Juli 2014 menjadi 100,65 bulan Juli 2017. Data BPS juga menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di pedesaan menurun dari 17,77 juta orang atau 14,17% dari total penduduk desa bulan Maret 2014 menjadi 17,10 juta orang atau 13,93% dari total penduduk desa bulan Maret 2017. Jika penduduk desa dapat merefleksikan keberadaan petani, maka bertolak belakang dengan apa yang mungkin diindikasikan oleh penurunan NTP, data kemiskinan pedesaan menunjukkan bahwa sebagian besar petani mengalami peningkatan kesejahteraan.

Berbeda dengan NTP yang menurun, data BPS menunjukkan bahwa NTUP meningkat dari 106,18 bulan Juli 2014 menjadi 109,75 bulan Juli 2017. NTUP menunjukkan peningkatan insentif harga bagi usaha pertanian dalam tiga tahun terakhir. NTUP meningkat karena indeks harga yang diterima meningkat lebih besar dari peningkatan harga masukan usaha tani. Pada periode Juli 2014-Juli 2017, indeks harga yang diterima petani meningkat 13,19%, sedangkan indeks harga masukan usahatani meningkat 9,44%. Persepsi atau sinyalemen sebagian pihak bahwa insentif harga usahatani menurun pada tiga tahun terakhir tidak konsisten dengan data peningkatan NTUP.

Lalu kenapa NTP menurun? Jawabnya ialah karena relatif tingginya inflasi di pedesaan yang tercermin dari peningkatan indeks harga konsumen sebesar 17,37% pada periode Juli 2014-Juli 2017, lebih tinggi dari peningkatan harga yang diterima petani (13,19%) dan dari peningkatan indeks harga masukan usahatani (9,44%).

Barang konsumsi RTUP mencakup hasil usaha pertanian dan non pertanian. Dari fakta bahwa laju peningkatan harga hasil usaha pertanian lebih rendah dari laju peningkatan harga barang

konsumsi, dapat pula disimpulkan bahwa nilai tukar barter sektor pertanian dengan sektor nonpertanian cenderung menurun. Secara teoretis, fenomena penurunan nilai tukar barter sektor pertanian dengan sektor non pertanian adalah normal atau alami. Fenomena itu terjadi terutama karena, seiring dengan peningkatan pendapatan konsumen, elastisitas permintaan terhadap produk pertanian cenderung menurun, sementara elastisitas permintaan produk non-pertanian cenderung meningkat. Akibatnya, permintaan terhadap produk pertanian meningkat lebih kecil dibanding produk non-pertanian sehingga harga produk pertanian relatif semakin lebih murah dari produk non-pertanian.

Data BPS juga menunjukkan bahwa pada periode Juli 2014-Juli 2017, inflasi di perkotaan mencapai 11,50%, lebih rendah dari inflasi di pedesaan sebesar 17,37%. Perbedaan tingkat inflasi desa-kota dapat merefleksikan ketimpangan prasarana dan struktur pasar antara di desa dan di perkotaan. Dengan pemikiran bahwa produk non-pertanian yang dikonsumsi penduduk pedesaan dihasilkan atau didistribusikan dari perkotaan, maka dapat disimpulkan bahwa tingginya inflasi di pedesaan adalah refleksi inefisiensi distribusi barang antara desa dan kota.

Dengan demikian, salah satu upaya kunci untuk menopang NTP ialah memperbaiki sistem distribusi barang atau integrasi perekonomian desa-kota. Program integrasi perekonomian desa-kota tidak saja penting untuk mendukung peningkatan NTP tetapi juga untuk mendorong pertumbuhan perekonomian desa maupun perekonomian kota secara umum, serta mengurangi senjang pembangunan antara wilayah pedesaan dan perkotaan, dan antara sektor pertanian dan sektor non-pertanian.

## IMPLIKASI KEBIJAKAN

Perhitungan NTP versi BPS mengandung kelemahan konseptual sehingga tidak dapat dijadikan sebagai penanda nilai kesejahteraan laba bersih usaha tani, yang berarti pula tidak dapat dijadikan sebagai penanda kesejahteraan petani. Dengan cara perhitungan dan penyajian BPS saat ini dapat dikatakan bahwa angka NTP tidak mengandung makna yang jelas.

Tinjauan singkat ini menunjukkan bahwa kesejahteraan petani dapat ditingkatkan tidak saja melalui dukungan harga output dan subsidi harga input (insentif harga), tetapi juga melalui inovasi teknologi (perubahan TFP) dan pengendalian inflasi pedesaan. Informasi dan pemahaman ini tidak dapat diperoleh dari konsep NTP versi BPS.

Kita berharap BPS bersedia mengkaji ulang cara penghitungan, penyajian dan penafsiran NTP maupun NTUP, utamanya untuk Nilai Tukar Faktorial (FTT) yang memperhitungkan perubahan teknologi (TFP). Selain lebih valid, konsep FTT juga lebih jelas dalam menguraikan sumber-sumber perubahan nilai kesejahteraan petani yang mencakup perubahan nilai tukar barter konsumsi (harga riil hasil usaha tani), nilai tukar barter masukan (insentif harga usaha tani), dan inovasi teknologi sehingga lebih bermanfaat dalam perumusan respon kebijakan. Perbaikan yang disarankan mestinya tidak terlalu membebani karena TFP dapat dihitung berdasarkan data struktur ongkos usahatani yang sudah rutin dikumpulkan BPS.

Oleh karena sasaran utama pembangunan pertanian adalah meningkatkan kesejahteraan petani maka ketersediaan penanda kesejahteraan petani yang memenuhi kriteria dasar penanda yang baik, yaitu SMART (S=*Simple*=Sederhana), M=*Meaningful*=Bermakna, A=*Attainable*= dapat dicapai, R=*Repeatable*= dapat diulang, *Timely*=bisa diperoleh tepat waktu,

merupakan kebutuhan mutlak agar pelaksanaan pembangunan pertanian dapat dimonitor dan dievaluasi. Oleh karena itu, disarankan pula agar BPS dapat segera merumuskan dan menyediakan penanda kesejahteraan petani yang memenuhi kriteria SMART sebagai pengganti NTP.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2013. Analisis nilai tukar petani (NTP) sebagai bahan penyusunan RPJMN tahun 2015-2019. Kerjasama. Kementerian Pembangunan Nasional/Bappenas-Japan International Cooperation Agency (JICA). Jakarta (ID): Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- [BPS] Biro Pusat Statistik. 2017. Nilai Tukar Petani (NTP). SIRUSA, Badan Pusat Statistik [Internet]. [Diunduh 2017 Nov 15]. Tersedia dari: <https://sirusa.bps.go.id/index.php?r=indikator/view&id=64>
- Deardorff AV. 2016. What do we (and others) mean by “the terms of trade” ?. Discussion Paper No. 651, Research Seminar in International Trade, Gerald R. Ford School of Public Policy. Michigan (US): University of Michigan.
- Dorrance GS. 1948. The income terms of trade. *The Review of Economic Studies* 16(1):50-56. Doi: <https://doi.org/10.2307/2296143>.
- Lewis JN. 1958. Trends in agriculture's terms of exchange. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 2(1):57-66.

- Reksasudharma C. 1989. Sistem pengukuran nilai tukar pertanian sub-sektor tanaman pangan. *Jurnal Ekonomi Analisis Ilmiah FE-UKI* 1(3):1-23.
- Reinsdorf MB. 2010. Terms of trade effects: theory and measurement. *Review of Income and Wealth* 56: S177–S205. Doi:10.1111/j.1475-4991.2010.00384.x
- Scandizzo PL, Diakoswas D. 1987. Instability in the terms of trade of primary commodities 1980-1982. *FAO Economic and Social Development Paper No. 64*. Rome (IT): Food and Agriculture Organization.
- Simatupang P. 2017. Tafsir nilai tukar petani. *Harian Kompas* 22 Agustus 2017, hal 6.
- Simatupang P. 1992. Pertumbuhan ekonomi dan nilai tukar barter sektor pertanian. *Jurnal Agro Ekonomi* 11(1):37-50.
- Simatupang P, Isdiyoso B. 1992. Pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap nilai tukar sektor pertanian: landasan teoretis dan bukti empiris. *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* 40(1):33-48.
- Simatupang P, Maulana M. 2008. Kaji ulang konsep dan perkembangan nilai tukar petani tahun 2003-2006. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* 14 (2): 218-246.
- Taussig FW. 1927. *International trade*. New York (US): The McMillan Co.
- [USDA] United State Department of Agriculture. 2017. International agricultural productivity. [Internet] [cited 2018 Feb 15]. Available from: <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity.aspx>

Wikipedia.org. 2017. Terms of Trade. [Internet] [cited 2017 Nov 6]. Available from: [https://en.wikipedia.org/wiki/Terms\\_of\\_trade](https://en.wikipedia.org/wiki/Terms_of_trade)

<http://pse.litbang.pertanian.go.id/>

# EPILOG

## AGENDA KEBIJAKAN UNTUK MEMPERKUAT KEDAULATAN PANGAN DAN KESEJAHTERAAN PETANI

Syahyuti<sup>1</sup>

Buku ini telah berupaya menjamu pembaca dengan serangkaian temuan-temuan dan hasil analisis berkenaan dengan berbagai topik menarik dunia pertanian Indonesia. Seluruhnya merupakan materi seminar dan masukan dari peserta yang dirangkum ulang oleh penulisnya masing-masing. Pada bagian ini, sebagai penutup, pembaca diberikan catatan ringkas sebagai refleksi berbasis pada isi pokok setiap tulisan dalam buku ini.

Pada hakekatnya rangkaian seminar dan penulisan dalam buku ini yang dilakukan Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) merupakan bagian dari upaya penyusunan kebijakan berbasiskan hasil-hasil penelitian. Sejalan dengan pembahasan pada Prolog, pendekatan *research-based policy* akan memberikan rumusan kebijakan yang lebih tepat, komprehensif, berkeadilan, serta berkelanjutan untuk pembangunan pertanian di Indonesia. Di titik inilah pada hakekatnya sumbangan dari buku ini.

### PEMBELAJARAN UNTUK PERUMUSAN AGENDA KEBIJAKAN

Dari sepuluh topik yang dibahas, seluruhnya merupakan persoalan-persoalan di ranah kebijakan yang semestinya menjadi perhatian pemerintah, baik Kementerian Pertanian maupun

---

<sup>1</sup> Peneliti Utama pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian

Kementerian/Lembaga terkait lainnya; dan sebagiannya lagi agak kental kandungan kegiatan survey dan ilmiahnya. Ada tujuh tulisan yang membahas bahwa pemerintah dituntut untuk segera melakukan aksi kebijakan mendesak, yaitu perihal sengketa dagang Indonesia di WTO, pilihan subsidi pupuk, dukungan untuk kelapa sawit berkelanjutan, penyempurnaan program Upsus Siwab dan asuransi pertanian, menentukan dan memenuhi cadangan beras pemerintah, serta mendesaknya perhatian terhadap pelaksanaan Kebijakan Presiden tentang Tanah Objek Reforma Agraria (TORA).

Sementara itu, ada tiga tulisan yang kandungan ilmiahnya lebih kentara – meskipun tetap dalam nuansa kebijakan – yakni berkenaan dengan pengukuran kesejahteraan petani dimana NTP dianggap kurang memuaskan, daya saing pertanian, serta pelajaran dari regulasi terkait kelembagaan petani perkebunan. Ketiga hal terakhir ini bermaksud memberikan catatan tentang perlunya perhatian tidak hanya bagi kalangan pengambil kebijakan tapi juga kalangan akademisi lain.

Tulisan tentang upaya merespon hasil sidang sengketa dagang Indonesia di DSB-WTO, yakni kasus kebijakan impor hortikultura, hewan dan produk hewan; dibahas secara khusus kasus dengan kode DS-455, DS-477, dan DS-478. Setelah dijelaskan berbagai prinsip dan prosedur penyelesaian sengketa, posisi Indonesia, dan lain-lain; disimpulkan bahwa ada dua opsi yang bisa diambil Indonesia yakni menerima keputusan Panel dan mengimplimentasikannya, atau menolak keputusan panel dengan melakukan *appeal* (banding) ke *Appellate Body*.

Kekalahan Indonesia dalam putusan Panel kasus DS-477 dan DS-478 tersebut perlu menjadi pembelajaran dalam perumusan kebijakan pembatasan impor produk pertanian kedepan. Indonesia perlu memahami dengan lebih baik terhadap hak dan

kewajiban anggota WTO serta aturan WTO yang berlaku, terutama *AoA, Import Licensing, SPS, dan GATT 1994*. Perlindungan petani dan pasar domestik sedapat mungkin menggunakan instrumen kebijakan (*trade remedies dan trade defence instruments: anti dumping, safeguards, standards, SPS*) yang konsisten dengan aturan WTO berlaku. Ke depan, persoalan sengketa dagang serupa mungkin tetap akan terjadi, sehingga catatan dari tulisan ini sebaiknya dapat memandu kita semua.

Terkait kebijakan pupuk, penulis menekankan perlunya segera mengimplementasikan perubahan kebijakan dari sistem subsidi pupuk kepada industry pupuk menuju Bantuan Langsung Petani (BLP). Saran ini merupakan refleksi dari pelaksanaan subsidi selama ini yang dinilai kurang memuaskan. Kunci utama keberhasilannya adalah tersedianya data petani yang akurat dan selalu terbaru. Untuk mewujudkannya yang pertama harus dilakukan adalah akurasi data petani melalui penerapan e-RDCK, dan pepadanan dengan data SIM LUHTAN sebagai basis data utama. Penulis menyampaikan empat alternatif untuk perubahan kebijakan subsidi pupuk ke Subsidi Langsung Pupuk (SLP), dimana faktor-faktor kunci implementasinya adalah kejelasan tentang kriteria petani miskin, pembaruan data, serta penjadwalan transfer subsidi ke kartu tani.

Ujicoba dan pelaksanaan asuransi pertanian untuk padi dan sapi, cukup sukses dalam tiga tahun terakhir ini. Ke depan disarankan agar model asuransi perlu diintegrasikan dengan kredit usaha pertanian dalam skim pembiayaan usahatani pada sistem pembiayaan pertanian. Keterlibatan pihak swasta (kemitraan usaha) akan semakin diperluas (perusahaan asuransi atau re-asuransi), termasuk untuk skim perlindungan usaha untuk komoditas strategis lainnya.

Untuk Program SIWAB yang sangat menarik perhatian sepanjang tahun 2017, penulis mengingatkan beberapa catatan penyempurnaan berkenaan dengan penanganan *gangrep* dan IB yang membutuhkan keahlian, namun harus terus dilanjutkan dan didukung fasilitas IB berupa kontainer di depo Kabupaten/Kota. Satu hal yang penting, target bunting setiap daerah mesti disesuaikan dengan potensi wilayah masing-masing. Selain itu besarnya insentif untuk petugas IB perlu dibedakan untuk setiap daerah dengan kondisi lapang yang juga bervariasi.

Berkenaan dengan kelapa sawit sebagai salah satu primadona ekspor dan andalan ekonomi nasional, penulis mengingatkan beberapa aspek yakni perlunya segera direalisasikan peningkatan produktivitas perkebunan kelapa sawit rakyat melalui program penanaman kembali (*replanting*), penyediaan bibit kelapa sawit bersertifikat, peningkatan akses finansial pekebun rakyat melalui program sertifikasi lahan rakyat, peningkatan nilai tambah melalui hilirisasi, stabilisasi harga melalui peningkatan pasar domestik dan pasar kawasan, serta perhatian lebih serius terhadap diplomasi dan kerjasama investasi dan perdagangan. Bersamaan dengan itu juga perlu terus dilakukan perbaikan infrastruktur dan fasilitasi perdagangan, dukungan data dan informasi yang valid dan terbarukan, serta penguatan organisasi petani dan pelaku usaha.

Indonesia juga perlu mempersiapkan diri menuju tahun 2050, saat dunia memerlukan tambahan 60-170 juta ton minyak nabati. Kelapa sawit memiliki keunggulan kompetitif, dimana hanya perlu 12-34 juta hektar untuk perluasan, dibandingkan jika menggunakan kedelai yang membutuhkan konversi hutan seluas 120-340 juta ha. Untuk saat ini, Indonesia membutuhkan tambahan lahan seluas 9 juta hektar untuk memproduksi 150 – 160 juta ton CPO sesuai dengan permintaan dunia yang berkembang.

Merespon perdebatan tentang stok dan cadangan pangan pemerintah, tulisan tentang keberadaan surplus dan cadangan beras masyarakat serta kebutuhan cadangan beras pemerintah yang merupakan hasil penelitian PSEKP, tim peneliti menghitung bahwa dengan asumsi konsumsi beras/kapita 124,9 kg/tahun, maka pada tahun 2016 diperoleh surplus beras sekitar 12,2 juta ton (37,9% kebutuhan). Namun demikian, kajian ini belum dapat mengidentifikasi dimana keberadaan surplus beras tersebut di dalam rantai pasok agribisnis beras. Sementara, perkiraan volume dan keberadaan CPM Beras per 30 Sep 2015 diperkirakan sebesar 7,1 juta ton. Selanjutnya, kebutuhan CPP beras untuk tahun 2018 untuk menjaga stabilisasi harga diperkirakan sekitar 780 ribu sampai 867 ribu ton.

Menghadapi dinamika komoditas beras yang membutuhkan klarifikasi dari pemerintah setiap saat, maka Tim merekomendasikan agar informasi tentang surplus, CPM dalam rantai pasok, dan kebutuhan CPP beras merupakan syarat keharusan (*necessary condition*) yang harus selalu disediakan. Informasi ini sangat penting untuk dapat merancang kebijakan guna menjamin stabilitas pasokan dan harga beras yang wajar bagi konsumen. Perkiraan volume CPM seperti dilakukan BPS-BKP perlu dilakukan secara periodik, misalnya setiap 3 tahun.

Akses petani atas lahan sebagai sumber daya utama kegiatan pertanian, mendapat angin segar dengan Program Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) yang akan membagikan 9 juta ha lahan untuk petani, berupa program legalisasi asset (4,5 juta ha) ditambah redistribusi lahan (4,5 juta ha). Sampai tahun ketiga, program ini belum memberi kemajuan yang sesuai. Untuk ini, Kementerian Pertanian sebagai kementerian teknis pengguna lahan perlu lebih proaktif. Kementerian Pertanian dengan jajarannya di daerah perlu menjadi pemangku kepentingan yang berperan aktif

dalam pelaksanaan kegiatan ini, terutama untuk menjamin bahwa lahan yang dibagikan sesuai untuk usaha pertanian.

Berkenaan dengan ketidakpuasan terhadap penggunaan indikator kesejahteraan petani sebagai ukuran kesejahteraan, penulis telah menawarkan ide baru berupa Indeks Kedaulatan Pangan (IKP). Ide ini muncul dengan merangkum berbagai kelebihan dan kelemahan ukuran yang telah dihasilkan BPS selama ini yakni Nilai Tukar Petani (NTP), PDB sektor pertanian per kapita, prevalensi kemiskinan, prevalensi kurang gizi dan indeks ketahanan pangan multidimensi, Indeks Kesejahteraan (Kemiskinan) Multidimensi (IKM), Indeks ketahanan pangan multi dimensi, serta Persepsi keadaan dan kecukupan pendapatan. Selain itu, ada dua indeks yang merupakan adaptasi dari indikator kesejahteraan umum yakni Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kebahagiaan Penduduk.

Mengulang kembali catatan penulis berkenaan dengan daya saing pertanian, maka untuk meningkatkan daya saing pertanian wilayah, pemerintah perlu mengambil langkah-langkah berkaitan dengan upaya peningkatan kapasitas permintaan, persaingan usaha, inovasi, serta kelembagaan pertanian.

Pada tulisan tentang inovasi kelembagaan petani pekebun, penulis menekankan pentingnya perhatian bahwa institusi merupakan modal sosial yang memiliki sifat strategis dalam membangun proses perubahan. Kelemahan kita selama ini adalah belum memandang institusi sebagai modal sosial, sehingga membangun institusi belum dipandang sebagai suatu investasi.

Sebagai contoh, pada periode tahun 2009-2016 berlangsung inefisiensi dalam sistem pemasaran gula sehingga produksi gula nasional menurun melalui proses berantai dari penurunan luas areal hingga rendemen tebu. Proses penurunan kinerja dapat disebabkan oleh berbagai faktor yang datang dari berbagai arah

atau sumber. Untuk kasus Indonesia, pelemahan pergulaan lebih banyak disebabkan oleh serbuan gula impor di satu pihak dan inkonsistensi kebijakan pemerintah dalam jangka panjang. Pengalaman pengembangan institusi petani perkebunan dan UU perkebunan dapat dijadikan referensi penting untuk pengembangan institusi di sektor pertanian pada umumnya.

## **PENUTUP**

Demikianlah butir-butir penting dari sepuluh tulisan dalam buku ini. Kajian kebijakan selalu menarik karena sangat dinamis, sehingga tulisan dengan analisis bidang ini akan selalu dibutuhkan publik. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) sebagai institusi dengan salah satu mandatnya melakukan penelitian kebijakan pembangunan pertanian akan tetap berupaya memberikan suguhan kepada semua kalangan melalui berbagai media. Dengan data dan informasi yang lengkap karena memadukan data sekunder statistik dengan data primer dari lapangan, lalu diolah dan dianalisis dengan disiplin keilmiah yang kuat, dan kemudian disajikan dalam laporan dan paper dengan bahasa yang populer. Dengan proses ini diharapkan PSEKP dapat terus memberi sumbangsih nyata kepada masyarakat secara luas. Buku ini semoga menjadi buku seri pertama tentang kebijakan pembangunan pertanian yang dihasilkan PSEKP dan akan dilanjutkan di tahun-tahun berikutnya dengan lebih baik. *Insya Allah.*

## SEKILAS TENTANG PENULIS

**Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, M.S.** Profesor Riset bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: achsuryana@gmail.com

**Dr. Ir. Adang Agustian, M.P.** Peneliti Madya bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: aagustian08@gmail.com

**Prof. Dr. Ir. Agus Pakpahan, M.S.** Profesor Riset bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: aguspak@gmail.com

**Dr. Ir. Delima Hasri Azahari, M.S.** Peneliti Madya bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: delimahasridarmawan@yahoo.com

**Dr. Ir. Erwidodo, M.S.** Peneliti Utama bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: erwidodo@gmail.com

**Dr. Ir. Hermanto, M.Sc.** Peneliti Madya bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: hermanto809@yahoo.com

**Dr. Ir. I Ketut Kariyasa, M.Si.** Peneliti Utama bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: k\_kariyasa@yahoo.com

**Dr. Ir. Nyak Ilham, M.Si.** Peneliti Utama bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: ny4kilham@yahoo.com

**Prof. Dr. Ir. Pantjar Simatupang, M.S.** Profesor Riset bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: pantjar@gmail.com

**Rangga Ditya Yofa, S.P.** Peneliti Pertama bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: [rangga\\_86@yahoo.com](mailto:rangga_86@yahoo.com)

**Dr. Ir. Sahat M. Pasaribu, M.Eng.** Peneliti Utama bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: [sahatp@gmail.com](mailto:sahatp@gmail.com)

**Dr. Ir. Saktyanu Kristyantoadi Dermoredjo, M.Si.** Peneliti Madya bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: [saktyanuadi@yahoo.com](mailto:saktyanuadi@yahoo.com)

**Dr. Ir. Sri Hery Susilowati, M.S.** Peneliti Madya bidang Ekonomi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: [srihery@yahoo.com](mailto:srihery@yahoo.com)

**Dr. Ir. Syahyuti, M.Si.** Peneliti Utama bidang Sosiologi Pertanian pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian. Email: [syahyuti@gmail.com](mailto:syahyuti@gmail.com)

## INDEKS

### A

adopsi inovasi, 103  
adopsi teknologi, 103, 108, 208  
agraria, 22, 28, 29, 30, 32, 40, 41, 44  
agribisnis, 2, 17, 40, 82, 84, 109, 207, 218, 252, 257, 264, 293  
alih fungsi lahan, 212  
Alsintan, 100  
Asuransi, 80, 82, 85, 86, 88, 90, 91, 93, 95, 104, 106, 107, 110  
Asuransi pertanian, 80, 82, 85, 86, 90

### B

banding (*appeal*), 113, 130, 133  
beras, 7, 24, 48, 51, 65, 71, 74, 77, 83, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165,  
166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180,  
181, 182, 183, 184, 185, 187, 273, 293

### C

cadangan beras, 9, 166, 170, 171, 172, 174, 177, 186, 290, 293  
cadangan pangan pemerintah, 70, 178, 292  
CPO, 194, 195, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 207, 208, 209, 210,  
211, 215, 292

### D

daging sapi, 8, 11, 79, 221  
daya saing ekonomi, 213  
daya saing global, 253  
daya saing pertanian, 252, 253, 255, 259, 262, 263, 265, 267, 290, 294  
*demand*, 127  
*Dispute Settlement Body (DSB)*, 129

distribusi pupuk, 51, 55, 56, 59, 70, 76  
diversifikasi pangan, 263

## E

ekspor, 9, 16, 118, 121, 180, 189, 198, 199, 200, 202, 213, 214, 215, 271,  
292

## F

FAO, 189, 190, 201, 202, 203, 217, 253, 254, 266, 287

## G

GAP, 214

Gapoktan, 35, 89, 106

## H

harga pupuk, 48, 50, 51, 58, 60, 61, 62, 63, 69, 70, 73, 74, 75, 77

hutan, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 42, 205, 206, 212, 215,  
234, 292

hutan produksi, 27, 28, 30, 32

hutan produksi konversi, 27

## I

impor daging sapi, 221

indeks kelaparan global, 253

indeks ketahanan pangan global, 254

indeks kompetitif global, 253, 254

industri peternakan, 249

inovasi, 146, 213, 260, 262, 264, 277, 282, 285, 294

inovasi teknologi, 285

insentif, 3, 8, 18, 51, 59, 60, 106, 107, 151, 152, 154, 155, 156, 213, 230,  
245, 246, 282, 283, 285, 292

investasi, 212, 255  
irigasi, 25, 40, 90  
ISPO, 206, 212, 215

## K

kartu tani, 56, 57, 68, 106, 291  
kawasan, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 36, 37, 38, 42, 103, 215, 234,  
235, 236, 292  
kebijakan, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 22, 28, 41, 48,  
54, 55, 59, 60, 61, 66, 69, 71, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 101, 104, 113, 114,  
117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 128, 129, 132, 133, 134, 137,  
143, 149, 151, 154, 156, 160, 161, 172, 180, 182, 183, 184, 185, 205,  
212, 213, 214, 215, 246, 253, 254, 255, 262, 263, 264, 265, 279, 285,  
289, 290, 291, 293, 295  
kebijakan harga, 262  
kebijakan pembangunan pertanian, 18, 295  
kebijakan pupuk, 291  
kebijakan subsidi pupuk, 9, 48, 55, 59, 71, 74, 75, 76, 78, 291  
kebutuhan lahan, 192  
kebutuhan pangan, 14, 24, 44  
kedaulatan pangan, 7, 79, 178  
kelapa sawit, 8, 11, 189, 193, 194, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203,  
204, 205, 206, 207, 208, 209, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 292  
kelembagaan, 3, 4, 8, 9, 21, 23, 30, 53, 109, 144, 154, 213, 215, 245,  
246, 255, 260, 262, 265, 290, 294  
kelompok tani, 35, 47, 52, 53, 55, 98, 99, 222, 239, 247, 265  
kemandirian pangan, 178  
kemiskinan, 2, 30, 41, 73, 283, 294  
kemitraan, 35, 82, 85, 87, 101, 109, 208, 214, 291  
kenaikan harga, 60, 65, 172  
kesejahteraan petani, 7, 8, 21, 71, 107, 110, 252, 270, 274, 279, 280,  
285, 286, 290, 294

ketahanan pangan, 10, 41, 44, 45, 71, 73, 80, 83, 178, 254, 267  
konsumsi beras, 24, 160, 165, 166, 170, 181  
konversi lahan, 25, 44, 253, 260, 262  
koperasi, 35, 37, 142, 237, 242, 265  
kredit, 143, 263, 264, 291

## L

lahan cadangan, 44  
lahan gambut, 26, 27, 206  
lahan kering, 24, 26, 32, 39, 44, 141, 142, 143  
lahan pertanian, 12, 21, 22, 23, 25, 27, 35, 40, 264  
lahan sawah, 12, 24, 25, 26, 226, 227  
lahan sawit, 197  
lahan terlantar, 28  
lembaga keuangan, 84  
lumbung pangan, 44, 187, 249

## M

minyak nabati, 191, 192, 193, 194, 204, 292  
minyak sawit, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 199, 200, 202, 203, 204,  
205, 208, 209, 214, 216, 217, 218, 219

## N

negosiasi, 114, 119, 120

## O

OECD, 12, 20

## P

padi, 8, 9, 10, 11, 13, 24, 47, 48, 61, 62, 63, 64, 72, 73, 74, 77, 79, 81,  
82, 83, 84, 86, 87, 88, 90, 91, 96, 97, 100, 104, 105, 112, 160, 164, 167,

168, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 178, 186, 187, 227, 291  
pangan, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 24, 28, 37, 43, 44, 47,  
62, 63, 64, 65, 74, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 102, 103, 104, 137,  
155, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 169, 170, 172, 174, 177,  
178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 186, 209, 210, 213, 221, 237, 254,  
260, 262, 263, 287, 294  
pembangunan ekonomi, 269  
pembangunan nasional, 80, 102, 253  
pembangunan pertanian, 1, 15, 19, 21, 41, 76, 79, 84, 97, 100, 102,  
104, 108, 262, 269, 285, 286, 289, 295  
pemberdayaan petani, 99  
pembiayaan, 8, 75, 80, 87, 90, 101, 107, 108, 142, 197, 212, 213, 264,  
291  
pembibitan sapi, 36, 239  
pendapatan petani, 61, 69, 76, 79, 84, 144, 262, 279  
penggunaan pupuk, 51, 57, 62, 72, 73, 74  
penguasaan lahan, 21, 57, 60, 75  
peningkatan produksi, 12, 19, 47, 71, 73, 79, 97, 201, 213, 249, 282  
penyuluh, 103, 106, 265  
penyuluhan, 215, 265  
perdagangan, 8, 9, 16, 104, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 132, 133, 134,  
156, 162, 169, 176, 180, 212, 213, 216, 252, 253, 255, 269, 292  
perdesaan, 189, 278  
Peremajaan Sawit Rakyat (PSR), 214  
permodalan, 40, 70  
pertanian, 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23,  
24, 25, 26, 27, 28, 32, 35, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 47, 60, 69, 71, 72, 75,  
76, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 99, 100, 101, 102, 103,  
104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 123, 132, 134, 169, 179, 189, 251,  
252, 253, 255, 256, 257, 259, 260, 262, 263, 264, 265, 267, 269, 271,  
277, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 287, 289, 290, 291, 293, 294, 295  
perubahan iklim, 12, 13, 15, 16, 19, 80, 83, 88, 102, 103, 104, 107, 253,  
264

petani, 2, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 17, 18, 21, 23, 26, 30, 34, 40, 47, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 130, 131, 134, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 151, 152, 154, 155, 156, 162, 168, 170, 177, 186, 208, 223, 262, 263, 264, 265, 270, 273, 274, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 290, 291, 292, 293, 294, 295

petani kecil, 2, 10, 12, 17, 65

petani padi, 104, 162, 168, 186

peternakan, 103, 114, 222, 237, 249

produksi pertanian, 62, 213, 252, 262, 278, 279

program, 1, 4, 5, 9, 16, 21, 22, 23, 30, 31, 34, 35, 40, 41, 44, 47, 55, 58, 71, 73, 80, 81, 82, 83, 85, 87, 88, 89, 97, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 110, 121, 137, 141, 183, 184, 213, 214, 222, 239, 248, 250, 290, 292, 293

pupuk, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 106, 155, 209, 210, 238, 291

pupuk bersubsidi, 50, 53, 56, 57, 58, 70, 71, 73, 78

## R

reforma agraria, 21, 22, 28, 29, 31, 32, 36, 37, 40, 41, 264

regulasi, 29, 123, 124, 130, 131, 132, 133, 134, 213, 252, 290

RSPO, 205

## S

sapi bibit, 236, 247

sapi lokal, 233

sapi potong, 223, 224, 225, 249, 250

sengketa dagang, 114, 115, 116, 119, 120, 121, 122, 124, 131, 132, 133, 290, 291

sentra produksi, 72, 73, 77, 81  
sertifikasi, 18, 38, 75, 205, 212, 215, 224, 292  
SIWAB, 9, 221, 222, 223, 225, 226, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 235,  
236, 237, 239, 240, 241, 242, 245, 246, 247, 248, 291  
stabilitas harga, 159, 161, 180, 183, 184  
subsidi, 8, 9, 18, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61,  
62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 94, 101,  
102, 108, 180, 262, 264, 285, 290, 291  
subsidi harga input, 285  
subsidi harga output, 61, 62, 63, 64, 65, 69, 70  
subsidi harga pupuk, 59, 64, 66, 67  
subsidi langsung pupuk, 66, 67  
subsidi pupuk, 8, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 62, 63,  
64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 77, 78, 290, 291  
sumber daya air, 12  
swasembada, 7, 21, 24, 40, 47, 71, 74, 160, 187, 221, 248  
swasembada daging sapi, 221, 248  
swasembada pangan, 7, 21, 40, 47, 71, 160

## T

tadah hujan, 90

## U

usaha tani, 2, 17, 40, 47, 53, 60, 62, 65, 69, 74, 75, 77, 80, 81, 82, 87,  
88, 90, 97, 100, 103, 104, 107, 112, 141, 142, 143, 150, 152, 154, 155,  
168, 170, 177, 264, 277, 280, 281, 282, 283, 285, 291

## W

World Bank, 20, 44, 111, 266

WTO, 9, 104, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125,  
127, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 290, 291

- Laporan Supervisi. Jakarta (ID): Kerjasama Kementerian Pertanian, Bappenas, dan JICA.
- Pasaribu SM, Anugrah IS, Ariningsih E, Agustin NK, Askin A. 2009. Pilot project sistem asuransi untuk usahatani padi. Laporan Penelitian. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian.
- Ponnusamy K. 2013. Impact of public private partnership in agriculture: a review. The Indian J. of Agr Sci 83(8). [Internet] [cited 2015 Feb 18] Available from: <http://epubs.icar.org.in/ejournal/index.php/IJAgS/article/view/31981>
- Pramono, Basuki S, Widarto. 2005. Upaya peningkatan produktivitas padi sawah melalui pendekatan pengelolaan tanaman dan sumberdaya terpadu. Agrosains 7(1):1-6.
- Robertson AW. 2013. Developing climate services for climate risk management: Role of science and technology. Makalah dipresentasikan dalam "Workshop on Sustained Partnerships and Capacity for Climate Risk Management". Bogor, 18 Desember 2013. Bogor (ID): PERHIMPI, USAID, Columbia University, CCROM, dan IPB.

Kementerian Pertanian terus berupaya untuk menggunakan pendekatan *evidence-based policy making* dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakannya. Buku ini memuat sepuluh tulisan analisis peneliti berkaitan dengan isu terbaru dalam pembangunan pertanian sepanjang tahun 2018. Sepuluh artikel tersebut berkaitan dengan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA), kebijakan subsidi pupuk untuk petani, asuransi pertanian, sengketa perdagangan Indonesia di WTO, kelembagaan petani dalam sistem pergulaan nasional, cadangan pangan pemerintah, kebijakan dan kelembagaan untuk kelapa sawit, Program Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting (SIWAB), daya saing pertanian, serta usulan untuk pengukuran kesejahteraan petani.

Sepuluh artikel tersebut ditulis dengan bahasa populer agar publik secara luas dapat memahaminya dengan mudah. Materi buku ditata cukup ringkas dan padat, meskipun berasal dari penelitian dan analisis yang kuat secara keilmiah, demi mewujudkan amanah dalam memperkuat kaitan antara penelitian dengan perumusan kebijakan (*research-policy linkages*).



Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian  
Jalan Ragunan No. 29 Pasar Minggu Jakarta Selatan 12540  
Telp.: 021-7806202, Faks.: 021-7800644

ISBN 978-602-344-210-2



9 786023 442102