

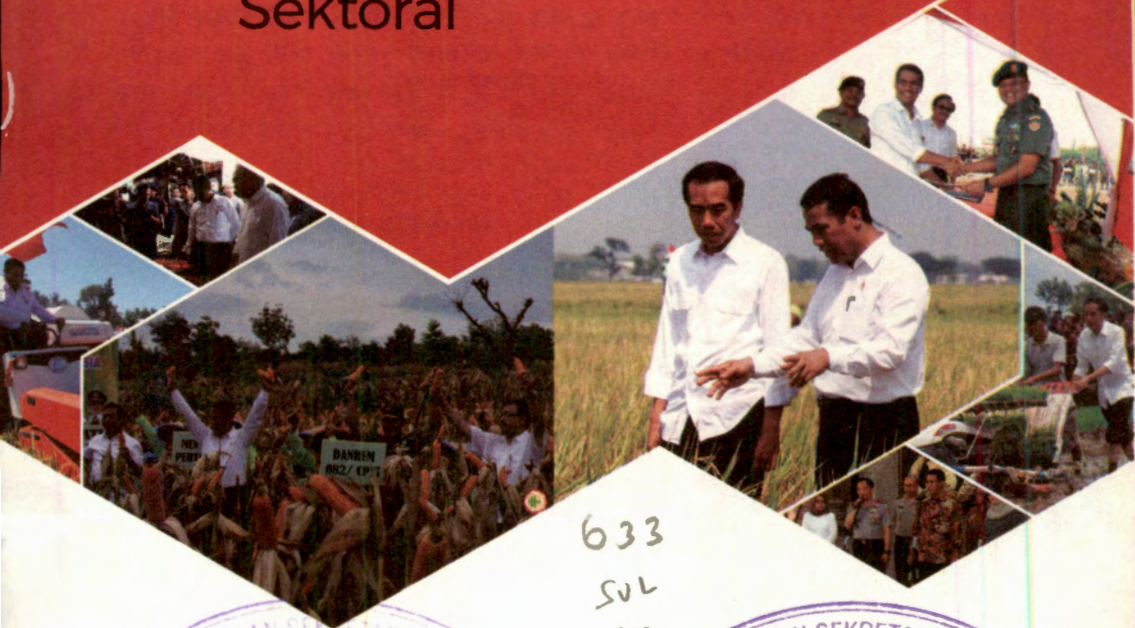
# MERAH PUTIH SWASEMBADA PANGAN

Menghapus Ego  
Sektoral



# MERAH PUTIH SWASEMBADA PANGAN

Menghapus Ego  
Sektoral



633

SUL  
M



# MERAH PUTIH SWASEMBADA PANGAN

## Menghapus Ego Sektoral

Diterbitkan oleh :



SEKRETARIAT JENDERAL  
KEMENTERIAN PERTANIAN RI

### Penulis

Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP  
Prof. (Riset) Dr. Ir. Pantjar Simatupang, MS  
Dr. Ir. Kasdi Subagyono, M.Sc  
Dr. Ir. Suwandi, M.Si  
Prof. Dr. Ir. Budi Indra Setiawan, M.Agr  
Dr. Ir. Ani Andayani, M.Agr  
Dr. Ir. Hermanto, MP  
Dr. Ir. Sam Herodian, MS  
Dr. Ir. M. Luthful Hakim, M.Si

### Editor Substansi

Dr. Ir. Mat Syukur, MS

### Editor Bahasa

Yulianto, S.Pi

Buku ini dilindungi Undang-Undang Hak Cipta. Segala bentuk penggandaan, penerjemahan, atau reproduksi, baik melalui media cetak maupun elektronik harus seizin penerbit, kecuali untuk kutipan ilmiah.

Cetakan Pertama: Oktober 2017  
ISBN 978 602 5540 04 2



# SAMBUTAN MENTERI PERTANIAN



Sejak pertama dilantik sebagai Menteri Pertanian pada 27 Oktober 2014 dan kemudian mengikuti Sidang Kabinet perdana, kami diberikan arahan oleh Bapak Presiden untuk memulai tradisi baru bekerja lintas sektor dan lintas Kementerian/Lembaga. Hal ini tentunya sangat relevan dengan beban tanggung jawab yang diberikan kepada kami sebagai Menteri Pertanian, untuk mencapai swasembada pangan dalam waktu tiga tahun. Kuncinya adalah menghapus ego sektoral.

Kami menyadari, bahwa pencapaian swasembada pangan tidak mungkin diupayakan sendiri oleh Kementerian Pertanian. Maka sejak awal, kami segera melaksanakan konsolidasi baik di internal Kementerian Pertanian maupun dengan pemangku kepentingan pusat dan daerah yang terkait dengan upaya pencapaian swasembada dan kedaulatan pangan sebagaimana diamanatkan dalam Nawa Cita.

Memahami bahwa sukses pencapaian swasembada pangan sangat bergantung pada para pelaku di lapangan, kami pun melakukan kunjungan kerja ke hampir 400 kabupaten/kota sentra pangan dari ujung barat hingga timur Indonesia, guna menggali permasalahan riil yang dihadapi daerah, dan mencari solusinya. Beberapa keputusan bahkan kami ambil langsung di lapangan, dengan tetap berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga terkait. Kunjungan kerja juga kami lakukan dalam rangka meneguhkan komitmen para pimpinan daerah baik gubernur, bupati/wali kota guna

menyamakan langkah untuk mencapai tujuan bersama: Indonesia yang berdaulat pangan dan petani sejahtera.

Beberapa permasalahan yang kami temukan di lapangan dalam pencapaian swasembada pangan adalah: (1) rusaknya jaringan irigasi 3 juta hektar dan minimnya bangunan sumber-sumber air; (2) kelangkaan pupuk; (3) rendahnya penggunaan benih/bibit unggul; (4) pola pertanian yang masih tradisional; dan (5) minimnya jumlah penyuluh di lapangan. Maka kami berputar otak untuk kemudian menggandeng pihak-pihak yang dapat membantu mengatasi berbagai persoalan tersebut mulai dari K/L teknis seperti Kementerian PUPR, Kemendes PDTT, KLHK, Kementerian BUMN, Kemendag; berbagai perguruan tinggi penyelenggara pendidikan pertanian di antaranya IPB, UGM, Unpad, dan kampus-kampus lainnya di daerah; perusahaan BUMN mencakup BULOG, PT. Pertani, PT. SHS, Perum Perhutani; bahkan aparat pertahanan dan keamanan yaitu TNI AD untuk mendukung pendampingan dan pelaksanaan program Upsus Swasembada Pangan dan POLRI untuk membantu pengawasan dan penindakan tindak pidana yang melibatkan komoditas pertanian serta aparat kejaksaan dan KPK untuk membantu dalam pencegahan korupsi dan penyimpangan hukum lainnya.

Dalam menjalin kerjasama dengan berbagai institusi tersebut, satu hal yang seringkali kami tekankan adalah bahwa kita semua bekerja demi Merah Putih, demi Bangsa dan Negara Indonesia, maka sekat-sekat kelembagaan dan ego sektoral harus dihapuskan. Alhamdulillah, atas dasar hal tersebut, kerjasama dengan berbagai institusi yang kami sebutkan tadi dapat berjalan dengan baik, bahkan dilegalkan dalam bentuk perjanjian kerjasama/ MoU antar berbagai pihak.

Pelaksanaan kegiatan pembangunan pertanian pun tidak hanya mengandalkan anggaran dari Kementerian Pertanian, tetapi juga mengoptimalkan anggaran yang ada di Kementerian/Lembaga lainnya. Sebagai contoh, dalam upaya perbaikan jaringan irigasi, kami mendapatkan dukungan nyata dari Kementerian PUPR di mana pelaksanaan rehab jaringan irigasi primer dan sekunder yang dilaksanakan PUPR mengikuti lokasi rehab jaringan irigasi tersier yang dilaksanakan Kementan. Dalam penyediaan sumber air melalui embung, dam parit, *long storage*

dan bangunan lainnya, dapat menggunakan anggaran dana desa yang dikoordinir oleh Kemendes PDTT dengan lokasi sesuai daerah sentra pangan yang akan dikembangkan Kementan. Sinergitas semacam ini akan terus dilakukan untuk program-program pembangunan pertanian lainnya.

Namun demikian, kami menyadari bahwa berbagai upaya yang dilakukan pemerintah dalam mencapai kedaulatan pangan tidak akan berjalan mulus tanpa didukung oleh komitmen pihak swasta untuk turut pula mendorong insentif peningkatan produksi komoditas pertanian melalui penyerapan produksi lokal. Maka kami mengajak peran serta kalangan pengusaha, di antaranya yang tergabung dalam Gabungan Pengusaha Makanan Ternak (GPMT) untuk berkomitmen menyerap jagung lokal, sehingga para petani lebih bergairah menanam jagung dan Indonesia tidak perlu mengimpor jagung. Kami juga mendorong para pengusaha penggilingan beras yang memproduksi beras medium dan premium, untuk tidak mengambil keuntungan terlalu besar sehingga harga di tingkat konsumen tidak terlalu tinggi, dan petani tetap merasakan keuntungan.

Terkait dengan upaya stabilisasi harga, Kementerian Pertanian bersama Kementerian Perdagangan didukung BUMN sektor pertanian melaksanakan operasi pasar secara sistematis khususnya di pasar induk kota-kota besar sehingga gejolak harga dapat diredam. Kami pun bersama-sama POLRI yang tergabung dalam Satgas Pangan melaksanakan pengawasan dan penindakan terhadap pihak-pihak yang diduga melakukan praktik penimbunan pangan khususnya menjelang puasa dan hari raya. Hasilnya, harga pangan di bulan Ramadhan dan menjelang Idul Fitri cenderung stabil. Sebagai solusi jangka panjang, Kementerian Pertanian berinisiatif membuka outlet-outlet Toko Tani Indonesia yang tersebar di 32 provinsi utamanya di wilayah Jabodetabek dan Banten untuk memperpendek rantai pasok sehingga harga di pasar tidak terlalu tinggi dan keuntungan yang lebih besar dapat dinikmati petani.

Banyak upaya lainnya yang telah dan akan terus kami lakukan untuk mencapai sukses swasembada pangan. Untuk itu, kami meminta

para Profesor (Riset)/ Peneliti/ Staf/Tenaga Ahli untuk menuliskan apa-apa yang telah kami lakukan tersebut dalam bentuk buku, sehingga menjadi catatan sejarah dan pembelajaran bagi generasi selanjutnya. Buku ini juga kami persembahkan sebagai apresiasi dan tanggung jawab kami kepada seluruh masyarakat yang mendukung Indonesia berdaulat pangan. Semoga bermanfaat.

Jakarta, Oktober 2017

Menteri Pertanian,



Andi Amran Sulaiman



# KATA PENGANTAR

---

Puji Syukur ke hadirat Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang karena atas berkat rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku **“Merah Putih Swasembada Pangan: Menghapus Ego Sektoral”** ini dapat diselesaikan tepat waktu. Buku ini disusun sebagai bentuk apresiasi dan tanggung jawab kepada publik untuk menyampaikan mengenai hal-hal yang telah dilakukan Kementerian Pertanian dalam upaya pencapaian swasembada pangan, dengan merangkul berbagai institusi dan pemangku kepentingan, dalam bingkai semangat menghapus ego sektoral.

Semangat Merah Putih yang merefleksikan prinsip gotong-royong, kerja sama dan keterpaduan merupakan dasar keberhasilan menghapus ego sektoral yang selama ini menjadi faktor penghambat suksesnya kegiatan pembangunan. Menteri Pertanian Bapak Amran Sulaiman, berhasil menularkan semangat kebangsaan dan Merah Putih tersebut sehingga mampu merangkul berbagai pihak baik di pusat maupun daerah serta non-pemerintah untuk turut bersama-sama mengupayakan sukses Indonesia berdaulat pangan.

Strategi menghapus ego sektoral tidak hanya dilaksanakan pada saat pelaksanaan kegiatan, namun sejak tahap perencanaan hingga pengawasan. Untuk itu, buku ini menghadirkan upaya-upaya menghapus ego sektoral tersebut secara sekuensial mulai dari tahap perencanaan dan manajemen pembangunan pertanian, pelaksanaan Gerakan Semesta/ Upsus Swasembada Pangan, perbaikan infrastruktur khususnya terkait

pengairan yang melibatkan banyak pihak, hingga tahap pengawasan baik yang dilaksanakan oleh internal maupun eksternal Kementerian Pertanian. Dengan demikian diharapkan, sesuai petunjuk dan arahan Bapak Menteri Pertanian, kiranya buku ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat yang ingin memahami hasil kerja Kementerian Pertanian secara komprehensif.

Kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan buku ini disampaikan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya. Semoga buku ini dapat memberikan nilai tambah/wawasan bagi para pembacanya.

Ketua Pelaksana,  
Penyusunan Buku Serial Pembangunan Pertanian 2017



Kasdi Subagyono



# DAFTAR ISI

SAMBUTAN MENTERI PERTANIAN.....	iii
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
PROLOG MENGHAPUS EGO SEKTORAL UNTUK PEMBENTUKAN “ORKESTRA” PEMBANGUNAN PANGAN DAN PERTANIAN.....	1
Menghapus Ego Sektoral Kunci Sukses Swasembada Pangan.....	5
1. Perspektif manajemen.....	5
2. Perspektif organisasi.....	6
Urgensi dalam Manajemen Pembangunan Pertanian .....	8
Orkestra Kolaborasi Pembangunan.....	13
Inisiatif Sebagai Menteri Pertanian .....	16
Gayung Bersambut.....	21
Tanggapan Para Pihak.....	25
Sistematika Buku.....	27
Daftar Pustaka.....	29



<b>BAB I</b>	<b>PERENCANAAN DAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN PANGAN DAN PERTANIAN .....</b>	<b>33</b>
	Perencanaan dan Manajemen Saat Ini .....	35
	Reformasi Perencanaan dan Manajemen .....	42
	1. Restrukturisasi program.....	46
	2. Reformasi sistem penganggaran .....	48
	3. Pendekatan kawasan .....	50
	Perencanaan dan Manajemen untuk Mendongkrak Pertumbuhan Ekonomi.....	53
	Daftar Pustaka.....	59
<b>BAB II</b>	<b>GERAKAN SEMESTA SWASEMBADA PANGAN .....</b>	<b>61</b>
	Sejarah Gerakan Semesta Swasembada Pangan.....	63
	Gerakan Semesta Pembangunan Infrastruktur Pertanian....	67
	Produksi Pangan Meningkat .....	82
	Daftar Pustaka.....	85
<b>BAB III</b>	<b>PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR PENGAIRAN.....</b>	<b>87</b>
	Kebijakan Infrastruktur Pengairan.....	88
	Permasalahan Pengelolaan Air .....	90
	Sinkronisasi Pengembangan Infrastruktur Pengairan .....	93
	Paradigma Baru Pemanfaatan Air untuk Pertanian .....	98
	1. Efisiensi air irigasi bagi pertanian berkelanjutan.....	98
	2. Pemanfaatan air non irigasi .....	99
<b>BAB IV</b>	<b>PERDAGANGAN, DISTRIBUSI, DAN STABILISASI HARGA PANGAN .....</b>	<b>107</b>
	Sistem Perdagangan Pangan.....	109
	Distribusi Pangan.....	113
	Stabilisasi Harga .....	121
	1. Penetapan harga acuan .....	122
	2. Serap gabah petani .....	127
	Pengawasan Stabilisasi Harga Pangan .....	129
	Penutup.....	132
	Daftar Pustaka.....	134



<b>BAB V</b>	<b>PENGAWASAN PEMBANGUNAN PERTANIAN.....</b>	<b>137</b>
	Pengawasan Internal.....	140
	1. Pengawasan internal dalam perencanaan program.....	140
	2. Pengawasan internal dalam pelaksanaan program (Itjentan dan BPKP).....	141
	3. Pengawasan internal terhadap pejabat struktural.....	142
	Pengawasan Eksternal.....	143
	1. Pengawasan eksternal perencanaan program.....	143
	2. Pengawasan eksternal pelaksanaan program .....	144
	3. Pengawasan eksternal pejabat struktural.....	146
<b>EPILOG</b>	<b>MENANTI GALA PREMIERE ORKES SIMFONI SEKUEL PERTAMA.....</b>	<b>149</b>



# DAFTAR TABEL

---

Tabel 1	Kemitraan kementerian pertanian dengan kementerian/lembaga/organisasi.....	22
Tabel 2	Luas lahan pertanian menurut jenis penggunaan lahan.....	68
Tabel 3	Permasalahan dan pelibatan para pihak.....	96
Tabel 4	Rencana tindak lanjut upaya mendapatkan solusi permanen mengatasi kebanjiran.....	104



# DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Fungsi manajemen.....	6
Gambar 2	Anggaran berbasis kinerja (performance based bugetting) .....	36
Gambar 3	Pendekatan pembangunan: holistik, tematik, terintegrasi, dan spasial .....	38
Gambar 4	Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian tahun 2014 .....	39
Gambar 5	Struktur program dan kegiatan saat ini .....	41
Gambar 6	Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman, beserta Kepala Staf Angkatan Darat (Kasad) Jenderal TNI Mulyono selaku Penanggung Jawab Operasional (PJO) TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) membuka secara resmi Rapat Koordinasi Teknis TMMD (Rakornis TMMD) ke 100 yang dilaksanakan di Auditorium Kementerian Pertanian RI, Jakarta (5 September 2017).....	43
Gambar 7	Usulan restrukturisasi program pangan dan pertanian .....	47
Gambar 8	Refocusing anggaran untuk peningkatan belanja sarana dan prasarana petani .....	50
Gambar 9	Lokasi pengembangan kawasan pertanian nasional sesuai keppmentan 830/2016.....	51
Gambar 10	Alur Perencanaan Pengembangan Kawasan Pertanian .....	52

Gambar 11	Kementerian Pertanian (Kementan) menargetkan 1.000 ekor kelahiran pedet (anak sapi) Belgian Blue pada 2017-2018 (17 Juni 2017).....	56
Gambar 12	Menteri Andi Amran Sulaiman saat melakukan ekspor bawang merah ke Thailand (18 Agustus 2017)...	57
Gambar 13	Perkembangan Pembangunan Infrastruktur Pertanian Tahun 2010-2017 .....	69
Gambar 14	Perluasan areal jagung di antara tanaman perkebunan.....	72
Gambar 15	Presiden Joko Widodo melakukan peletakan batu pertama pembangunan saluran irigasi tersier di Bendungan Irigasi Tersier Desa Mandor Kabupaten Landak, Kalimantan Barat (20 Januari 2015).....	72
Gambar 16	Mentan, Andi Amran Sulaiman beserta Kepala Staf Angkatan Darat, Jend. TNI Mulyono, dalam acara Rapat Koordinasi TMMD ke-100, di Auditorium Kementerian Pertanian (5 September 2017) .....	73
Gambar 17	Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dengan Rektor IPB Prof. Herry Suhardiyanto, upaya dukungan penyediaan benih padi unggul, alat-alat pertanian lainnya dan pendampingan penyuluh pertanian di daerah-daerah produksi padi di seluruh Indonesia (16 Januari 2015).....	74
Gambar 18	Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dan Rektor Universitas Gadjah Mada Prof. Dr. Ir. Dwikorita Karnawati tentang Pencapaian Swasembada Pangan (27 Januari 2015) .....	75
Gambar 19	Kesepakatan bersama Menteri Pertanian dengan Dekan Fakultas Pertanian se-Indonesia untuk memperkuat ekspor dan mengendalikan impor pangan, Unpad Bandung, 15/5/2017.....	76
Gambar 20	Mekanisme hubungan kerja Gerakan Semesta Upsus Swasembada Pangan .....	77

Gambar 21	Polaluaspanenpadibulanantahun2000-2016.....	79
Gambar 22	Menteri Pertanian RI, Andi Amran Sulaiman dan Gubernur Jambi H Zumi Zola melakukan panen raya kedelai di Kab. Tanjabtim, Jambi (6 September 2016)...	80
Gambar 23	Solusi pola tanam dan kebutuhan bawang merah.....	81
Gambar 24	Kelompok tani Desa Gunung Batu Kecamatan Pandeglang, Banten, melaksanakan gerakan tanam jagung di lokasi Sampang Jaha blok Cukang Kacang Ds. Gunung Batu (11 April 2017).....	81
Gambar 25	Perkembangan produksi padi, jagung, kedelai tahun 2014-2016 .....	82
Gambar 26	Perkembangan produksi bawang dan cabai tahun 2014-2016 .....	84
Gambar 27	Ilustrasi pintu air irigasi .....	90
Gambar 28	Ilustrasi sawah.....	91
Gambar 29	Ilustrasi irigasi tersier .....	92
Gambar 30	Ilustrasi bongkar muat bahan pangan di pelabuhan .....	109
Gambar 31	Ilustrasi beras Bulog.....	110
Gambar 32	Pertemuan Mentan, Andi Amran Sulaiman dengan Gabungan Perusahaan Makanan Ternak/GPMT (23 Mei 2016).....	115
Gambar 33	KM Camara Nusantara I, kapal pengangkut ternak pertama yang diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada 10 November 2015 .....	117
Gambar 34	Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman dan Menkop dan UKM AGGN Puspayoga menandatangani nota kesepahaman tentang distribusi dan pemasaran pangan strategis di Kantor Kementerian Koperasi dan UKM (30 Mei 2016).....	118
Gambar 35	Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman melakukan peresmian Toko Tani Indonesia (TTI) di Jawa Timur (27 Juni 2016) .....	119



Gambar 36	Perkembangan harga gabah dan beras di Indonesia.....	126
Gambar 37	Posko Sergap di Gudang Bulog Katonsari Demak, Jawa Tengah (6 Maret 2017).....	128
Gambar 38	Satgas Pangan menggerebek gudang beras PT Indo Beras Unggul di Jalan Rengasbandung KM 60, Kelurahan Karangsambung, Kecamatan Kedungwaringin, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat (20 Juli 2017).....	130
Gambar 39	Penggerebekan beras premium oplosan, dipimpin langsung Kapolri Jenderal Tito Karnavian beserta Menteri Pertanian Amran Sulaiman, Ketua KPPU Syarkawi Rauf, Ketua Satgas Pangan Irjen Pol Setyo Wasisto, dan Sekjen Kementerian Perdagangan Karyanto Suprih (20 Juli 2017) .....	131
Gambar 40	Perkembangan skor Global Food Security Index Tahun 2015-2016, Indonesia mencatat perubahan terbesar....	138
Gambar 41	Menteri Pertanian (Mentan) Andi Amran Sulaiman menerima hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Kementan tahun 2016 dari Badan Pemeriksa Keuangan di Kantor Pusat Kementan, Jakarta, (5 Juni 2017) .....	139
Gambar 42	Menteri Pertanian (Mentan) Andi Amran Sulaiman melantik Dirjen Perkebunan, Ir. Bambang, Staf Ahli Bidang Perdagangan Internasional, Dr. Mat Syukur dan 6 pejabat Eselon 2 (20 September 2016).....	142
Gambar 43	Ketua Komisi IV DPR Edy Prabowo, Ketua DPP Wanita Tani Indonesia Oni Jafar, Menteri Pertanian Amran Sulaiman, dan Wakil Ketua Komisi IV DPR Herman Khaeron (kanan), meninjau Booth dalam pameran Hasil Pertanian, Olahan dan Kerajinan Wanita Tani Indonesia, di Selasar Gedung Nusantara, Kompleks Parlemen, Jakarta (20 April 2017).....	144



**Gambar 44** Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita bersama Menteri Pertanian Amran Sulaiman dan Kepala Divisi Humas Mabes Polri selaku Ketua Satgas Pangan Setyo Wasisto memberikan pengarahan dalam rangka Pengamanan Stabilitas Harga dan Pasokan Barang Kebutuhan Pokok Menjelang Lebaran 2017, yang berlangsung di Auditorium Kantor Kemendag Jakarta (9 Juni 2017).....145





## PROLOG

# MENGHAPUS EGO SEKTORAL UNTUK PEMBENTUKAN "ORKESTRA" PEMBANGUNAN PANGAN DAN PERTANIAN

"Kita harus mulai semuanya dengan sebuah tradisi baru untuk bekerja lintas sektor, lintas pemerintahan karena tak ada pekerjaan-pekerjaan ke depan yang dilakukan sendiri. Sinergi bukan hanya antar-kementerian, dalam satu pemerintahan, khususnya kemenko, tapi juga lintas kemenko," Presiden Joko Widodo pada sidang perdana Kabinet Kerja di Jakarta 27 Oktober 2014.

Presiden Joko Widodo pada sidang perdana Kabinet Kerja di Jakarta 27 Oktober 2014.



Dalam buku ini, frasa “Merah Putih” adalah metafora dari konsep “Menghapus Ego Sektoral”. Merah Putih diambil dari warna bendera Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara filosofis, Merah berarti Berani, Putih berarti Suci. Merah melambangkan tubuh manusia, sedangkan Putih melambangkan jiwa manusia. Tubuh dan jiwa menyatu menjadi insan yang berbadan sehat, kuat, gagah, berani, dan suci untuk mewujudkan tujuan NKRI.

Bersatu berdaulat melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, dan turut serta dalam menjaga ketertiban dunia. Merah Putih adalah simbol filosofis semangat kepahlawanan atau patriotisme, bersatu-padu berjuang dalam mewujudkan tujuan NKRI.

Dalam konteks pembangunan, semangat Merah Putih direfleksikan dalam prinsip Gotong Royong, bekerja bersatu-padu dan saling menolong. Gotong Royong adalah warisan kearifan leluhur Bangsa Indonesia. Maksud “Menghapus Ego Sektoral” dalam buku ini adalah bekerja bersatu-padu dan saling menolong di antara seluruh aparatur negara, beserta seluruh komponen bangsa untuk mewujudkan tujuan pembangunan NKRI.

Dengan demikian, makna frasa “Merah Putih” dalam judul buku ini tak lain ialah semangat kepahlawanan untuk bekerja sepenuh hati mewujudkan tujuan NKRI. Semangat “Merah Putih” adalah asas idiil yang menjadi sumber motivasi. Sedangkan Gotong Royong adalah asas prinsipil, yang menjadi landasan operasional, pelaksanaan penghapusan ego sektoral.

Frasa “Merah Putih” dapat pula dilihat sebagai kata sifat metafora yang bermakna beraneka ragam. “Merah Putih Swasembada Pangan” menandakan bahwa isu swasembada pangan adalah masalah kompleks dan mencakup banyak sektoral. Dalam praksis tatanegara, penyelenggaraan pembangunan untuk mewujudkan swasembada pangan melibatkan sejumlah kementerian dan lembaga.

Karena itu, swasembada pangan hanya dapat diwujudkan jika seluruh kementerian/lembaga bekerjasama secara terpadu, terstruktur, sistemik, dan harmonis. Budaya bekerja sama mewujudkan tujuan bersama (swasembada pangan) inilah yang disebut menghapus ego sektoral.

Dengan demikian, frasa “Merah Putih Swasembda Pangan” dalam judul buku ini hendaklah dimaknai sebagai budaya bekerja sama di antara kementerian/lembaga. Dalam hal ini terkait untuk mewujudkan tujuan bersama, yaitu tercapainya swasembada pangan, berdasarkan semangat kepahlawanan dan jiwa luhur Gotong Royong, bersatu-padu berjuang dalam mewujudkan tujuan NKRI. “Merah Putih Swasembda Pangan” adalah landasan untuk menghapus ego sektoral yang kerap menjadi penyakit kronis birokrasi negara, di mana saja.

Menghapus ego sektoral merupakan salah satu strategi utama pembangunan pertanian untuk mewujudkan swasembada pangan. Bahkan menghapus ego sektoral adalah kunci utama dalam mewujudkan swasembada pangan yang menjadi prioritas tugas Kementerian Pertanian.

Sesuai arahan Presiden Joko Widodo (Jokowi), Kementerian Pertanian harus mampu mewujudkan swasembada beras paling lambat dalam tempo tiga tahun dan swasembada pangan pokok dalam waktu 4-5 tahun. Karena itu salah satu kebijakan Kementerian Pertanian adalah tidak menerbitkan izin impor beras medium biasa sejak tahun 2016. Pencapaian itu merupakan kontribusi dari penghapusan ego sektoral dalam pelaksanaan pembangunan pertanian.

Menghapus Ego Sektoral memang menjadi salah satu strategi utama yang menjadi kunci penentu keberhasilan pembangunan pertanian. Menjelang tiga tahun masa bakti Kabinet Kerja adalah waktu yang cukup lama untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan pembangunan pertanian. Pertengahan tahun 2017 bertepatan dengan paruh waktu masa kerja kabinet pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Persiden Jusuf Kalla.

Dengan demikian, buku ini dapat dipandang sebagai bagian dari laporan pertanggungjawaban paruh waktu Kementerian Pertanian dalam melaksanakan tugasnya. Untuk itu, buku ini disusun untuk lima tujuan utama.

*Pertama*, pertanggungjawaban publik. Kementerian Pertanian adalah lembaga negara dan Menteri Pertanian adalah pejabat negara yang berkewajiban memberikan informasi kepada publik secara terbuka mengenai penyelenggaraan tugas yang diembannya. Karena itu, buku ini disusun selengkap, serinci dan sejelas mungkin, sehingga masyarakat

umum memperoleh informasi menyeluruh, utuh dan benar terkait pelaksanaan strategi penghapusan ego sektoral.

*Kedua*, bahan evaluasi pelaksanaan program. Buku ini memuat inventarisasi dan evaluasi kerja sama yang telah dilakukan Kementerian Pertanian dengan berbagai pihak. Inventarisasi menyeluruh dan evaluasi berimbang menjadi bahan bagi Kementerian Pertanian untuk melakukan upaya-upaya perluasan, penajaman dan perbaikan agar lebih efektif dan efisien di masa datang.

*Ketiga*, pencerahan dan pembelajaran. Buku ini memuat pengalaman Kementerian Pertanian dalam menjalin dan melaksanakan kerja sama dengan para pihak dalam mewujudkan swasembada pangan yang mungkin bermanfaat sebagai sumber informasi dan pengetahuan, bahkan pembelajaran bagi pihak lain dalam melaksanakan hal serupa. Sudah barang tentu, pembaca dapat mempelajari dan menarik kesimpulan sendiri tentang kelebihan dan kekurangan dari pengalaman Kementerian Pertanian yang dituturkan dalam buku ini.

*Keempat*, apresiasi kepada semua mitra kerja sama. Buku ini juga diharapkan sebagai bagian dari apresiasi Kementerian Pertanian kepada pihak yang telah bersedia bekerja sama dengan kementerian dalam mewujudkan swasembada pangan. Buku ini memuat pengakuan bahwa pencapaian swasembada pangan bukanlah hasil kerja Kementerian Pertanian semata. Swasembada pangan adalah hasil kerja sama banyak pihak.

*Kelima*, testimoni bahwa warisan luhur bangsa Indonesia semangat merah putih dan nilai Gotong Royong adalah landasan filosofi paling tepat, terutama dalam menghapus ego sektoral untuk bekerja sama menjalin kesatuan dan persatuan dalam mewujudkan tujuan NKRI, termasuk swasembada pangan. Semangat merah putih menjadi dasar motivasi, sedangkan Gotong Royong menjadi prinsip pelaksanaannya.



# Menghapus Ego Sektoral Kunci Sukses Swasembada Pangan

## 1. Perspektif manajemen

Manajemen adalah seni mengatur sesuatu, orang, benda, atau pun pekerjaan. Manajemen adalah proses yang dilakukan untuk tujuan organisasi dengan bekerja dalam tim. Mengacu pada definisi itu, manajemen pembangunan pertanian dapat dimaknai sebagai seni mengatur regulasi, norma, standar, dan fasilitasi negara dalam mewujudkan tujuan pembangunan pertanian, khususnya mewujudkan kedaulatan pangan serta meningkatkan kesejahteraan petani dan seluruh rakyat Indonesia.

Peranan pemerintah ialah mengelola pembangunan pertanian. Pelaku pembangunan pertanian mencakup seluruh petani dan pelaku usaha agribisnis, masyarakat konsumen, serta kementerian dan lembaga pemerintah terkait. Pembangunan pertanian merupakan pekerjaan dari suatu organisasi atau tim banyak anggota yang perlu dikelola agar efektif dan efisien dalam mewujudkan tujuannya.

Fungsi manajemen mencakup lima aspek yakni, Perencanaan (*Planning*), Pengorganisasian (*Organizing*), Penempatan (*Staffing*), Pengoordinasian (*Coordinating*), serta Pengawasan (*Supervising*), dan Pengendalian (*Controlling*). Perencanaan adalah proses menentukan visi, misi, tujuan, strategi, sasaran, dan program aksi. Pengorganisasian adalah proses mengatur seluruh anggota tim agar melaksanakan fungsi masing-masing dengan padu padan, efektif, dan efisien.

Penempatan adalah proses pengaturan sumberdaya, prasarana, dan sarana. Pengoordinasian adalah fungsi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dengan menciptakan lingkungan kerja yang dinamis, sehat, dan nyaman. Pengawasan dan pengendalian adalah fungsi untuk melakukan monitoring, evaluasi, dan pembuatan kebijakan baru. Kelima fungsi manajemen ini saling berhubungan satu sama lain (Gambar 1).



Gambar 1. Fungsi manajemen

## 2. Perspektif organisasi

Istilah ego sektoral sudah menjadi pengetahuan umum, khususnya di Indonesia, meski jarang didefinisikan. Dalam teori manajemen, ego sektoral lebih dikenal dengan istilah "mentalitas silo (*silo mentality*)". Silo adalah gudang penyimpanan (hasil pertanian) yang ber dinding khusus, sehingga jenis dan mutunya terjaga tetap stabil dan homogen.

Petani atau pengusaha logistik biasanya memiliki sejumlah silo untuk diisi dengan produk berbeda. Setiap silo berdiri sendiri, tidak berhubungan dengan silo lainnya. Kata kunci dalam hal ini ialah stabilitas dan homogenitas mutu, yang berarti terbebas dari campuran atau pengaruh luar. Mentalitas silo dalam manajemen nampaknya terinspirasi konsep silo petani.

Dalam konteks ini, yang dimaksud sektor adalah di suatu organisasi atau satuan kerja, kementerian, atau lembaga yang secara umum disebut institusi. Mentalitas silo dikatakan telah terjadi bila tim dalam bagian-

bagian unit atau satuan-satuan kerja tidak saling berkomunikasi, berbagi pengetahuan, atau bekerja sama satu sama lain dalam mewujudkan tujuan bersama institusi induk.

Lalu yang terjadi, tiap bagian atau satuan kerja hanya melaksanakan tugas atau tujuan masing-masing, tidak peduli dengan tugas atau tujuan institusi induk. Dalam bentuk ekstrem, mentalitas silo bisa tercermin dalam "politik kantor". Suatu unit kerja melakukan tindakan atau kampanye negatif untuk memburukkan kinerja atau citra unit/satuan kerja lainnya. Konsekuensinya ialah tidak adanya koordinasi atau integrasi di antara unit/satuan kerja yang berujung pada rendahnya efektivitas dan efisiensi institusi induk dalam mewujudkan tujuannya.

Dengan padanan tersebut dapat kiranya didefinisikan bahwa ego sektoral ialah mentalitas dan perilaku atau budaya kerja unit/satuan kerja yang hanya berorientasi pada kepentingan sendiri, tidak bersedia berkoordinasi atau bekerja sama satu sama lain untuk mewujudkan tujuan bersama, yaitu tujuan institusi induk di mana seluruh satuan kerja tergabung. Dalam bahasa sederhana, ego sektoral ialah mentalitas bekerja sendiri-sendiri, terkotak-kotak, tidak terkoordinasi, atau tidak terpadu antar bagian organisasi atau satuan kerja.

Fenomena ego sektoral bisa memunculkan "politik perkantoran". Hal ini bisa tercermin dari upaya merebut dukungan sumber daya yang lebih besar. Misalnya, anggaran dan fasilitas kerja atau berkampanye negatif, sehingga menurunkan kinerja unit satuan kerja lainnya. Pada akhirnya membuat kinerja unit kerja secara keseluruhan menjadi rendah.

Dalam perspektif teori organisasi yang diuraikan di atas, ego sektoral adalah penyakit budaya menyimpang yang menjangkiti suatu organisasi. Sindroma ego sektoral pada suatu unit kerja menyebabkan kelima fungsi utama manajemen terpisah satu sama lain yang berakibat pada buruknya kinerja unit kerja tersebut. Sindroma ego sektoral dapat terjadi dalam suatu satuan kerja, antar satuan kerja dalam unit kerja, antar unit kerja dalam suatu Kementerian/Lembaga, atau antar Kementerian/Lembaga.

## Urgensi dalam Manajemen Pembangunan Pertanian

Menghapus ego sektoral berarti membasmi mentalitas silo atau mentalitas ego sektoral untuk menerapkan budaya kerja bekerja sama dalam suatu organisasi. Seluruh komponen organisasi berorientasi pada visi dan misi bersama. Seluruh elemen dan proses program aksi dirancang dengan lengkap dan padu-paduan secara fungsional dalam suatu kesatuan sistem, dilaksanakan kolaboratif, dan untuk menghasilkan kinerja bersama. Dengan demikian, suatu misi dapat dilaksanakan secara menyeluruh, efektif, dan efisien dalam mewujudkan visi organisasi.

Dalam konteks isu swasembada pangan, misalnya, terwujudnya swasembada pangan adalah visi Presiden. Penanggungjawab utama dalam mewujudkannya tentu Menteri Pertanian. Namun demikian, seluruh Kementerian/Lembaga yang berkaitan dalam upaya mewujudkan swasembada pangan harus sukarela bersatu padu dan bekerja sama dalam melaksanakan suatu program strategis terpadu dalam koordinasi Kementerian Pertanian.

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa pendekatan paling baik dalam mengelola pembangunan pertanian ialah berdasarkan perspektif rantai nilai. Artinya, memandang pertanian sebagai sebuah sistem pencipta nilai tambah berintikan rantai pasok produk yang dihasilkan usaha budidaya pertanian.

Dengan perspektif ini, kinerja usaha budidaya pertanian, termasuk penghasil bahan pangan, ditentukan basis sumberdaya dan lingkungan (agro ekosistem), ketersediaan prasarana, sarana, usaha pengolahan dan pemasaran (termasuk sistem logistik), konsumen, serta kebijakan pemerintah.

Sementara itu, cakupan tugas dan fungsi Kementerian Pertanian sebatas subsistem budidaya pertanian (*on-farm*). Kiranya dicatat pula bahwa usaha budidaya pertanian tersebar di seluruh wilayah NKRI yang pengelolaannya juga melibatkan seluruh pemerintah daerah. Dengan demikian, kinerja Kementerian Pertanian dalam mengelola pembangunan

pertanian ditentukan juga kemampuan dalam berkolaborasi dengan seluruh Kementerian/Lembaga pada tingkat nasional dan daerah. Dengan demikian, menghapus ego sektoral di seluruh Kementerian/Lembaga terkait adalah kunci keberhasilan pembangunan pertanian, termasuk mewujudkan swasembada pangan.

Untuk jelasnya, ambil contoh isu swasembada beras. Tugas pokok Kementerian Pertanian (Kementan) ialah memfasilitasi, membantu, dan mengatur usaha budidaya padi untuk meningkatkan produksi gabah, sehingga cukup untuk memenuhi seluruh kebutuhan beras penduduk Indonesia. Budidaya padi membutuhkan lahan (sawah dan lahan kering) yang perluasannya menyangkut kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kementerian ATR), serta Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk pemanfaatan lahan-lahan yang dikuasai BUMN, utamanya di bidang perkebunan.

Sementara itu, untuk budidaya padi memerlukan ketersediaan jaringan irigasi dan transportasi. Pembangunan infrastruktur tersebut menyangkut kewenangan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Budidaya padi juga memerlukan ketersediaan pupuk yang pengadaan dan distribusinya dilaksanakan BUMN pupuk, sedangkan pengelolaannya menjadi kewenangan Kementerian BUMN.

Begitu juga pengelolaan sistem distribusi, perdagangan, dan pasar beras berada di bawah kewenangan Kementerian Perdagangan (Kemendag). Adapun pelaksana kebijakan Harga Pembelian Gabah/Beras Pemerintah (HPP) dan stabilisasi harga beras di tingkat konsumen dilaksanakan Perum Bulog yang berada dalam pembinaan Kementerian BUMN.

Adapun soal penegakan hukum, terkait praktik usaha dalam seluruh rantai nilai beras berada dalam kewenangan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Sedangkan pengawasan dan penegakan hukum terkait penggunaan uang negara berada dalam kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Polri, Kejaksaan Agung (Kejagung), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sementara DPR bersama Kementerian Keuangan (Kemenkeu) bertanggung jawab dalam penetapan anggaran pembangunan pertanian.

Berdasarkan cakupan tugas dan fungsi sektor (institusi) yang bekerja sama, kerja sama antar sektor dapat dibagi menjadi lima jenis yakni, intra-sektoral, lintas-sektoral (*cross-sectoral*), multi-sektoral (*multi-sectoral*), inter-sektoral (*inter-sectoral*), dan trans-sektoral (*trans-sectoral*).

Kerja sama intra-sektoral adalah kerja sama antar bagian-bagian di dalam suatu institusi (kementerian/lembaga). Misalnya, kerja sama antar eselon dalam suatu kementerian/lembaga yang secara bersama-sama memiliki tugas dan fungsi untuk mewujudkan visi dengan melaksanakan misi yang sama. Salah satu contohnya, kerja sama antar semua unit kerja Kementerian Pertanian dalam program Upaya Khusus Percepatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai (UPSUS Pajale). Meski produksi pangan adalah tugas pokok dan fungsi Direktorat Jenderal Tanaman Pangan, namun seluruh jajaran Kementerian Pertanian bersatu padu dalam melaksanakan UPSUS Pajale. Dengan demikian, sumber daya yang tersedia di Kementerian Pertanian dapat dialokasikan sesuai dengan prioritas dan program terkait dapat dilaksanakan secara menyeluruh dan sinergis.

*Kedua*, inter-sektoral, yaitu kolaborasi dua institusi yang memiliki tugas dan fungsi berbeda. Dalam hal ini, salah satu institusi memosisikan sebagai mitra pembantu sepenuhnya untuk melaksanakan misi mewujudkan visi dan institusi yang dibantunya. Kementerian/lembaga mitra pembantu mengalihkuasakan sumberdayanya kepada kementerian/lembaga koordinator kemitraan.

Sebagai contoh, kemitraan kerja antara Kementerian Pertanian dengan TNI AD dalam kegiatan penyuluhan dan pendampingan petani. Markas Besar TNI AD mengalihkuasakan Bintara Pembina Desa (Babinsa) menjadi di bawah komando Kementerian Pertanian. Dengan begitu, dapat dikatakan Babinsa yang diperbantukan merupakan tambahan sumber daya manusia dalam pelaksanaan UPSUS Pajale.

*Ketiga*, multi-sektoral, yaitu kolaborasi komplementer antar beberapa institusi. Dalam kolaborasi ini setiap institusi melaksanakan fungsi dan tugas sesuai dengan visi dan misi masing-masing. Pada kerja sama multi-sektoral, para kolaborator mengintegrasikan pekerjaan secara aditif. Tipe kolaborasi ini bermanfaat untuk mendapatkan hasil akhir dari penggabungan kegiatan.

Sebagai contoh, kemitraan kerja antara Kementan dengan Kementerian PUPR dalam pembangunan jaringan irigasi baru. Begitu juga dengan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) dalam pembangunan embung. Sesuai tugas dan fungsi masing-masing, Kementerian PUPR membangun bendungan sumber air hingga saluran sekunder. Sementara Kementan bertanggungjawab membangun saluran tersier, membentuk kelompok tani pengguna air, mencetak sawah, dan memfasilitasi usahatani.

Dengan kerja sama tersebut, pembangunan bendungan sumber air dan saluran sekunder oleh Kementerian PUPR dapat diselesaikan konkuren dengan pembangunan saluran tersier, pembentukan kelompok tani pengguna air, pencetakan sawah, dan pemberdayaan usahatani oleh Kementan. Program kedua kementerian pun bermanfaat dan berdampak luas terhadap peningkatan produksi pangan. Artinya, program kedua kementerian bersifat komplementer, hanya bermanfaat atau berdampak bila dilaksanakan konkuren (bersesuaian waktu) dan kolokasi (bersesuaian lokasi). Dalam hal ini, kemitraan menciptakan sinergi dan harmoni kegiatan antar kementerian, sehingga kinerja program masing-masing meningkat nyata.

*Keempat*, inter-sektoral, yaitu kolaborasi antar beberapa institusi, di mana seluruh institusi meleburkan fungsi dan tugas untuk mewujudkan visi dan misi bersama. Pada kerja sama multi-sektoral, para kolaborator meleburkan diri dalam satu kesatuan. Tipe kolaborasi ini bermanfaat untuk mendapatkan hasil akhir yang melampaui dari yang dapat diperoleh jika bekerja sendiri-sendiri atau pun berkolaborasi komplementer (multi-sektoral).

Sebagai contoh, kemitraan kerja antara Kementan dengan Kemendag dalam pembuatan kebijakan harga gabah pembelian pemerintah (HPP) dan harga eceran tertinggi beras (HET). Perumusan HPP adalah tugas pokok dan fungsi Kementan sedangkan HET adalah tugas pokok dan fungsi Kemendag. Sesuai dengan permasalahan, HPP dan HET harus dirumuskan harmonis (konsisten) satu sama lain agar dapat terlaksana efektif.

*Kelima*, trans-sektoral, yaitu kolaborasi antar beberapa institusi. Seluruh institusi meleburkan fungsi dan tugas untuk mewujudkan visi dan misi bersama yang melampaui batas-batas yang ada saat ini. Pada

kerja sama trans-sektoral, para kolaborator meleburkan diri dalam satu kesatuan dan tanpa batasan tugas dan fungsi. Tipe kolaborasi ini bermanfaat untuk mendapatkan terobosan baru melampaui yang dapat diperoleh jika dengan batasan tugas dan fungsi.

Contoh ini mungkin tidak dapat dilaksanakan kementerian/lembaga. Sebab, masing-masing memiliki batas tugas dan fungsi menurut aturan perundangan. Kerja sama trans-sektoral biasanya dilakukan lembaga otonom, seperti lembaga penelitian dasar (*basic research*).

Ego sektoral adalah karakter negatif budaya suatu organisasi yang dapat menyebabkan kegagalan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Penghapusan ego sektoral adalah penumbuhkembangkan budaya kerja sama dengan seluruh pihak yang menentukan keberhasilan dalam mewujudkan visi dan misi organisasi, baik dengan sesama elemen internal organisasi maupun dengan eksternal organisasi.

Penghapusan ego sektoral adalah kunci keberhasilan manajemen suatu organisasi. Pilihan bentuk kolaborasi di antara kementerian/ lembaga ditentukan tugas pokok dan fungsi kementerian/ lembaga tersebut yang selanjutnya menentukan manfaat yang diperoleh. Dari tinjauan tersebut, jenis kerja sama antar kementerian/ lembaga yang mungkin dilakukan Kementerian Pertanian dalam konteks menghapus ego sektoral ialah intra-sektoral, lintas-sektoral (*cross-sektoral*) dan multi-sektoral (*multi-sektoral*).

Jadi jelas, swasembada pangan hanya mungkin diwujudkan jika terjalin kerja sama sinergis, harmonis dan menyeluruh, baik secara internal dalam Kementan maupun dengan kementerian/ lembaga terkait. Menghapus ego sektoral esensial, mutlak perlu atau imperatif, untuk dapat mewujudkan swasembada pangan maupun tujuan pembangunan pertanian secara umum.

Penghapusan ego sektoral bermanfaat dalam pengadaan dan penetapan alokasi sumber daya. Dengan demikian, program dapat dilaksanakan secara menyeluruh, menciptakan sinergi antar program, sehingga kinerja program lebih baik. Pada akhirnya, menciptakan hubungan harmonis, sehingga program terlaksana sesuai aturan dan peraturan, serta semua pihak dapat bekerja dengan senang hati.

Bekerja kolaboratif dengan menghapus ego sektoral ibarat orkes simfoni yang melibatkan aneka alat musik dengan beragam bunyi dan sekelompok penyanyi dengan aneka jenis suara yang berbeda kontras. Hasil kerja orkes simfoni itu akan indah jika bauran alat dan pemain musik serta penyanyi lengkap, semua peserta memainkan peran dengan sinergis, dan seluruh peserta bertindak harmonis. Menghapus ego sektoral itu memfasilitasi program aksi yang menyeluruh, sinergi, dan harmoni. Ini menjadi kunci mewujudkan kinerja yang tuntas, efektif, dan efisien. Itulah perspektif orkestra pembangunan pangan dan pertanian.

## Orkestra Kolaborasi Pembangunan

Jika analogi orkestra penyelenggaraan pembangunan pangan dan pertanian, maka posisi Presiden adalah direktur orkes simfoni. Presiden menetapkan tema dan pesan yang akan disampaikan dalam permainan musik. Dalam hal ini dianalogikan sebagai visi dan misi yang menjadi landasan dan arah program strategis. Direktur juga berperan memfasilitasi rekrutmen para pemain musik dan penyediaan kebutuhan operasional seluruh partisipan. Hal ini dapat dianalogikan sebagai direktif kepada jajaran kementerian/lembaga dan penyediaan anggaran pembangunan.

Karena itu penghapusan ego sektoral hanya dapat berjalan dengan baik bila mendapatkan dukungan dari Presiden. Itulah sesungguhnya yang dilakukan Presiden Jokowi. Saat Rapat Paripurna Perdana Kabinet Kerja pada 27 Oktober 2014, Presiden Jokowi mengarahkan:

*"Kita harus mulai semuanya dengan sebuah tradisi baru untuk bekerja lintas sektor, lintas kementerian karena tak ada pekerjaan-pekerjaan ke depan yang dilakukan sendiri. Sinergi bukan hanya antar-kementerian, dalam satu kementerian, khususnya kementerian, tapi juga lintas kementerian."*



Arahan di atas sangat jelas bahwa menghapus ego sektoral merupakan perintah Presiden Jokowi. Bahkan Presiden menyatakan, menghapus ego sektoral adalah tradisi kerja baru bagi kabinetnya. Dengan arahnya itu, terlihat bagaimana niat dan keinginan Presiden sungguh serius. Peringatan Presiden pun berulang-ulang agar jajarannya melaksanakan penghapusan ego sektoral.

Saat menghadiri acara peringatan Hari Ulang Tahun ke-43 Korps Pegawai RI (Korpri), di Jakarta, 1 Desember 2014, Presiden kembali menegaskan:

*“Berikan birokrasi yang cepat, tinggalkan mentalitas penguasa. Jadilah jiwa yang melayani rakyat, jaga kode etik profesi, pegang teguh komitmen,” ujar Jokowi. Selain itu, Jokowi juga berpesan agar aparatur sipil negara bisa meninggalkan ego sektoral dan saling bersinergi untuk mempercepat pembangunan.”*

Presiden Joko Widodo (Jokowi) pada acara Pelantikan Pengurus dan Rapat Kerja Nasional Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI), yang digelar di Balai Kartini, Jakarta Selatan, 8 Agustus 2015 juga mengingatkan:

*“Benarkah kita meresapi Pancasila tanpa meresapi maknanya dan mengamalkannya dalam kehidupan kita sehari-hari? Untuk itulah diperlukan kesediaan bekerja secara kolektif, yang harus diutamakan dengan tidak lagi mengedepankan ego sektoral masing-masing. Sudah saatnya kita berpikir sebagai kesatuan Indonesia, karena kompetisi antarnegara ke depannya sudah makin ketat.”*

Selanjutnya pada Ratas Integrasi Perencanaan dan Penganggaran Nasional di Jakarta pada 31 Januari 2017, Presiden Jokowi mengatakan:



*"Bongkar penyakit ego sektoral, cara berpikir yang terkotak-kotak yang akan memperlambat proses. Dan sebaliknya, Bappenas juga tidak boleh lagi terperangkap gaya sektoral atau bahkan perpanjangan tangan dari sektoral."*

Tidak saja memberikan arahan umum, Presiden Jokowi juga memerintahkan langsung agar melaksanakan penghapusan ego sektoral atau program aksi kolaboratif. Salah satu contohnya ialah kolaborasi Kementan dengan TNI AD. Di hadapan sekitar 363 perwira menengah dan perwira tinggi TNI AD dari seluruh Indonesia pada apel Komandan Satuan TNI AD di perkebunan sawit Pangkalan Bun, Kalimantan Tengah pada 5 Desember 2014, Presiden Joko Widodo menegaskan:

*"Pencapaian swasembada pangan merupakan tugas utama Kementerian Pertanian RI, saya memerintahkan TNI AD dapat mendukung secara maksimal. Saya perintahkan para Pangdam, Komandan Korem, Komandan Kodim yang hadir di sini untuk membantu tugas pemerintah mulai dari provinsi hingga ke kabupaten dan kota. Presiden Jokowi mengarahkan kepada Kepala Staf Angkatan Darat (KASAD) agar Bintara Pembina Desa (Babinsa) bisa dikerahkan untuk mengisi kekurangan penyuluh."*

Jelas kiranya penghapusan ego sektoral merupakan perintah Presiden Jokowi. Orang nomor satu di Indonesia itu berusaha memastikan pelaksanaan penghapusan ego sektoral itu, yang disebut tradisi baru itu. Karena itu Presiden memberikan arahan berulang dan berlanjut serta memerintahkan langsung kepada pihak yang mesti berkolaborasi. Penerapan penghapusan ego sektoral pada program pencapaian swasembada pangan merupakan contoh yang baik bagaimana Presiden Jokowi bertindak ibarat seorang Direktur Orkes simfoni.



## Inisiatif Sebagai Menteri Pertanian

Kalau Presiden bertindak sebagai direktur, Menteri Pertanian bertindak sebagai Konduktor Orkestra pembangunan pangan dan pertanian. Pada orkes simfoni, konduktor bertugas untuk melaksanakan arahan direktur. Konduktor melakukan inisiatif rancangan pertunjukan, termasuk membuat aransamen, memilih alat dan pemain musik serta penyanyi, mengatur formasi posisi, artistik gerakan maupun dekorasi panggung, serta memimpin langsung pertunjukan.

Begitu juga pada orkestra pembangunan pangan pertanian. Menteri Pertanian lah yang harus berinisiatif merancang program aksi, terutama menyusun kegiatan, pihak yang terlibat, penganggaran, peta jalan serta memimpin langsung pelaksanaan di lapangan.

Sejalan dengan Presiden Jokowi tentang urgensi penghapusan ego sektoral dalam pembangunan pangan dan pertanian, pada hari kerja pertama menjabat sebagai Menteri Pertanian 28 Oktober 2014 dikatakan:

*"Kita buat sejarah kita untuk swasembada. Harus terintegrasi, ego sentral kita hilangkan. Harus terintegrasi, ego sektoral kita hilangkan. Kita harus terima seluruh sektor, harus kolektif kalau gerak sendiri tidak akan kita capai. Hilangkan ego sektoral Insya Allah, kerja sama dapat dibangun dengan baik, dan semua program yang ada akan berjalan dengan baik."*

Dengan itu, ditegaskan penghapusan ego sektoral dan bekerja terpadu dengan seluruh sektor terkait adalah strategi utama dalam melaksanakan pengelolaan pembangunan pertanian. Dari pernyataan itu, sangat jelas penghapusan ego sektoral adalah kunci mewujudkan swasembada pangan.

Hanya selang dua hari kemudian, pada Sabtu 1 November 2014 jam 01.00 dinihari Menteri Pertanian bersama Menteri Perdagangan Rachmat Gobel, dan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM) Puspayoga mengunjungi Pasar Induk Kramatjati di Jalan Raya Bogor, Jakarta Timur. Pada kesempatan tersebut disampaikan: "Ini menunjukkan sinergi, tidak ada egoisme sektoral. Kami bisa ambil keputusan bertiga turun." Dengan tindakan ini ingin ditunjukkan bukti empiris kesungguhan tekad dan bagaimana melaksanakan strategi penghapusan ego sektoral.

Pandangan tentang penghapusan ego sektoral mungkin dapat direfleksikan dari pernyataan pada saat rapat koordinasi stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok strategis dengan Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita serta Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Eko Putro Sanjoyo di kantor Kementan pada 29 Agustus 2016:

*"Tujuan digelarnya rakor ini yakni untuk menyamakan sikap persepsi serta menghilangkan ego sektoral antar ketiga kementerian. Setiap kementerian memiliki akses masing-masing untuk membuat kebijakan. Ada 36 dirjen. Mereka kapan saja bisa SMS, tanpa lewat menterinya. Kalau Pak Mendag minta ditemani Pak Dirjen, temani pak. Selama ini ego sektoral malah membebani rakyat."*

Dari pernyataan tersebut, terlihat bagaimana pandangan bahwa ego sektoral berdampak buruk, malah "membebani rakyat". Karena itu harus dihilangkan. Perwujudan penghapusan ego sektoral ialah pengintegrasian seluruh kegiatan Kementerian/Lembaga terkait, termasuk melalui "alih komando" aparaturnya kepada penanggungjawab kegiatan utama.

Sementara itu, dalam perumusan kebijakan perdagangan produk pertanian yang termasuk dalam kewenangan Menteri Perdagangan, dirjen terkait di Kementerian Pertanian dialih komandokan kepada Menteri Perdagangan. Dengan demikian, kebijakan yang dibuat Menteri

Perdagangan diharapkan akan padu padan dengan kebijakan Menteri Pertanian.

Pertanyaan yang mungkin kemudian muncul, mengapa Menteri Pertanian demikian tegas menetapkan penghapusan ego sektoral sebagai strategi utama pembangunan pangan dan pertanian? Sudah tentu, sebagai pembantu Presiden, salah satu pertimbangan dalam penentuan strategi utama pembangunan ialah arahan Presiden yang disampaikan pada sidang Kabinet Paripurna Perdana pada 27 Oktober 2014.

Hal ini sangat jelas dari pernyataan:

*“Kami selalu bersinergi dengan Kementerian BUMN, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan. Yang ada hanya misi Presiden, kami hanya pembantu Presiden.”*

Arahan dan dorongan Presiden adalah faktor kunci dalam mengimplementasikan penghapusan sektoral. Sebagaimana dikemukakan, kunci keberhasilan dalam melaksanakan penghapusan ego sektoral itu ialah tindakan aktif Presiden Jokowi yang memerintahkan Menteri dan Kepala Lembaga terkait untuk bekerja sama terpadu dengan kementerian pertanian.

Faktor kedua adalah kesadaran dan keyakinan bahwa penghapusan ego sektoral adalah kunci utama dalam mewujudkan swasembada pangan. Hal ini jelas ketika dinyatakan:

*“Hilangkan egoisme sektoral, pertanian berdiri sendiri tidak bisa menyelesaikan masalah. Hilangkan ego sektoral Insya Allah, kerja sama dapat dibangun dengan baik, dan semua program yang ada akan berjalan dengan baik.”*

Keputusan itu didasarkan pada pengamatan lapang dan kajian diagnostik tentang kondisi dan permasalahan pangan dan pertanian di

Indonesia. Pada dua bulan pertama menjabat sebagai Menteri Pertanian, telah dirumuskan masalah pokok pangan dan pertanian di Indonesia yang untuk mengatasinya berada di luar cakupan tugas dan fungsi Kementerian Pertanian. Beberapa permasalahan mendasar pangan dan pertanian dirangkum sebagai berikut.

*Pertama*, sekitar 52% atau 3,2 juta ha irigasi di seluruh Indonesia rusak. Sebab, sejak 20-30 tahun lalu tidak dipelihara dengan baik. Tugas kewenangan membangun sistem irigasi mulai dari pengadaan pasokan air hingga saluran sekunder berada di Kementerian PUPR.

*Kedua*, pupuk. Seluruh wilayah bermasalah terhadap pupuk. Penyaluran pupuk bersubsidi selama ini dilaksanakan BUMN Pupuk yang berada dalam binaan Kementerian BUMN.

*Ketiga*, benih. Serapan benih benih bersubsidi amat rendah. Misalnya, pada 2013 hanya 20% di tingkat nasional. Benih bersubsidi dilaksanakan PT. Sang Hyang Sri (SHS) yang juga berada dalam binaan Kementerian BUMN.

*Keempat*, alat dan mesin pertanian (Alsintan). Alsintan perlu segera ditambah dalam jumlah besar dan beragam dalam upaya percepatan peningkatan produksi, menurunkan ongkos produksi dan menarik minat generasi muda berusaha. Untuk hal itu memerlukan dukungan anggaran besar dan penyederhaan penyaluran bantuan kepada petani. Kewenangan tersebut berada di tangan Kementerian Keuangan dan DPR.

*Kelima*, penyuluhan. Indonesia kekurangan penyuluh pertanian. Dari seharusnya berjumlah 70 ribu, sekarang yang ada hanya 52 ribu penyuluh. Kekurangan penyuluh yang sangat besar itu jelas tidak dapat diisi segera melalui prosedur biasa. Jalan keluar yang paling masuk akal ialah memobilisasi Babinsa yang ada di seluruh desa pertanian di Indonesia, namun di bawah binaan Markas Besar TNI AD. Karena itu, Kementerian Pertanian menggalang kerja sama dengan TNI AD.

Kelima masalah di atas dapat disebut sebagai kelompok masalah pokok di tingkat usaha tani yang harus segera direspon. Masalah lain, yang berada di luar usaha tani dan peningkatan kapasitas produksi jangka panjang juga harus dibenahi pula.

*Pertama*, pemasaran dan perdagangan hasil pertanian, dukungan harga bagi petani dan stabilisasi harga di tingkat konsumen. Di satu sisi harga yang diterima petani perlu didukung untuk merangsang produksi dan meningkatkan kesejahteraan petani. Di sisi lain harga di tingkat konsumen harus dijaga agar stabil pada tingkat yang terjangkau. Kedua sisi ini saling bertolak belakang. Selain itu, impor dan ekspor pangan harus dikendalikan untuk menjamin ketahanan pangan dan memastikan swasembada pangan. Pengelolaan ekspor-impor dan perdagangan pangan berada dalam tugas dan kewenangan Kementerian Perdagangan.

*Kedua*, perluasan lahan baku pertanian. Saat ini lahan baku pertanian banyak dikonversi untuk kegiatan lain. Sementara pembukaan lahan baru pertanian cenderung lambat, sehingga luas baku lahan pertanian berkurang. Untuk pembukaan lahan dan pencetakan sawah baru Kementerian Pertanian harus bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional/Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup dan Kementerian PUPR. Peluang lainnya ialah pemanfaatan lahan milik BUMN perkebunan dan kehutanan untuk pertanian pangan. Untuk itu, Kementerian Pertanian wajib bekerja sama dengan Kementerian BUMN.

*Ketiga*, koordinasi implementasi program pemerintah pusat dengan daerah. Seperti diketahui, kegiatan pembangunan pangan dan pertanian sebagian besar berada di tingkat usaha tani, namun Kementerian Pertanian tidak memiliki aparatur di tingkat kabupaten, apalagi di tingkat desa yang langsung menjangkau petani. Masalahnya, sesuai undang-undang otonomi daerah, aparatur pemerintah daerah berstatus otonom yang tidak tunduk kepada Menteri Pertanian. Karena itu, hukumnya menjadi wajib pelaksanaan program pembangunan pertanian bekerja sama dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Untuk menjalankan program pembangunan pertanian tersebut, langkah pertama yang dilakukan ialah menghapus ego sektoral dalam internal Kementan. Misalnya, dalam Program UPSUS Pajale seluruh kegiatan dalam cakupan kewenangan Eselon I terkait diintegrasikan.

Kegiatan penyediaan sarana dan prasarana, pembiayaan dan perlindungan usaha tani berada dalam kewenangan Direktorat Jenderal

Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP). Penyuluhan merupakan wewenang Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian (BPPSDMP). Dukungan inovasi menjadi kewenangan Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian (Balitbangtan). Sementara dukungan harga bagi petani berada dalam kewenangan Badan Ketahanan Pangan.

Semua dukungan tersebut diintegrasikan dengan kegiatan fasilitasi dan pendampingan petani yang berada dalam kewenangan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. Sementara seluruh pejabat Kementerian Pertanian dari seluruh Unit Kerja turut serta dalam pelaksanaan UPSUS Pajale, termasuk dalam kegiatan pemantauan dan pelaporan kemajuan kegiatan harian.

Integrasi program internal ini diarahkan dan diawasi langsung dengan penuh disiplin. Seluruh jajaran Kementan yang terlibat wajib terjun langsung ke lapangan yang menjadi wilayah tanggung jawab masing-masing. Menteri Pertanian sendiri juga melakukan pengendalian dan pengawasan dengan terjun langsung ke lapangan.

Pada masa inilah untuk pertama kali jajaran pimpinan tinggi Kementan lebih banyak bekerja di lapangan ketimbang di dalam kantor. Bahkan dalam kurun waktu dua tahun masa jabatan sebagai Menteri Pertanian, telah dikunjungi hampir 400 kabupaten/kota untuk melihat permasalahan riil di lapangan.

## **Gayung Bersambut**

Tidak dapat dipungkiri, keberhasilan mengalang kerja sama dengan berbagai pihak yang demikian luas juga berkat sambutan positif dari para mitra. Jadi, tidak saja karena dorongan Presiden Jokowi, tapi juga karena murni kesadaran visioner akan relevansi tugas. Selain itu dorongan semangat patriotisme jiwa Merah Putih dan/atau integritas sebagai abdi negara untuk senantiasa mendahulukan kepentingan negara dan rakyat di atas kepentingan pribadi dan golongan.

**Tabel 1. Kemitraan Kementerian Pertanian dengan Kementerian/Lembaga/Organisasi**

No	Bidang Kerja Sama	Mitra Kerja Sama	Landasan/Modus Kerja Sama	Keterangan
1	Pengelolaan APBN	Menteri Keuangan	Penyesuaian regulasi	Percepatan penggunaan anggaran pembangunan
2	Penyuluhan, pendampingan, pengawalan program	TNI Angkatan Darat	MoU ditandatangani 8-1-2015	TNI juga menyediakan Babinsa
3	Pembangunan sistem irigasi	Kementerian PUPR, Kemendes PDDT	Integrasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan irigasi	Kerja sama dengan K-Desa PDDT terutama dalam pembangunan embung
4	Pengendalian impor pangan	Kementerian Perdagangan	Kolaborasi dalam pembuatan dan penegakan regulasi	Penghentian penerbitan izin impor beras dan jagung sejak 2016
5	Penegakan HPP gabah	Bulog, TNI-AD, Kemendag	Satgas Serap Gabah (Sergap)	Babinsa turut serta dalam pembelian gabah petani
6	Perluasan lahan pertanian	Kementerian LHK, Kementerian ATR, Kementerian BUMN	Koordinasi dalam penyusunan dan penganggaran program	Pembukaan lahan dan pemanfaatan lahan pehutanan dan perkebunan milik BUMN
7	Penganggaran dan pengawasan	DPR	Rapat dengar pendapat dan tinjauan lapang bersama	Termasuk menyerap aspirasi DPR
8	Pencegahan korupsi	KPK	Penyediaan tempat kerja bagi aparat KPK di Kementan	Dimaksudkan untuk melakukan pencegahan dini tindak korupsi
9	Penegakan hukum usaha	Polri, Kemendag, KPPU, Kementan, Kemendagri, Bulog	Satuan Tugas Pangan	Bertujuan untuk menjamin stabilitas harga pangan
10	Pemuda pengusaha	Organisasi kepemudaan dan perguruan tinggi	Gerakan Pemuda Tani Indonesia (Gempita)	Memfasilitasi pemuda dalam usaha pertanian modern
11	Sinergi pembangunan	Pemda Provinsi dan Kabupaten	Musyawaran Rencana Pembangunan, Sinergi implementasi	Penyediaan anggaran bagi pemda didasarkan capaian kinerja
12	Penelitian dan pengembangan	Perguruan Tinggi	MoU	Kerja sama Badan Litbang Pertanian

Hingga paruh waktu masa kerja Kabinet Kerja, Kementan berhasil menggalang kolaborasi dengan banyak Kementerian/Lembaga (Tabel 1).

Barangkali tidak berlebihan mengatakan bahwa TNI Angkatan Darat serius berperan serta dalam membangun pertanian. Kepala Staf TNI Angkatan Darat (saat ini Panglima TNI) Jenderal Gatot Nurmantyo menjelaskan, kerja sama TNI Angkatan Darat dan Kementerian Pertanian adalah bagian dari pelaksanaan tugas membangun pertahanan nasional. "Tidak mungkin ketahanan nasional, tanpa ketahanan pangan, tanpa swasembada pangan," kata Gatot Nurmantyo.

Penjelasan yang lebih komprehensif relasi pembangunan ketahanan pangan dengan pembangunan ketahanan nasional juga ditegaskan Jenderal Gatot Nurmantyo. "Kebijakan Presiden di bidang ketahanan pangan merupakan solusi dari kompetisi global yang memperebutkan sumber daya energi, pangan dan air. Kompetisi global yang terjadi berpotensi berubah menjadi konspirasi dari berbagai negara-negara besar dan menjadi ancaman yang sangat besar bagi Indonesia. Saya mengatakan dengan sangat bangga karena kebijakan Presiden ternyata merupakan solusi, di mana Bapak Presiden mencanangkan pemanfaatan secara optimal modal geografi," katanya.

Dengan keterangan ini, jelas bahwa keterlibatan TNI dalam mewujudkan kedaulatan pangan adalah bagian dari pelaksanaan misi TNI sendiri. Bahkan Jenderal Gatot Nurmantyo telah berkomitmen dan berjanji mengundurkan diri dari jabatan sebagai Kepala Staf Angkatan Darat bila program swasembada pangan gagal. "Saya bilang ke Presiden, saya tidak rela menteri dicopot, kalau tidak swasembada pangan tiga tahun Kasad juga dicopot sama Mentan."

Jenderal Gatot Nurmantyo juga mengaku pernah ditawari Rp 500 miliar untuk merayu Mentan dan Mendag (saat itu) Rahmat Gobel agar menerima impor beras dari negara lain. Namun, dengan tegas rayuan dan tawaran dari eksportir asing yang juga mengiming-imingi uang Rp 1 triliun untuk masing-masing, ditolak keras. "Saya coba bercanda, bilang sama Pak Mentan ada tawaran nih Rp 1 triliun biar terima impor, tapi Mentan nggak mau. Lalu sama dengan Pak Rahmat tetap menolak juga," kata Gatot.



TNI Angkatan Darat tidak saja berperan dalam penyuluhan dan pendampingan petani, tapi juga membantu pencetakan sawah baru dan satuan tugas penyerapan gabah untuk mendukung harga gabah di tingkat petani. Lebih jauh, TNI Angkatan Darat juga melakukan inisiatif pembangunan Sentra Pelayanan Pertanian Padi Terpadu (SP3T). Pembentukan SP3T akan membantu petani dari tahap awal hingga akhir produksi. Bukan hanya itu, jajaran TNI juga membantu petani mulai dari pembibitan, panen, hingga penggilingan. "Dengan adanya SP3T, petani tidak akan lagi membeli bibit padi dari tengkulak," kata Jenderal Gatot Nurmatyo.

Selain hasil inisiatif, ada pula kolaborasi yang inisiatornya dari luar Kementerian Pertanian. Contohnya Satuan Tugas Pangan (Satgas Pangan) yang dipelopori dan diketuai Kepala Kepolisian Republik Indonesia menjelang Hari Raya Lebaran 2017.

Satgas Pangan terstruktur berjenjang mulai dari tingkat pusat, provinsi hingga kabupaten. Di tingkat pusat, Satgas Pangan bermarkas di Markas Besar Polri dipimpin Irjen Setyo Wasisto beranggotakan Kementan, Kemendag, Kemendagri, KPPU, dan Perum Bulog. Satgas Pangan di daerah dipimpin Direktur Reserse Kriminal Khusus (Dirreskrimsus) Polda/Polres, bekerja sama dengan Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan, Dinas Dalam Negeri, dan KPPU. Satgas melakukan pengawasan harga pangan di pasar-pasar. Hasilnya dievaluasi tiap dua pekan. Selain melakukan pengawasan harga dan ketersediaan sembako, Satgas Pangan juga bertugas melakukan penegakan hukum terhadap kartel dan mafia pangan.

Kapolri Jenderal Tito Karnavian mengatakan, Satgas Pangan dibentuk sebagai pelaksanaan perintah Presiden Jokowi. "Perintah dari Presiden dalam rapat terbatas jelang Ramadhan dan Lebaran, ingin harga sembako stabil, sehingga kami sepakat dengan Menteri Perdagangan, Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri, KPPU, Bulog, Bea Cukai untuk koordinasi dan konferensi video dengan daerah. Suplai sembako aman. Ketersediaan sembako aman, persoalan rantai distribusi yang ada spekulasi, penimbunan, kartel sedang kami tangani bersama," ujar Kapolri.

Satgas Pangan terbukti berhasil menjaga stabilitas harga pada masa Hari Raya Lebaran 2017. Satgas berhasil menindak sejumlah tindak pidana pelanggaran hukum dalam perdagangan pangan di daerah. Karena itu

tugas Satgas Pangan yang semula hanya bekerja saat masa Lebaran 2017, dilanjutkan. Memang tidak dapat dipungkiri, keberadaan Satgas Pangan telah berhasil meningkatkan kepatuhan hukum para pelaku pasar pangan.

Singkat kata, arahan Presiden Jokowi (ibarat Direktur) dan ajakan Menteri Pertanian (ibarat Konduktor) untuk menghapus ego sektoral dan berkolaborasi dalam mewujudkan swasembada dan kedaulatan pangan. Ibarat gayung yang mendapat sambutan dari pimpinan kementerian/ lembaga terkait (sebagai pemain musik orkestra) pembangunan pangan dan pertanian.

## **Tanggapan Para Pihak**

Pertanyaannya kini, apakah pertunjukan orkestra pembangunan pangan dan pertanian itu merdu dan indah? Ini tentu tergantung pada penonton. Pertama-tama, marilah kita telisik bagaimana pendapat Presiden Jokowi sebagai Direktur Orkestra? “Saya ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya karena kalau kita lihat, harga kebutuhan pokok menjelang Lebaran tahun ini berada dalam posisi yang sangat baik, stabil. Jadi, Menteri Pertanian (Amran Sulaiman), Pak Kapolri (Jenderal Pol Tito Karnavian), dan Menteri Perdagangan (Enggartiasto Lukita) telah bekerja keras untuk stabilitas harga kebutuhan pokok,” tutur Presiden Jokowi saat membuka sidang kabinet paripurna di Istana Merdeka, Jakarta, Kamis 22 Juni 2017.

Itulah salah satu contoh apresiasi Presiden Jokowi atas kolaborasi di antara Kementerian/Lembaga terkait dengan pembangunan pangan dan pertanian. Presiden juga memuji kerja sama Menteri Pertanian dan Menteri Perdagangan dengan mengatakan, “Saya kira Pak Mentan duet dengan Mendag saya lihat duet yang paling bagus dalam mengelola produk-produk pertanian.”

Implementasi kolaborasi berbagai kementerian/ lembaga yang telah dilaksanakan dalam mewujudkan program-program pembangunan pertanian cukup memuaskan. Sebagai salah satu bentuk apresiasi, dengan terus terang dikatakan, bahwa pencapaian pembangunan pangan dan pertanian selama ini adalah hasil kerja bersama: “Ada yang mengatakan

bahwa keberhasilan Kementan karena bekerja sama dengan TNI, Bulog dan juga berkat kerja sama dengan Kementerian BUMN dan juga Kementerian PUPR dan itu benar." Menghilangkan ego sektoral adalah kunci sukses pembangunan pertanian.

Para mitra kerja, kiasan pemain musik dalam orkestra, juga merasa senang berkolaborasi dengan Kementerian Pertanian. Di antaranya Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita yang mengatakan, "Tugas kami adalah bersama-sama Mentan merealisasikan semua yang dicita-citakan. Itu adalah perintah Presiden kepada kami berdua. Tidak ada perbedaan sedikit pun di antara kami berdua. Apa pun statement Mentan, itu pasti sama dengan Mendag."

Anggota Komisi IV DPR RI dari Fraksi Partai Golkar, Firman Subagyo juga mengapresiasi langkah Kementerian Pertanian dalam mewujudkan swasembada pangan yang dianggap sebagai cita-cita positif. "Ini bukanlah hal yang mudah. Untuk merealisasi swasembada pangan, berbagai usaha lintas sektor harus dilakukan," tutur Firman.

Firman juga mengapresiasi kerja-kerja Satgas Pangan yang menindak mafia dan kartel di sektor kebutuhan pokok. "Satgas Pangan terbukti efektif dalam membantu terwujudnya stabilitas harga dan stok, termasuk di waktu-waktu tertentu yang riskan. Lebaran kemarin, harga sangat stabil, tidak ada gejolak. Padahal, sebelumnya selalu bergejolak," katanya.

Ibarat kehidupan ada putih dan hitam, ada positif ada negatif. Meski kinerja Kementerian Pertanian banyak diapresiasi, tapi ada juga beberapa tanggapan kritis terhadap inisiatif yang dilakukan. Sorotan paling tajam ialah terhadap kerja sama dengan TNI AD.

Wakil Ketua Komisi I DPR Tubagus Hasanuddin mengatakan, pada prinsipnya TNI acuannya Undang-Undang No. 34 Tahun 2004. Tugasnya bukan di bidang pertanian. Jadi harus diskusi dulu dengan DPR. "Nanti kami cek kepentingannya apa. Jangan sampai TNI terkonsentrasi ke pertanian sementara latihannya terabaikan," tegasnya. Kritik lainnya datang dari Al Araf, Direktur Eksekutif Imparsial yang menegaskan, Presiden tidak boleh meminta militer untuk mengurus pangan dan sebagainya. Harus tetap berjalan sesuai tupoksi. "Presiden harus didorong melakukan kontrol yang demokratis," katanya.

Terkait dengan kritikan tersebut, Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum dan Keamanan Wiranto menjelaskan, keterlibatan TNI dalam pembangunan pertanian sesuai dengan undang-undang. "Ada di undang-undang TNI, mereka juga punya kewajiban membantu pembangunan Indonesia."

## **Sistematika Buku**

Buku ini memuat deskripsi dan tinjauan lebih lengkap tentang kolaborasi yang dilakukan Kementerian Pertanian dengan berbagai Kementerian/Lembaga dalam upaya membangun pangan dan pertanian, khususnya mewujudkan swasembada pangan. Pada intinya, kolaborasi yang dilakukan mencakup perencanaan dan penganggaran program, implementasi program aksi di tingkat usaha tani, pembuatan regulasi, dan pengawasan.

Buku ini terdiri dari lima bab utama. Bab I mengulas tentang Perencanaan, Pembiayaan, dan Manajemen Pembangunan Pertanian. Dalam bab ini diuraikan bagaimana prinsip penghapusan ego sektoral itu diawali di Kementerian Pertanian melalui (intra sektoral) dengan menghapus sekat-sekat antar unit kerja Eselon-1 dan satuan kerja di dalam Eselon-1 lingkup Kementerian Pertanian. Penetapan anggaran pembangunan didasarkan pada prioritas anggaran, bukan pemerataan bagi setiap satuan kerja. Tugas dan fungsi tidak lagi dibatasi sekat-sekat birokrasi. Dalam bab ini juga diuraikan inisiatif Kementan dalam membangun perencanaan kolaboratif di antara kementerian/lembaga dalam jajaran lembaga eksekutif dan di antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif (DPR).

Dalam Bab II diuraikan lebih rinci kolaborasi Kementerian Pertanian dengan berbagai pihak dalam pelaksanaan UPSUS Pajale. Dalam Bab ini dijelaskan bahwa kolaborasi antara kementerian/lembaga adalah Upaya Khusus, suatu terobosan untuk mengurai kebuntuan (*debottlenecking*) dalam implementasi program dan kegiatan baik di pusat (antar kementerian/lembaga) maupun di daerah dalam swasembada pangan.

Kerangka kerja, partisipan, dan proses pembentukan kolaborasi, implementasi program aksi dan hasil yang dicapai diuraikan dengan rinci.

Bab III menguraikan dengan rinci kemitraan yang melibatkan beberapa kementerian/lembaga pemerintah serta Komisi IV DPR dalam menyusun program, penganggaran dan pelaksanaan pembangunan infrastruktur irigasi. Bab ini menguraikan tahapan yang dilalui dalam pembangunan infrastruktur irigasi secara terpadu. Dengan membaca bab ini, pembaca diharapkan dapat memahami bahwa penghapusan ego sektoral itu melalui proses yang panjang, membutuhkan tekad yang kuat, gigih, dan konsisten.

Kolaborasi di antara kementerian/lembaga terkait dengan perdagangan, distribusi, dan stabilisasi harga diuraikan dalam Bab IV. Bab ini intinya menggambarkan kolaborasi antar kementerian/lembaga dibangun untuk merumuskan, melaksanakan dan menegakkan regulasi khususnya dalam bidang perdagangan, distribusi dan stabilisasi harga yang mendapatkan perhatian luas masyarakat konsumen, pengusaha, pengamat, dan politisi.

Sedangkan tinjauan mengenai kolaborasi dalam bidang pengawasan pembangunan dimuat dalam Bab V. Pengawasan tersebut termasuk pada lingkup bidang dan oleh pelaku pengawasan internal dan eksternal Kementerian Pertanian. Kolaborasi dalam pengawasan sangatlah penting untuk mencegah penyimpangan hukum dalam pelaksanaan pembangunan. Buku diakhiri dengan bagian Epilog yang memuat pembelajaran dan perspektif keberlanjutan implementasi kolaborasi antar kementerian/lembaga.



## Daftar Pustaka

- Sidang Perdana Kabinet, Jokowi Minta Para Menteri Lakukan "Totok Nadi". Kompas.com 27/10/2014. <http://nasional.kompas.com/read/2014/10/27/15303561/Sidang.Kabinet.Perdana.Jokowi.Minta.Para.Menteri.Lakukan.Totok.Nadi>. Diunduh pada 13 Juli 2017.
- Jokowi Minta PNS Tinggalkan Mentalitas Penguasa. Kompas.com - 01/12/2014.<http://nasional.kompas.com/read/2014/12/01/09114921/Jokowi.Minta.PNS.Tinggalkan.Mentalitas.Penguasa>. Diunduh pada 13 Juli 2017.
- Buka Rakernas SOKSI, Jokowi pesan agar masyarakat berpikiran terbuka. Sabtu, 8 Agustus 2015. <https://www.merdeka.com/peristiwa/buka-rakernas-soksi-jokowi-pesan-agar-masyarakat-berpikiran-terbuka.html>; Diunduh pada 13 Juli 2017.
- Jokowi: Hilangkan Lagu Lama Perencanaan dan Penyusunan Anggaran. Liputan6 31 Januari 2017, <http://news.liputan6.com/read/2842347/jokowi-hilangkan-lagu-lama-perencanaan-dan-penyusunan-anggaran>. Diunduh pada 13 Juli 2017.
- Kasad Siap Dicapot Suatu Komitmen Demi Swasembada Pangan. Kompasiana 20 Januari 2015, diperbarui: 17 Juni 2015 [http://www.kompasiana.com/putrawiwoho/kasad-siap-dicapot-suatu-komitmen-demi-swasembada-pangan\\_54f36fa97455139f2b6c75e3](http://www.kompasiana.com/putrawiwoho/kasad-siap-dicapot-suatu-komitmen-demi-swasembada-pangan_54f36fa97455139f2b6c75e3); Diunduh pada 26 Mei 2017.
- Andi Amran: Kantor Kementan Mewah. Sindo News, Selasa, 28 Oktober 2014.<https://ekbis.sindonews.com/read/916308/34/andi-amran-kantor-kementan-mewah-1414474124>; Diunduh pada 14 Agustus 2017.
- Mentan: 3 Menteri Blusukan Dini Hari Bukti Tidak Ada Ego Sektoral. Kompas.com - 01/11/2014. <http://ekonomi.kompas.com/read/2014/11/01/134700426/Mentan.3.Menteri.Blusukan.Dini.Hari.Bukti.Tidak.Ada.Ego.Sektoral>; Diunduh pada 14 Agustus 2017.

Tiga Menteri Ini Gelar Rakor Soal Pasokan dan Harga Pangan. Senin, 29 Agustus 2016. <https://ekbis.sindonews.com/read/1134867/34/tiga-menteri-ini-gelar-rakor-soal-pasokan-dan-harga-pangan-1472447737>. Diunduh pada 13 Juli 2017.

Keliling RI Sebulan, Mentan Temukan Lima Masalah Pertanian. Sindo News, Kamis, 18 Desember 2014 - 12:40 WIB. <https://ekbis.sindonews.com/read/938996/34/keliling-ri-sebulan-mentan-temukan-lima-masalah-pertanian-1418881237>; Diunduh pada 14 Agustus 2017.

Kasad: Perintah Presiden Jokowi Swasembada Pangan dalam 3 Tahun. Merdeka.com. Kamis, 8 Januari 2015 16:55. <https://www.merdeka.com/peristiwa/kasad-perintah-presiden-jokowi-swasembada-pangan-dalam-3-tahun.html>. Diunduh pada 26 Mei 2017.

TNI Akan Bentuk Sentra Pelayanan Petani Padi Terpadu. Kompas.com - 16/01/2017. <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/16/14535691/tni.akan.bentuk.sentra.pelayanan.petani.padi.terpadu>. Diunduh pada 26 Mei 2017.

Jenderal Gatot ngaku pernah ditawari Rp 500 M untuk Rayu Menteri. Merdeka.com 26 Agustus 2015. <https://www.merdeka.com/peristiwa/jenderal-gatot-ngaku-pernah-ditawari-rp-500-m-untuk-rayu-menteri.html>. Diunduh pada 26 Mei 2017.

Satgas Pangan Dibentuk untuk Stabilkan Harga Sembako. Antara, Rabu, 3 Mei 2017. <http://www.antarane.ws.com/berita/627135/satgas-pangan-dibentuk-untuk-stabilkan-harga-sembako>. Diunduh pada 11 September 2017.

Harga Sembako Stabil, Jokowi Apresiasi Mendag, Mentan dan Kapolri. Kompas.com - 22/06/2017, <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/22/16474281/harga.sembako.stabil.jokowi.apresiasi.mendag.mentan.dan.kapolri>. Diunduh pada 13 Juli 2017.

Jokowi Puji Duet Mentan dan Mendag Kelola Produk Pertanian. Detik Finance Kamis, 5 Januari 2017. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3388276/jokowi-puji-duet-mentan-dan-mendag-kelola-produk-pertanian>. Diunduh pada 11 September 2017.



Hilangkan Ego Sektoral, Kunci Keberhasilan Program Kementan. Jitu News 23 Juli 2015. @jituNews <http://jituNews.com/read/18149/hilangkan-ego-sektoral-kunci-keberhasilan-program-kementan#ixzz4mm3OoHa5>; Diunduh pada 13 Juli 2017.

Mentan Sebut Kesampingkan Ego Sektoral, Kunci Suksesnya Program Pertanian. Jitu News 7 Juli 2017. @jituNews <http://jituNews.com/read/61847/mentan-sebut-kesampingkan-ego-sektoral-kunci-suksesnya-program-pertanian#ixzz4mm6gLZdh>. Diunduh pada 13 Juli 2017.

Keakraban dan Pujian Mendag Enggar ke Mentan Amran. Detik Finance, 8 Agustus 2016. <https://finance.detik.com/ekonomi-bisnis/3270690/keakraban-dan-pujian-mendag-enggar-ke-mentan-amran>. Diunduh pada 11 September 2017.

Komisi IV DPR Puji Kinerja Menteri Amran. Metro TV. Kamis, 14 Apr 2016. <http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2016/04/14/513700/komisi-iv-dpr-puji-kinerja-menteri-amran>. Diunduh pada 11 September 2017.

DPR Dukung Satgas Pangan Tindak Mafia dan Kartel Pangan. Kumparan 28 Juli 2017. <https://kumparan.com/kementerianpertanian/dpr-dukung-satgas-pangan-tindak-mafia-dan-kartel-pangan#H5BXY5H8dK1TMsUx.99>. Diunduh pada 11 September 2017

Pimpinan Komisi I Minta Penjelasan TNI soal Sentra Pelayanan Pertanian. Kompas.com 17-1-2017. <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/17/13210071/pimpinan.komisi.i.minta.penjelasan.tni.soal.sentra.pelayanan.pertanian>. Diunduh pada 26 Mei 2017.

Tupoksi TNI Dianggap Melenceng dari UU, Kontrol Jokowi Dinilai Lemah. Kompas.com - 04/10/2016. <http://nasional.kompas.com/read/2016/10/04/06344481/tupoksi.tni.dianggap.melenceng.dari.uu.kontrol.jokowi.dinilai.lemah>. Diunduh pada 26 Mei 2017.

TNI Bakal Dilibatkan dalam Program Swasembada Pangan di Perbatasan. Kompas.com - 17/01/2017. <http://nasional.kompas.com/read/2017/01/17/14285401/tni.bakal.dilibatkan.dalam.program.swasembada.pangan.di.perbatasan>. Diunduh pada 26 Mei 2017.



# BAB I

## **PERENCANAAN DAN MANAJEMEN PEMBANGUNAN PANGAN DAN PERTANIAN**



Ketahanan pangan adalah bagian dari Ketahanan Negara. Ungkapan tersebut sudah terbukti kebenarannya. Bagaimana pun, pangan memang tak bisa dilepaskan dari ketahanan sebuah negara. Karena itu, pangan dan pertanian merupakan bagian penting dalam pembangunan negara.

Jika kita mengamati kondisi yang terjadi kini, maka tak satu pun negara di dunia yang mengabaikan persoalan pangan dan pertanian, karena sangat terkait dengan hajat hidup masyarakat. Namun untuk membangun pangan dan pertanian yang kuat, tidak mungkin hanya diselesaikan sektor pertanian. Sektor pertanian hanyalah satu dari banyak sektor yang ada.

Karena itu koordinasi, sinergi, integrasi dan bekerja sama menjadi satu kunci keberhasilan pembangunan pangan dan pertanian. Terutama, dalam upaya merencanakan, melaksanakan, mengontrol, dan melaporkan hasil pembangunan pertanian.

Seperti kita ketahui, upaya peningkatan produksi sampai percepatan kemandirian dan kedaulatan pangan perlu adanya ketersediaan benih, pupuk, obat-obatan, alat dan mesin pertanian (alsintan), dan pengawalan dari penyuluh pertanian. Di sisi lain, dukungan infrastruktur irigasi dan sumber daya air seperti bendungan, waduk, dam, dan sumber daya air lainnya juga sangat diperlukan dalam membangun kemandirian dan kedaulatan pangan.

Semua itu hanya satu contoh dari sekian banyak hal yang harus disinergikan, diintegrasikan, dikerja samakan lintas sektor (kementerian/ lembaga), terutama untuk mencapai hasil pembangunan pangan dan pertanian yang lebih bermanfaat bagi masyarakat.

Pertanyaannya apakah faktanya koordinasi, sinergi, integrasi, dan kerja sama dalam perencanaan dan manajemen pembangunan pangan dan pertanian telah terjadi di lapangan? Jika terjadi, maka intensitas dan kualitasnya mungkin masih jauh dari optimal. Pertanyaan selanjutnya adalah, bagaimana kini perencanaan dan manajemen pembangunan pangan dan pertanian dapat dirancang secara terintegrasi, bersinergi, dan memberikan dampak kesejahteraan masyarakat petani?



## Perencanaan dan Manajemen Saat Ini

Harus diakui, saat ini perencanaan dan pelaksanaan pembangunan masih tersekat dalam sektor dan sub sektor. Kondisi seperti ini seharusnya tidak terjadi. Apalagi pemerintah telah membuat perencanaan makro. Untuk lima tahun telah dibuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan periode 25 tahun dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Dalam perencanaan tersebut sudah memuat garis-garis besar kebijakan, sasaran prioritas dan tujuan yang akan dicapai pemerintah.

Namun rancangan makro tersebut tidak serta merta dapat diimplementasikan secara komprehensif dan berdampak nyata pada kesejahteraan masyarakat. Ini terjadi akibat perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan berbasis sektor. Tugas dan fungsi masing-masing kementerian/lembaga “memaksa” program dan kegiatan pembangunan tersekat-sekat dalam wadah sektor, tanpa koordinasi, sinergi, integrasi, dan kerja sama.

Akibatnya program dan kegiatan tersebut tidak optimal dan memberikan manfaat yang mendorong terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Karena itu ketika capaian dalam level hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*) harus diwujudkan, sekat-sekat tersebut makin membuat ruang gerak dan komprehensivitas cakupan kegiatan sulit mencapai hasil dan dampak tersebut.

Faktanya, dalam kementerian/lembaga, sekat-sekat program juga dirancang secara terstruktur dalam separasi direktorat jenderal, kedeputian atau unit-unit setingkat Eselon I lainnya. Penetapan prinsip, satu Eselon I terdapat paling tidak satu program di kementerian/lembaga menyebabkan sekat-sekat yang lebih sempit. Kondisi itu makin menyulitkan untuk mewujudkan dampak dari program pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat.

Sebagai contoh, terdapat 12 program di Kementerian Pertanian. Faktanya adalah berpuluh-puluh tahun program tersebut telah dijalankan, tapi lebih terfokus pada sub sektor yang sudah pasti menghasilkan output

yang tercerai berai dalam sub sektor. Sayangnya, ouput tersebut sulit dikemas menjadi hasil, bahkan dampaknya.

Secara nasional, Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran telah merancang anggaran didasarkan pada kinerja kementerian/lembaga. Ini dikenal dengan "Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)". Penetapan tersebut sangat tepat, karena penggunaan anggaran harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel.

Namun ke depan, perlu dicermati kembali dalam implementasinya. Dalam sistem anggaran berbasis kinerja pada kementerian/lembaga, ada beberapa hal menjadi pencirinya. *Pertama*, dalam satu unit kerja setingkat Eselon I memiliki satu program. *Kedua*, kegiatan terdapat pada unit Eselon II. *Ketiga*, koordinasi satker berada pada setiap Eselon I. *Keempat*, membutuhkan satker yang relatif banyak. *Kelima*, evaluasi kinerja pada setiap Eselon I (Gambar 2).



Gambar 2. Anggaran berbasis kinerja (*performance based buetting*).

Di sisi lain, perencanaan program dan anggaran juga tidak didasarkan pada prinsip "*money follow program*", tapi lebih banyak berdasarkan prinsip "*money follow function*". Prinsip tersebut lebih mengedepankan fungsi organisasi/lembaga, bukan pada fungsi yang mengarah pada prinsip pembangunan untuk pemberdayaan masyarakat (*empowering community development*).

Dampaknya yang tidak terelakkan adalah anggaran lebih banyak untuk menggerakkan fungsi birokrasi dan administrasi, sedangkan substansi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat masih sangat jauh. Sebaliknya anggaran investasi yang dikemas dalam belanja pembangunan (belanja modal) dan pemberdayaan masyarakat dalam bentuk pembiayaan untuk usaha di masyarakat sangat terbatas.

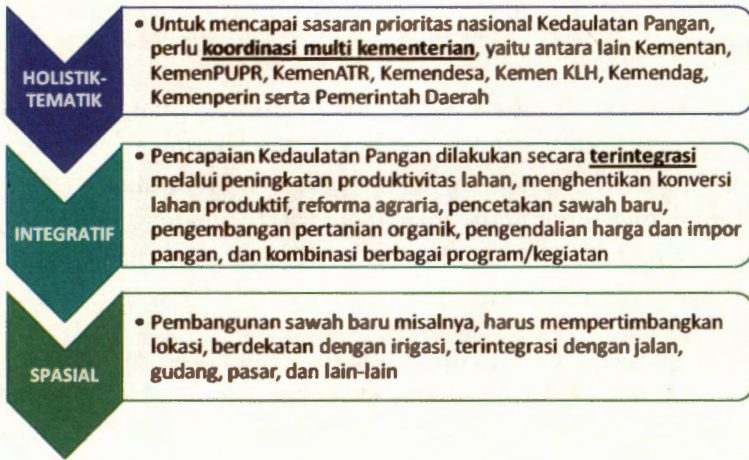
Dalam perencanaan pembangunan kedaulatan pangan nasional, Bappenas telah memformulasikan konsepsi pendekatan pembangunan nasional yang holistik, tematik, terintegrasi, dan berbasis spasial. Pendekatan holistik-tematik dimaknai bahwa untuk mencapai sasaran prioritas nasional Kedaulatan Pangan, perlu **koordinasi multi kementerian**.

Kementerian itu yakni, Kementerian Pertanian (Kementan), Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (KemenPUPR), Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kemen ATR), Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Kemen LHK), Kementerian Perdagangan (Kemendag), Kementerian Perindustrian (Kemenperin), Kementerian BUMN, serta Pemerintah Daerah.

Koordinasi multi kementerian akan mencapai hasil maksimal manakala dibarengi dengan aspek kerangka kelembagaan (siapa bertanggung jawab apa dan kapan, bagaimana) serta kerangka regulasi di mana masing-masing K/L menyusun regulasi sesuai bidang tugasnya yang konvergen antar K/L.

Pendekatan integratif dimaknai bahwa untuk mencapai Kedaulatan Pangan dilakukan secara **terintegrasi**. Kebijakannya melalui peningkatan produktivitas lahan, menghentikan konversi lahan produktif, reforma agraria, pencetakan sawah baru, pengembangan pertanian organik, pengendalian harga dan impor pangan, dan kombinasi berbagai program dan kegiatan. Sedangkan pendekatan spasial dimaknai bahwa

pembangunan kedaulatan pangan harus mempertimbangkan lokasi yang terintegrasi dengan jalan, gudang, pasar serta prasarana dan sarana lainnya (Gambar 3).



Gambar 3. Pendekatan pembangunan: holistik, tematik, terintegrasi, dan spasial.

Sumber: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (2016)

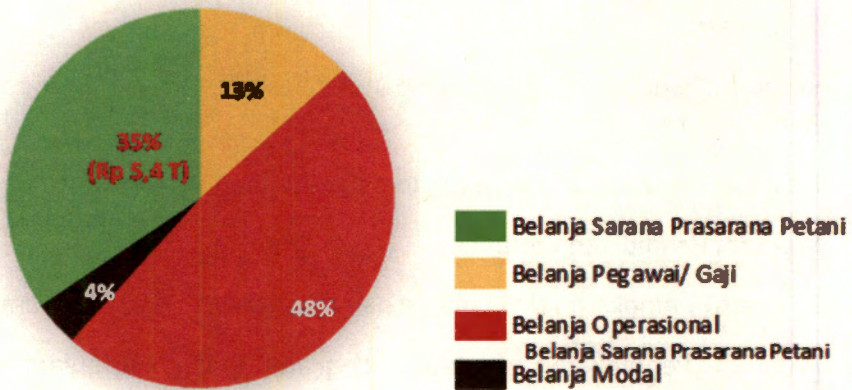
Secara konsepsi pendekatan tersebut sangat tepat. Karena itu jika diimplementasikan secara konsisten, maka hasilnya akan efektif dan mampu mengungkit manfaat pembangunan yang lebih nyata bagi masyarakat. Faktanya, dalam implementasi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan, pendekatan tersebut masih sulit diwujudkan. Hal ini mengingat sekat-sekat sektor dan sub sektor yang telah berpuluh-puluh tahun memunculkan realitas ego sektoral.

Apalagi dikaitkan dengan pencapaian dampak (*impact*) dari pembangunan. Tanpa ada “program payung” yang memiliki karakter lintas sektor, maka pencapaian dampak pembangunan tersebut sangat sulit untuk terwujud.

Jika mencermati struktur penganggaran pembangunan pangan dan pertanian, maka hampir bisa dipastikan selama berpuluh-puluh tahun anggaran belanja lebih banyak untuk membiayai birokrasi dan administrasi. Kondisi tersebut sepertinya terjadi juga pada sektor-sektor pembangunan lainnya. Artinya, hanya sebagian kecil anggaran

dialokasikan untuk investasi pembiayaan infrastruktur, sarana, dan prasarana pertanian yang diperlukan masyarakat petani guna menunjang kegiatan usaha tani.

Contohnya, struktur alokasi anggaran pembangunan pangan dan pertanian tahun 2014, menunjukkan alokasi anggaran pembiayaan sarana dan prasarana untuk petani hanya 35 persen dari total pagu anggaran Kementerian Pertanian. Sementara belanja operasional yang meliputi belanja perjalanan dinas, rehabilitasi/pembangunan gedung, seminar, workshop, rapat dan berbagai pertemuan, serta belanja operasional lainnya justru mencapai 48 persen (Gambar 4).



Gambar 4. Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian tahun 2014 (pangsa, %).

Persoalan lain dalam perencanaan program dan kegiatan, ternyata banyak proses bisnis perencanaan yang tidak konsisten dengan kebijakan makro dan operasional pembangunan. Program yang disusun unit Eselon I di berbagai kementerian/lembaga jumlahnya tergolong sangat banyak. Tentu substansi program-program tersebut tidak terlepas dari tugas dan fungsi Eselon I.

Sebagai ilustrasi, Kementerian Pertanian memiliki 12 program.

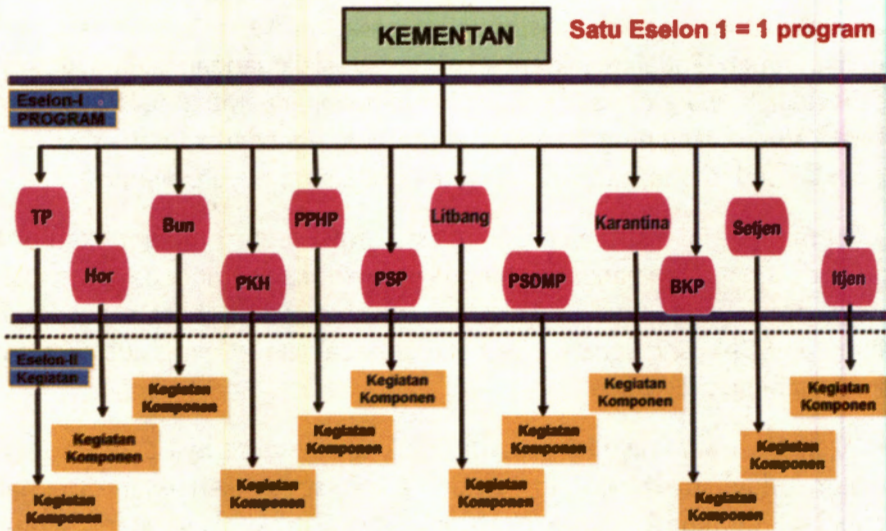
1. Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis Lainnya

2. Program Pengawasan dan Peningkatan Akuntabilitas Aparatur Kementerian Pertanian
3. Program Peningkatan Produksi, Produktivitas dan Mutu Hasil Tanaman Pangan
4. Program Peningkatan Produksi dan Nilai Tambah Hortikultura.
5. Program Peningkatan Produksi Komoditas Perkebunan Berkelanjutan
6. Program Pemenuhan Pangan Asal Ternak dan Agribisnis Peternakan Rakyat
7. Program Penyediaan dan Pengembangan Prasarana dan Sarana Pertanian
8. Program Penciptaan Teknologi dan Inovasi Pertanian Bio-Industri Berkelanjutan
9. Program Peningkatan Penyuluhan dan Pelatihan Pertanian
10. Program Pendidikan Pertanian
11. Program Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat
12. Program Peningkatan Kualitas Pengkarantinaan Pertanian dan Pengawasan Keamanan Hayati.

Khusus program di bawah Direktorat Jenderal dan Badan yang memiliki satker di daerah, perencanaan dan pelaksanaan program langsung berhubungan dengan satker Dinas Pertanian dan Dinas Ketahanan Pangan di daerah tersebut. Hal ini makin tidak terelakkan bahwa program dan kegiatan tersebut menjadi lebih sempit lagi. Bahkan makin jauh dari sinergi, integrasi dan keterpaduan lintas sub sektor. Ego sektoral tersebut lagi pada level satker Dinas yang tentunya makin jauh dari upaya mewujudkan hasil pembangunan yang berdampak nyata pada kesejahteraan masyarakat.

Di sisi lain, jika dicermati dalam implementasinya, maka ada beberapa permasalahan program pembangunan pangan dan pertanian yang masih dihadapi. *Pertama*, program dan kegiatan pembangunan tidak berdampak

pada kinerja tahun berjalan. *Kedua*, program dan kegiatan “multi years” sangat terbatas. *Ketiga*, program per Eselon I tidak efektif dan efisien. *Keempat*, integrasi dan sinergi program sulit diwujudkan. Gambar 5 mengilustrasikan struktur program pembangunan pangan dan pertanian saat ini.



Gambar 5. Struktur program dan kegiatan saat ini.

Karena program dan kegiatan umumnya memerlukan waktu untuk direalisasikan, tentunya belum bisa berdampak pada tahun berjalan. Sebagai contoh, ketika rehabilitasi dan pembangunan jaringan irigasi direalisasikan pada tahun 2016, dampaknya baru bisa terlihat pada tahun 2017.

Dengan demikian program yang diperlukan adalah yang sifatnya *multi years*, tidak bisa hanya satu tahun. Jika tidak, maka bukan tidak mungkin program dan kegiatan tersebut dihentikan karena dinamika kebijakan yang ada. Akibatnya, program dan kegiatan tersebut akan terputus pada posisi belum selesai secara tuntas.

Selama ini program dan kegiatan yang dirancang dan dilaksanakan pada level unit Eselon I terbukti tidak efektif dan efisien dalam mewujudkan

hasil (*outcome*), bahkan dampak (*impact*) terhadap kesejahteraan masyarakat. Lebih nyata lagi, program yang dirancang tiap unit Eselon I tersebut sulit diintegrasikan dan disinergikan, karena sifatnya lebih mengedepankan sub sektor yang sudah menjadi tugas dan fungsinya.

Dari perspektif manajemen program dan kegiatan pembangunan pangan dan pertanian atau juga pembangunan sektor lainnya, administrasi dan birokrasi hingga kini masih mendominasi proses bisnis pelaksanaan pembangunan. Padahal faktanya, administrasi keuangan dalam banyak kasus tidak "*comply*" dengan kebijakan operasional pembangunan. Bahkan, aturan-aturan yang diimplementasikan cukup *rigid* dan administrasi yang ada tidak sederhana, bahkan menyulitkan dalam penyelesaiannya.

Sementara di sisi lain, program tiap unit Eselon I memerlukan unit satker dalam jumlah banyak, sehingga memerlukan sumber daya manusia administrasi yang juga banyak. Hal tersebut selalu berdampak pada pelibatan SDM yang seharusnya bekerja pada sektor teknis, justru harus menangani administrasi.

Dominasi administrasi juga ditunjukkan fakta bahwa seluruh level jabatan dibebani tanggung jawab administrasi keuangan. Dengan demikian dominasi dan kekakuan administrasi keuangan sangat memberatkan. Aturan-aturannya yang sangat rinci dan *rigid* juga menyita kerja birokrat.

## Reformasi Perencanaan dan Manajemen

Dengan kondisi perencanaan dan manajemen pembangunan pangan dan pertanian yang ada saat ini, maka perlu ada reformasi kedua hal tersebut. Apalagi, Kementerian PPN/Bappenas pada tahun 2013 telah menetapkan, peningkatan perekonomian nasional bagi peningkatan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan mencakup tiga hal penting, yaitu pertumbuhan ekonomi (*growth*), stabilitas (*stability*), dan pemerataan yang berkeadilan (*equity*). Untuk mendukung hal tersebut, perencanaan menjadi faktor penentu keberhasilan.

Urgensi reformasi perencanaan sangat beralasan untuk perbaikan program dan penganggaran pembangunan pangan dan pertanian ke depan. Reformasi didasarkan pada prinsip efisien, efektif, dan akuntabel. Tidak kalah penting, harus memberikan manfaat dan dampak yang lebih luas kepada kesejahteraan masyarakat.

Ada beberapa prinsip reformasi perencanaan dan manajemen pembangunan pangan dan pertanian yang perlu dicermati dan diimplementasikan.

**Pertama**, pelaksanaan program pembangunan pangan dan pertanian bukan tugas dan fungsi organisasi tiap unit Eselon I. Namun harus didasarkan pada sasaran nasional. Dalam agenda ke tujuh Nawa Cita Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, untuk mewujudkan kemandirian ekonomi adalah dengan menggerakkan sektor strategis ekonomi domestik.

Pada butir pertama dari enam butir dalam agenda ketujuh disebutkan peningkatan kedaulatan pangan. Kedaulatan pangan dicerminkan pada kekuatan dalam mengatur masalah pangan secara mandiri.

Untuk mencapai tujuan itu, harus didukung dengan tiga hal. *Pertama*, ketahanan pangan, terutama kemampuan mencukupi pangan dari produksi dalam negeri. *Kedua*, pengaturan kebijakan pangan yang dirumuskan dan ditentukan bangsa sendiri. *Ketiga*, mampu melindungi dan menyejahterakan pelaku utama pangan, terutama petani dan nelayan.

Pada awal Kabinet Kerja, Presiden RI, Joko Widodo juga telah meminta Menteri Pertanian, Dr. Andi Amran Sulaiman untuk



Gambar 6. Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman, beserta Kepala Staf Angkatan Darat (Kasad) Jenderal TNI Mulyono selaku Penanggung Jawab Operasional (PIO) TNI Manunggal Membangun Desa (TMMD) membuka secara resmi Rapat Koordinasi Teknis TMMD (Rakornis TMMD) ke 100 yang dilaksanakan di Auditorium Kementerian Pertanian RI, Jakarta (5 September 2017).

mewujudkan swasembada padi, jagung, dan kedelai dalam tiga tahun (2015-2017). Sebagai tindak lanjut, Menteri Pertanian membuat terobosan kebijakan, program, dan kegiatan percepatan peningkatan produksi dan swasembada padi, jagung, dan kedelai melalui Upaya Khusus (UPSUS) Pajale.

Begitu juga dengan komoditas lainnya seperti tebu (gula), bawang merah, cabai, dan daging sapi/kerbau juga dirancang dengan program terobosan UPSUS Gula, Sapi Indukan Wajib Bunting (SIWAB), serta UPSUS

Cabai dan Bawang Merah. Dalam upaya perbaikan dan peningkatan kualitas perencanaan dan pelaksanaan program, terobosan kebijakan UPSUS tersebut sangat tepat.

”

**Dalam upaya perbaikan dan peningkatan kualitas perencanaan dan pelaksanaan program, terobosan kebijakan UPSUS sangat tepat. Hal ini karena berbagai program UPSUS tersebut dirancang terpadu, terintegrasi dan sinergi lintas Eselon I bahkan lintas kementerian/ lembaga**

Hal ini karena berbagai program UPSUS tersebut dirancang terpadu, terintegrasi dan sinergi lintas Eselon I, bahkan lintas kementerian/ lembaga yang terkait. Di antaranya, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen PUPR), Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT), Kementerian Perdagangan, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Perum BULOG, dan Kementerian/Lembaga terkait lainnya. Bahkan Perguruan Tinggi dan TNI AD juga dilibatkan dalam pelaksanaan program UPSUS tersebut.

*Kedua, perencanaan program dan anggaran pembangunan pangan dan pertanian disusun, serta ditetapkan lima tahunan atau lebih. Bahkan dirinci pentahapan setiap tahun. Sesuai*



dengan isu dan sasaran RPJMN 2015-2019, lalu dirancang program pembangunan pangan dan pertanian yang menysasar pencapaian kemandirian dan kedaulatan pangan.

Dalam pentahapan tiap tahunnya, perencanaan program dan anggaran disesuaikan topik Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang fokus pada perbaikan dan pembangunan infrastruktur. Sesuai topik RKP tersebut, program terobosan yang telah dilaksanakan adalah rehabilitasi jaringan irigasi tersier pada areal 3 juta hektar. Dari target selesai dalam tiga tahun, ternyata dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari dua tahun (2015-2016).

Disamping itu, pelaksanaan program upaya khusus percepatan peningkatan produksi dan swasembada padi, jagung dan kedelai didukung kebijakan strategis modernisasi pertanian. Aksinya, dengan mengintroduksi alat dan mesin pertanian (alsintan) dalam jumlah banyak dan jenis yang beragam sesuai kebutuhan.

Sementara itu program jangka panjang, Kementerian Pertanian telah menyusun perencanaan untuk mewujudkan Indonesia menjadi lumbung pangan dunia hingga tahun 2045.

**Ketiga**, pelaksanaan program tidak dalam tahun yang sama dengan tahun capaian sasaran. Namun dilaksanakan 1-3 tahun sebelumnya, tergantung program yang telah ditetapkan. Mengingat karakteristik program dan kegiatan pembangunan pangan dan pertanian yang senantiasa ditentukan musim, capaian sasaran dalam banyak kasus tidak dapat diwujudkan dalam waktu yang sama.

Sebagai contoh, untuk peningkatan produksi dilakukan rehabilitasi dan pembangunan jaringan irigasi tersier. Kegiatan yang dilaksanakan pada tahun 2016 akan terlihat dampaknya terhadap peningkatan produksi pada tahun 2017. Hasil penelitian terkait alokasi anggaran untuk rehabilitasi jaringan irigasi tersier dan pengaruhnya terhadap produksi padi, Atang *et al.* (2015) menyimpulkan, rehabilitasi irigasi tersier memerlukan waktu jeda untuk mempengaruhi produksi padi.

**Keempat**, program perlu disusun dan dirumuskan lintas unit Eselon I, bahkan lintas kementerian/lembaga. Jadi, tidak hanya dalam satu unit Eselon I. Contohnya program dan kegiatan rehabilitasi dan pembangunan jaringan

irigasi tersier telah disinergikan dengan rehabilitasi dan pembangunan jaringan irigasi primer dan sekunder yang dilaksanakan Kementerian PUPR.

Sementara program peningkatan produksi padi bersinergi dengan program penyerapan gabah Perum BULOG. Begitu juga dalam upaya stabilisasi harga pangan, perencanaan program dan kegiatan peningkatan produksi pangan bersinergi dengan Kementerian Perdagangan, Perum BULOG dan Satgas Pangan. Dalam pembangunan embung, dam parit, *long storage* dan bangunan air lainnya, Kementerian Pertanian bersinergi dengan Kemendes PDTT. Banyak program dan kegiatan lainnya yang telah bersinergi dengan kementerian/lembaga terkait.

*Kelima, anggaran rutin hendaknya dipisahkan dengan anggaran pembangunan.* Hal ini penting agar proporsi alokasi anggaran pembangunan dan rutin dapat segera diketahui. Prinsipnya, peningkatan efektivitas anggaran agar lebih banyak dialokasikan pada program dan kegiatan pembangunan pangan dan pertanian melalui bantuan kepada masyarakat petani. Upaya tersebut dilakukan melalui *refocusing* anggaran untuk direalokasi pada program dan kegiatan prioritas.

*Keenam, perencanaan dan pelaksanaan program dan anggaran berbasis elektronik (e-planning: e-proposal, e-money, e-procurement).* Untuk transparansi dan akuntabilitas program dan anggaran, usulan program dan kegiatan telah diwadahi dalam sistem elektronik e-proposal. Kementerian Pertanian tidak lagi memproses usulan daerah yang diajukan melalui proposal manual, tapi harus melalui mekanisme e-proposal.

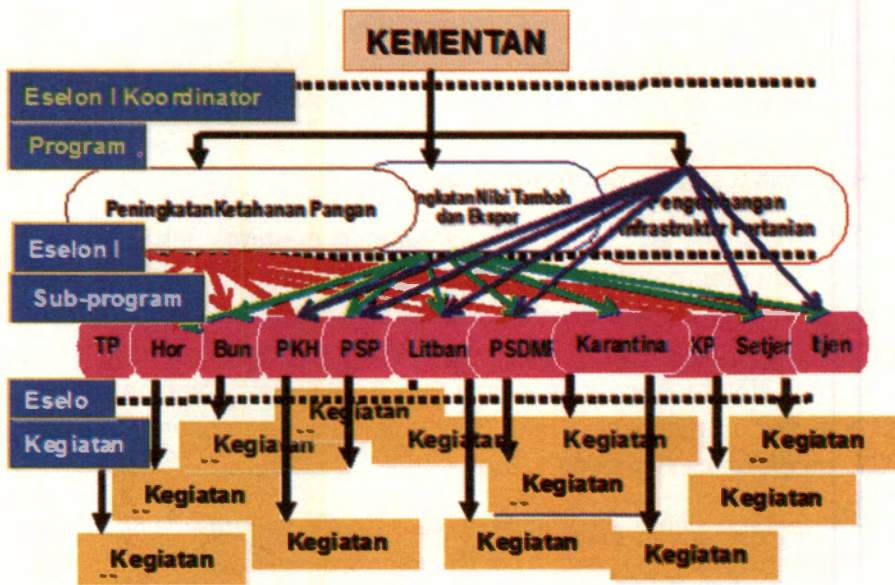
Kebijakan ini untuk menghindari pertemuan langsung antara pengusul kegiatan dengan jajaran Kementerian Pertanian yang berpotensi terjadinya KKN. Disamping itu, dengan sistem elektronik proses usulan, evaluasi dan penetapan kegiatan dapat berlangsung secara cepat. Demikian juga untuk berbagai kegiatan yang terkait pengadaan barang dan jasa pemerintah dalam rangka pelaksanaan program dan anggaran, telah diproses melalui mekanisme *e-procurement*.

## 1. Restrukturisasi program

Untuk melaksanakan reformasi kebijakan dan manajemen dalam pembangunan pertanian dan pangan, langkah awalnya adalah

restrukturisasi program. Jika hal itu dilakukan, maka berbagai kendala dan permasalahan perencanaan program Eselon I bisa diselesaikan. Bukan hanya itu, hasil dan dampak dari program bisa dirasakan langsung masyarakat atau petani.

Restrukturisasi program dapat diilustrasikan pada Gambar 7. Dengan model tersebut, program dan kegiatan tiap unit Eselon I tidak lagi tersekat-sekat.



Gambar 7. Usulan restrukturisasi program pangan dan pertanian.

Dengan restrukturisasi program, terutama jika programnya mengarah pada “program payung” seperti program UPSUS, maka Kementerian Pertanian akan mampu mewujudkan capaian sasaran pembangunan pangan dan pertanian. Bahkan lebih memberikan hasil dan dampak terhadap kesejahteraan masyarakat petani.

Usulan restrukturisasi program tersebut telah didiskusikan dengan beberapa lembaga terkait, baik formal maupun informal seperti Bappenas, Direktorat Jenderal Anggaran dan lembaga lainnya. Restrukturisasi program yang diusulkan ke Bappenas adalah mengubah

dari 12 program di tiap unit Eselon I menjadi 3 program utama. *Pertama*, program peningkatan ketahanan pangan. *Kedua*, program peningkatan nilai tambah dan ekspor. *Ketiga*, program pengembangan infrastruktur pertanian. Restrukturisasi juga mengusulkan sub-program pada setiap unit Eselon I dan kegiatan pada unit Eselon II.

Restrukturisasi program tersebut akan lebih efektif, efisien, dan memberikan manfaat dan dampak nyata terhadap kesejahteraan masyarakat petani. Sebab, terbuka peluang integrasi, sinergi, dan terpadu dalam tiga program yang diusulkan. Sayangnya, restrukturisasi program tersebut belum terwujud.

## 2. Reformasi sistem penganggaran

Reformasi sistem penganggaran sangat penting. Sebab, dengan cara itu akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas anggaran, terutama membiayai program yang telah ditetapkan untuk mencapai sasaran nasional. Reformasi sistem penganggaran juga sangat krusial untuk mengubah alokasi anggaran yang lebih berdampak pada pencapaian kesejahteraan masyarakat petani. Beberapa prinsip yang perlu dilakukan untuk mereformasi sistem penganggaran antara lain :

*Pertama*, anggaran disusun berbasis sasaran prioritas pembangunan. Jadi bukan berbasis tugas dan fungsi organisasi pemerintah. Karena itu anggaran disusun didasarkan pada sasaran prioritas pembangunan pangan dan pertanian. Sasaran prioritas difokuskan pada komoditas padi, jagung, kedelai, gula, bawang merah, cabai, daging sapi/kerbau, kopi, kakao, karet, dan kelapa dalam.

Dengan demikian, anggaran tidak bisa dipaksakan untuk membiayai komoditas yang bukan prioritas, seperti tanaman hias. Untuk itu, Direktorat Buah dan Florikultura yang berada di bawah Eselon I, Direktorat Jenderal Hortikultura, tidak harus dialokasikan anggaran, kecuali untuk kegiatan rutin dan kegiatan penguatan regulasi dan memperbaiki/menyusun pedoman teknis.

*Kedua*, anggaran tidak dialokasikan per program Eselon I. Sekat-sekat sub sektor yang melembaga di tiap unit Eselon I tidak bisa menjadi dasar pengalokasian anggaran, kecuali sub sektor tersebut merupakan prioritas

sasaran yang telah ditetapkan. Dengan demikian, unit Eselon I yang tidak pada posisi melaksanakan sasaran prioritas, alokasi anggaran hanya untuk kegiatan rutin dan kegiatan lain. Misalnya, perbaikan kebijakan, regulasi, penyusunan/perbaikan pedoman umum, dan kegiatan lainnya yang sifatnya penunjang.

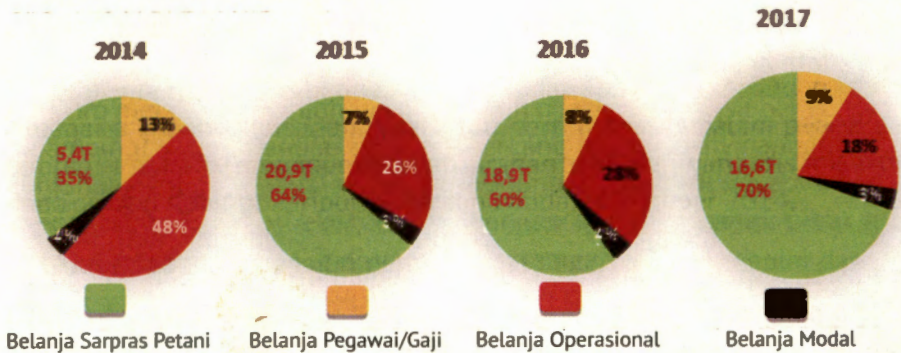
**Ketiga, pemisahan anggaran rutin dengan anggaran pembangunan.** Alokasi anggaran pembangunan menjadi fokus dan relatif lebih banyak, namun tetap tergantung ketersediaannya. Namun, alokasi belanja mengikat yang meliputi gaji, belanja rutin, atau belanja operasional perlu dipisahkan untuk menjamin kecukupan anggaran. Prinsip pemisahan alokasi anggaran tersebut juga sangat penting untuk kontrol alokasi, sekaligus mengidentifikasi secara cepat proporsi alokasi belanja.

**Keempat, akuntabilitas penganggaran bukan dari aspek organisasi dan administrasi, tapi juga efektivitasnya.** Jika bertahun-tahun akuntabilitas penganggaran lebih mengedepankan aspek organisasi dan administrasi, maka reformasi penganggaran untuk peningkatan akuntabilitas diarahkan pada aspek efektivitas. Hal ini sejalan dengan sasaran alokasi pada sasaran prioritas pembangunan pangan dan pertanian. Jadi, bukan lagi pada tugas dan fungsi organisasi.

**Kelima, administrasi keuangan mengikuti kebijakan (policy), bukan sebaliknya.** Sebagai pertanggungjawaban terhadap penggunaan anggaran dan pelaksanaan program pembangunan pangan dan pertanian, administrasi menjadi penting dan harus dilaksanakan sesuai peraturan perundangan. Namun demikian, pelaksanaan administrasi harus mengikuti kebijakan yang telah ditetapkan dan bukan sebaliknya.

Dengan terobosan kebijakan penganggaran yang tepat, struktur alokasi anggaran pembangunan pangan dan pertanian diubah melalui *refocusing* anggaran. Karena itu, kebijakan penganggaran dalam pembangunan pangan dan pertanian diprioritaskan untuk bantuan sarana dan prasarana kepada masyarakat petani. Sedangkan anggaran perjalanan dinas, seminar, workshop, pembangunan gedung, dan belanja yang tidak prioritas lainnya dipangkas, lalu direalokasikan untuk belanja bantuan sarana dan prasarana kepada petani. Perubahan struktur alokasi anggaran tersebut sudah dilakukan Kementerian Pertanian. Bantuan sarana kepada petani yang semula hanya 35 persen pada tahun

2014, menjadi 70 persen pada tahun 2017. Seperti diilustrasikan pada Gambar 8.



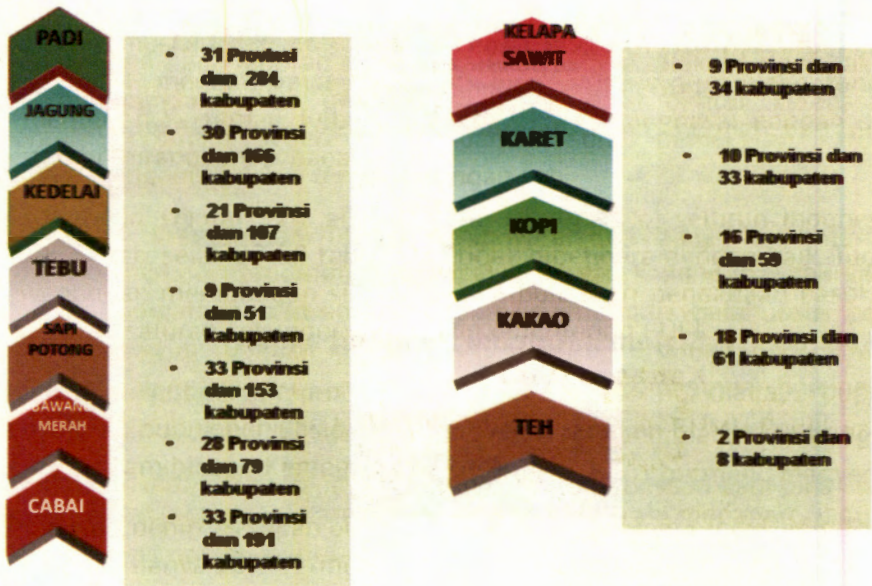
Gambar 8. Refocusing anggaran untuk peningkatan belanja sarana dan prasarana petani.

### 3. Pendekatan kawasan

Reformasi perencanaan dan manajemen pembangunan pangan dan pertanian juga dilakukan dengan pendekatan berbasis kawasan. Kawasan adalah gabungan sentra-sentra pertanian yang terkait secara fungsional, baik dalam faktor sumber daya alam, sosial budaya, maupun infrastruktur. Kawasan tersebut tentunya harus memenuhi batasan luasan minimal skala ekonomi dan efektivitas manajemen pembangunan wilayah.

Beberapa justifikasi memberikan gambaran pentingnya basis kawasan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan pangan dan pertanian. Dengan kawasan manajemen pembangunan pangan dan pertanian menjadi lebih efisien dan efektif dibandingkan pendekatan non kawasan yang terdistribusi dalam areal yang sempit.

Selain itu, pemanfaatan sumber daya menjadi lebih optimal sebagai dampak dari pendekatan yang holistik dan terintegrasi. Keuntungan lainnya pendekatan kawasan adalah penggunaan anggaran lebih efisien dan dampaknya lebih nyata karena dikelola dalam skala ekonomi.



Gambar 9. Lokasi pengembangan kawasan pertanian nasional sesuai Kepmentan 830/2016.

Melalui Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 50/Permentan/OT.140/8/2012, sebenarnya pendekatan basis kawasan dalam pembangunan pangan dan pertanian telah dimulai sejak tahun 2012. Sayangnya, belum diimplementasikan secara masal. Kemudian pada tahun 2015, Menteri Pertanian menetapkan Kawasan Pertanian Nasional melalui Keputusan Menteri Pertanian (Kepmentan) Nomor 03, 43, 45, dan 46 tahun 2015.

Kawasan Pertanian Nasional itu meliputi, **Tanaman Pangan** terdiri dari padi di 35 kabupaten, jagung (20 kabupaten), kedelai (25 kabupaten) dan ubikayu (20 kabupaten). Untuk **Ternak** yakni sapi potong (100 kabupaten), kerbau (13 kabupaten), kambing (11 kabupaten), sapi perah (6 kabupaten), domba (5 kabupaten), dan babi (9 kabupaten).



Gambar 10. Alur perencanaan pengembangan kawasan pertanian.

Sementara **Hortikultura** terdiri dari kawasan cabai (132 kabupaten), bawang merah (73 kabupaten) dan jeruk (80 kabupaten). Kawasan **Perkebunan** yakni, kelapa sawit (2 kabupaten), karet (3 kabupaten), kelapa (2 kabupaten), tebu (5 kabupaten), kakao (18 kabupaten), kopi (20 kabupaten), lada (2 kabupaten), pala (10 kabupaten), mete (3 kabupaten), dan cengkeh (8 kabupaten).

Kemudian pada tahun 2016, pedoman pengembangan kawasan pertanian direvisi melalui penetapan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 56 Tahun 2016. Sedangkan lokasi pengembangan kawasan direvisi melalui Keputusan Menteri Pertanian (Kepmentan) Nomor 830/2016 tentang Lokasi Kawasan Pertanian nasional sebagaimana pada Gambar 9.

Implementasi pengembangan kawasan pertanian diilustrasikan pada Gambar 10. Untuk mengimplementasikan pendekatan kawasan tersebut, telah didukung dengan kebijakan alokasi anggaran yang memadai. Pada tahun 2015 sebanyak 35 persen dari belanja pembangunan, lalu tahun 2016 dan 2017 masing-masing sebesar 65 persen.

## Perencanaan dan Manajemen untuk Mendongkrak Pertumbuhan Ekonomi

Peningkatan kualitas perencanaan dan manajemen pembangunan pangan dan pertanian yang didukung kebijakan yang tepat faktanya memberikan ungkitan (*leverage*) dalam percepatan peningkatan produksi. Bukan hanya itu, ternyata juga terjadi peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat petani serta mendongkrak pertumbuhan ekonomi nasional.

Meski bukan satu-satunya faktor pendongkrak pertumbuhan sektor pertanian, tapi alokasi anggaran untuk belanja pemerintah (*government expenditure*) dalam pembangunan pangan dan pertanian merupakan stimulan pembiayaan yang tidak bisa diabaikan. Karena sifatnya sebagai stimulan, agar memberikan dampak nyata terhadap kesejahteraan masyarakat petani, maka alokasi anggaran harus tepat, terukur, efisien, efektif, dan program/kegiatan pembangunan yang dibiayai harus fokus.

Setidaknya ada dua pertanyaan mendasar yang harus dijawab jika upaya mendongkrak pertumbuhan sektor pertanian harus dilakukan. Pertama, strategi apa untuk mendongkrak pertumbuhan sektor pertanian? Kedua, bagaimana mendorong pertumbuhan sektor pertanian yang berkualitas, tidak sekadar kuantum pertumbuhan yang dikedepankan?

Perspektif perencanaan dan pelaksanaan program dan anggaran untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dapat diilustrasikan sebagai berikut. Pada akhir tahun 2018, pertumbuhan sektor pertanian ditargetkan sebesar 4,1 persen atau harus meningkat sekitar 13,9 persen dari pertumbuhan sektor pertanian saat ini (pertengahan tahun 2017) sebesar 3,6 persen. Peningkatan pertumbuhan tersebut diyakini akan bisa dicapai. Pengalaman empiris menunjukkan pada tahun 2012 pertumbuhan sektor pertanian mampu mencapai 4,58 persen.

Untuk mendongkrak pertumbuhan sektor pertanian, kuantifikasi *share* per sub sektor tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan serta jasa pertanian dan perburuan menjadi penting. Kuantum besaran kontribusi masing-masing sub sektor mencerminkan kekuatan sub sektor dalam mendongkrak pertumbuhan sektor pertanian.

Pada tahun 2016, BPS mencatat pertumbuhan sektor pertanian sebesar 3,16 persen yang dibentuk dari kontribusi tanaman pangan 30,7 persen, hortikultura 14,0 persen, perkebunan 38,1 persen, peternakan 15,2 persen serta jasa pertanian dan perburuan 1,9 persen. Proporsi *share* dari masing-masing sub sektor tersebut relatif konstan selama beberapa tahun terakhir. Karena itu proporsi tersebut bisa untuk menetapkan strategi merancang program dan kegiatan, sekaligus fokus penganggaran sub sektor agar terjadi peningkatan pertumbuhan yang cukup signifikan.

Laju pertumbuhan sangat mungkin harus tinggi. Namun tidak ada artinya jika pertumbuhan tersebut tidak berkualitas. Upaya peningkatan laju pertumbuhan dari 3,16 persen saat ini menjadi 4,1 persen di akhir 2018 harus mampu mengurangi kesenjangan antara petani "gurem" dengan pelaku usaha agribisnis bermodal besar dan para pedagang.

Ketimpangan untuk memperoleh keuntungan dalam pemasaran produk pangan dan pertanian harus menganut prinsip pemerataan yang berkeadilan. Pada beberapa dekade terakhir hasil analisis Kementerian Pertanian menunjukkan profit margin yang dinikmati petani dengan jumlah mencapai 104 juta hanya sebesar Rp 87,9 trilyun. Sebaliknya, pedagang yang jumlahnya hanya 318 ribu orang menikmati margin keuntungan sangat besarnya mencapai Rp 297 trilyun.

Kondisi itu sangat timpang dan tidak berkeadilan. Disparitas harga yang tinggi di tingkat produsen (petani) dan konsumen merupakan contoh lain dari ketimpangan tersebut. Karena itu Kementerian Pertanian berupaya membenahi dalam upaya mewujudkan pertumbuhan sektor pertanian yang berkualitas.

Sementara itu agar peningkatan anggaran APBN berdayaguna dalam mendorong pertumbuhan sektor pertanian, beberapa prinsip harus menjadi pertimbangan matang dalam penetapan program/kegiatan dan alokasi anggaran. **Pertama, fokus program/kegiatan.** Program dan kegiatan tidak lagi berdasarkan tugas dan fungsi organisasi kementerian/lembaga, tapi harus dirancang dengan prinsip "*money follow program*" sebagaimana direktif Presiden Joko Widodo. Jadi program harus fokus pada prioritas nasional sesuai diamanahkan Nawa Cita.

Karena itu Kedaulatan Pangan yang telah disasar dalam Nawa Cita harus menjadi "bingkai program". Lalu diurai dalam langkah nyata untuk

mencapai swasembada dan kemandirian pangan, serta mewujudkan kondisi bahwa petani atau pelaku usaha pertanian/negara mampu mengatur pangan dengan kekuatan sendiri tanpa intervensi pihak luar.

**Kedua, fokus komoditas.** Cakupan komoditas yang harus dibangun juga tidak mungkin bisa seluruhnya karena anggaran relatif terbatas. Karena itu difokuskan pada padi, jagung, kedelai, gula, daging sapi/kerbau, bawang merah, dan cabai.

**Ketiga, prioritas pada wilayah dengan competitive dan comparative advantages yang tinggi.** Agar mengungkit pertumbuhan, maka alokasi program, kegiatan, dan anggaran pengembangan komoditas tersebut harus ditetapkan pada wilayah yang memiliki competitive dan comparative advantage yang tinggi. Wilayah-wilayah sentra produksi pangan dan pertanian yang memiliki keunggulan kompetitif dan komparatif harus menjadi prioritas untuk mengalokasikan program, kegiatan, dan anggaran.

**Keempat, pengembangan kawasan/cluster.** Membangun kawasan pengembangan komoditas pangan dan pertanian menempatkan petani dan pelaku usaha agribisnis dalam suatu wilayah sentra pengembangan. Dengan demikian, mampu menghasilkan produk pangan dan pertanian secara masif dan efisien.

Pada beberapa dekade pembangunan pertanian selalu saja dihadapkan pada "jebakan" bahwa pembangunan hanya dimaknai "delivery" bantuan pemerintah. Akibatnya, produk pertanian tersebar dalam kuantum yang tidak masif, serta perlu biaya tinggi untuk mengumpulkan hasil panen sebelum produk tersebut dipasarkan. Dari perspektif alokasi anggaran, membangun kawasan identik dengan peningkatan efektivitas alokasi anggaran.

Mencermati prinsip pertama, untuk mendorong pertumbuhan sektor pertanian ada enam program dan kegiatan prioritas. *Pertama*, optimalisasi pemanfaatan lahan tadah hujan (*rainfed field*) melalui upaya peningkatan indeks pertanaman (IP) 1 menjadi 2-3 didukung pengembangan infrastruktur sumber-sumber air. *Kedua*, pengembangan pertanian di wilayah perbatasan berorientasi ekspor. *Ketiga*, pengembangan pertanian organik. *Keempat*, percepatan peningkatan populasi ternak sapi melalui upaya khusus Sapi Indukan Wajib Bunting (SIWAB). *Kelima*, hilirisasi produk pertanian. *Keenam*, stabilisasi harga dan penguatan pasar.

Dalam upaya peningkatan produksi untuk mendorong pertumbuhan sektor pertanian ada tiga pendekatan yang kini dilakukan Kementerian Pertanian, yaitu peningkatan produktivitas, perluasan area tanam, dan diversifikasi. Jika dilihat dari perspektif peningkatan efektivitas alokasi program, kegiatan dan anggaran, maka ketiga pendekatan tersebut dapat disasar pada dua lokasi yaitu, lokasi peningkatan produktivitas (*existing*) dan lokasi perluasan area tanam baru (*non existing*). Namun pendekatan mengalokasikan anggaran untuk mendongkrak produksi dan pertumbuhan pada lokasi "*non existing*" adalah pilihan strategi yang perlu lebih dikedepankan.

Pendekatan itu kini bisa terlihat hasilnya. Dua tahun kinerja pembangunan pertanian dalam rangka mencapai kedaulatan dan kemandirian pangan cukup merefleksikan keseriusan pemerintahan Jokowi-JK.

Produksi padi naik sekitar 12 persen dari produksi pada tahun 2014 sebesar 70,8 juta ton menjadi 79,2 juta ton tahun 2016. Indonesia pun tidak impor beras. Diikuti juga peningkatan produksi jagung, bawang merah dan cabai. Bahkan Indonesia telah mampu mengekspor bawang merah 5.600 ton ke Thailand dan ke negara lain seperti Singapura, Malaysia, Vietnam, Taiwan, dan Timor Leste.

Sementara itu, BPS mencatat, penduduk miskin di pedesaan menurun jumlahnya sebesar 1 persen dan gini rasio juga menurun 0,007 poin. Pada tahun 2015



Gambar 11. Kementerian Pertanian (Kementan) menargetkan 1.000 ekor kelahiran pedet (anak sapi) Belgian Blue pada 2017-2018 (17 Juni 2017).

laju pertumbuhan sektor pertanian sebesar 3,00 persen, meningkat pada tahun 2016 menjadi 3,16 persen. Beberapa fakta tersebut menunjukkan bahwa dalam dua tahun (2015-2016) sektor pertanian tidak saja tumbuh positif, tapi juga cenderung meningkat kualitasnya. Kondisi untuk mencapai pertumbuhan

yang berkualitas tersebut menjadi pemicu laju pertumbuhan sektor pertanian pada tahun 2018 harus meningkat signifikan menjadi 4,1 persen.

Untuk mewujudkan pertumbuhan yang berkualitas di sektor pertanian, program dan kegiatan deregulasi, investasi dan pembiayaan akan menjadi prioritas pemerintah. Dalam operasionalisasi program dan kegiatan hilirisasi juga menjadi pendekatan penting. Banyak proses pembangunan, tidak terkecuali sektor pertanian mengalami kemandekan hanya karena kebijakan dan regulasi yang mengatur kurang tepat dan tidak efektif. Karena itu sangat tepat langkah strategis yang diambil pemerintah untuk melakukan deregulasi. Mendorong investasi di bidang pangan dan pertanian juga menjadi penting dan strategis untuk mendorong pertumbuhan yang berkualitas.

Permasalahan klasik yang hingga kini dihadapi petani dan sektor pertanian umumnya adalah pembiayaan. Ketika pemerintah mendorong percepatan pemanfaatan Kredit Usaha Rakyat (KUR), fakta di lapangan menunjukkan sebagian besar atau hampir 68 persen KUR diserap sektor perdagangan, sedangkan sektor pertanian hanya menyerap sekitar 14 persen.

Karena itu komitmen pemerintah meningkatkan inklusi pembiayaan dari 36 persen tahun 2014 menjadi 75 persen hingga akhir 2019, memberikan peluang bagi petani untuk mengakses sumber-sumber pembiayaan lebih banyak dalam menggerakkan usaha tani. Namun petani harus mendapat jaminan bahwa untuk mengakses pembiayaan tersebut menjadi lebih mudah. Jangan sampai hanya karena agunan yang harus dipenuhi petani, mimpi mengakses dan mendapatkan pembiayaan tidak bisa menjadi kenyataan. Dalam hal mengurangi risiko kegagalan dalam berusahatani,



*Gambar 12. Menteri Andi Amran Sulaiman saat melakukan ekspor bawang merah ke Thailand (18 Agustus 2017).*

pemerintah juga mengembangkan asuransi pertanian khususnya untuk komoditas tanaman pangan dan ternak sapi.

Di samping pembiayaan, aspek kelembagaan petani pun perlu didorong dan ditumbuhkan sejalan dengan upaya-upaya pembangunan pertanian melalui pendekatan kawasan. Kelembagaan petani yang kuat akan menjadikan petani mampu meraih nilai tambah pada produk pertanian yang dihasilkan, tidak hanya pada sisi produksi (*on-farm*), tetapi juga pada hilir (*off-farm*).



## DAFTAR PUSTAKA

- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2013. Memantapkan Perekonomian Nasional Bagi Peningkatan kesejahteraan Rakyat Yang Berkeadilan. Buku Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah 2014. 199 halaman. Kementerian PPN/Bappenas. Jakarta.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Bappenas. Jakarta.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. 2016. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2017. Bappenas. Jakarta.
- Keputusan Menteri Pertanian (Kepmentan) Nomor 830 Tahun 2016. Lokasi Kawasan Pertanian Nasional. Revisi Kepmentan 03, 04, 45, dan 46 Tahun 2015.
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor 50/Permentan/OT.140/8/2012. Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian.
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor 56 Tahun 2016. Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian. Revisi Permentan Nomor 50/Permentan/OT.140/8/2012.
- Trisnanto A, Daryanto A, Hendriadi A. 2015. Pengaruh Belanja Pemerintah Pusat Terhadap Peningkatan Produksi Padi di Provinsi Jawa Barat. Jurnal Agro Ekonomi; 33 (1): 1-15.

PERENCANAAN DAN MANAJEMEN  
PEMBANGUNAN PANGAN DAN PERTANIAN



## BAB II

### **GERAKAN SEMESTA SWASEMBADA PANGAN**

*“Gerakan semesta swasembada pangan merupakan gerakan perjuangan seluruh komponen bangsa: pemerintah, TNI-Polri, pengusaha, dan rakyat dalam membangun kedaulatan pangan nasional.”*



Tak perlu diperdebatkan lagi, pangan merupakan persoalan pokok bagi bangsa. Bukan hanya sekarang dan akan datang, tapi sudah sejak zaman dulu. Karena itu membangun pangan seharusnya tidak hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan saat ini, tapi sudah harus menyiapkan landasan kokoh dan keberlanjutan bagi generasi mendatang.

Bahkan mewujudkan kedaulatan pangan sudah menjadi visi tiap Presiden RI. Demikian juga dengan Presiden Jokowi dalam Kabinet Kerja 2015-2019 yang telah menetapkan pangan sebagai agenda prioritas Nawa Cita. Memperhatikan potensi sumber daya dan keunggulan yang dimiliki Indonesia, serta belajar dari pengalaman masa lalu, untuk mencapai kedaulatan pangan diperlukan cara berfikir, bekerja, dan membangun di luar dari biasanya (*out of the box*).

Namun jalan menuju sukses swasembada pangan tidak lepas dari berbagai hambatan dan tantangan, baik dari aspek teknis maupun manajemen pembangunan. Hal ini makin dirasakan, terutama di era otonomi daerah saat ini. Karena itu tata kelola kewenangan dan urusan antar sektor (Kementerian/Lembaga) maupun antar pusat-daerah dalam pembangunan pertanian perlu diimbangi dengan penataan kuantitas dan kualitas struktur, kultur dan postur kelembagaan, serta sumber daya manusia.

Berkaca dari sejarah bahwa kedaulatan pangan merupakan urusan seluruh komponen bangsa, maka gerakan semesta swasembada pangan sebenarnya telah dimulai sejak masa pemerintahan Orde Lama yang dipimpin Presiden Soekarno menetapkan kebijakan pembangunan nasional. Kemudian berlanjut pada era pemerintahan Orde Baru yang dipimpin Presiden Soeharto dan era Reformasi yang dipimpin lima Presiden yaitu B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, Susilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo.

Kebijakan pembangunan nasional pada tiap masa pemerintahan tersebut berpengaruh terhadap arah kebijakan pembangunan pertanian. Termasuk juga dengan kebijakan perencanaan, pelaksanaan, dan pencapaian pembangunan, termasuk dalam menggerakkan seluruh komponen bangsa.

Bagaimana Gerakan Semesta dalam pencapaian pembangunan pertanian menuju swasembada pangan pada tiap-tiap masa

pemerintahan? Secara rinci bisa dipaparkan dari mulai sejarah gerakan semesta pencapaian swasembada pangan, gerakan semesta pembangunan infrastruktur pertanian dan pencapaian produksi pangan strategis.

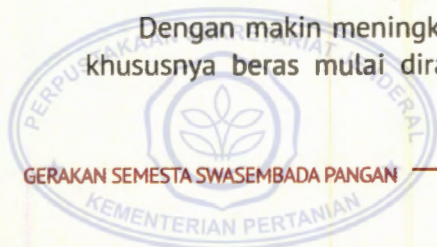
## Sejarah Gerakan Semesta Swasembada Pangan

Jika kita menengok kebijakan Gerakan Semesta Swasembada Pangan pada masa pemerintahan Orde Lama, maka pembangunan nasional Indonesia lebih difokuskan pada pembangunan pertanian dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Saat itu pembangunan sektor pertanian didorong untuk meningkatkan produksi dalam negeri. Namun, harus diakui perhatian pemerintah saat itu lebih besar pada sektor hilir yaitu penyediaan pangan bagi rakyat dengan perubahan manajemen pengelolaan cadangan pangan negara.

Memang peningkatan produktivitas belum banyak diperhatikan dan dikembangkan, meski pemerintah menyadari peran sektor pertanian pada masa setelah kemerdekaan sangat vital bagi kelangsungan hidup bangsa. Terlihat dari sikap Presiden Soekarno yang pernah mengatakan bahwa *"penyediaan makanan rakyat adalah soal hidup atau matinya bangsa, kedaulatan politik, serta kesehatan dan kemakmuran rakyat Indonesia"*. Bahkan Presiden pertama bagi Bangsa Indonesia ini menyatakan dengan tegas bahwa *"Indonesia harus berswasembada pangan agar memiliki kedaulatan pangan"*.

Setelah Indonesia Merdeka atau sebelum tahun 1963, dunia pertanian bangsa Indonesia belum mengenal intensifikasi pertanian. Terlihat dari kurangnya penggunaan benih dengan varietas khusus, sistem tanam jajar, tanam secara serempak, penggunaan pupuk kimia dan pestisida relatif masih kurang. Pada tahun 1963, luas panen padi kurang dari 8 juta hektar (ha). Dari luas lahan tersebut hanya 30% yang dilayani irigasi teknis. Sedangkan jumlah penduduk Indonesia kurang dari 95 juta jiwa (Bank Dunia, 2002).

Dengan makin meningkatnya jumlah penduduk, kebutuhan pangan, khususnya beras mulai dirasakan. Pada tahun 1964, muncul Gerakan



Semesta Swasembada Pangan yang dimotori Institut Pertanian Bogor (IPB) melalui Demonstrasi Massal (Demas). Kegiatannya adalah intensifikasi pertanaman padi di daerah Karawang dengan menggerakkan mahasiswa.

Dalam gerakan Demas, mahasiswa IPB memberikan pengawasan dan pendampingan program swasembada pangan. Dimulai dari pendistribusian sarana produksi, pelaksanaan tanam, dan panen. Dalam pelaksanaannya mahasiswa dibantu pamong desa dalam memberikan penyuluhan kepada petani melalui demonstrasi atau percontohan di lapangan.

Memasuki era Orde Baru (1966/1998), pemerintah mendorong Gerakan Semesta Swasembada Pangan melalui Bimbingan Massal (Bimas). Dalam program Bimas banyak penyempurnaan kegiatan, seperti Intensifikasi Massal (Inmas), Intensifikasi Umum (Inmum), Intensifikasi Khusus (Insus), dan Supra Insus. Satu tujuannya, agar Indonesia mampu berswasembada beras secara berkelanjutan.

Dalam pelaksanaannya, Bimas diterapkan secara konsisten melalui program Panca Usaha Tani. Program itu meliputi, penggunaan benih/bibit unggul, pengolahan tanah yang baik, penggunaan pupuk lengkap secara tepat, pengendalian hama dan penyakit tanaman, dan pengaturan irigasi yang baik (pengairan). Untuk menyukseskan swasembada pangan, program tersebut dikawal dan didampingi mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi di Indonesia.

Usaha keras pemerintah membuahkan hasil. Dengan program Bimas melalui Panca Usaha Tani, bangsa Indonesia berhasil mencapai swasembada pangan tahun 1984. Bahkan menjadikan Indonesia menjadi negara eksportir beras dunia.

Meski tahun 1984, Indonesia swasembada beras, tapi memang harus diakui kualitas produksi dan pemasaran hasil pertanian kurang baik. Pemerintah kemudian menyempurnakan program Panca Usaha Tani menjadi Sapta Usaha Tani. Kegiatannya yakni, penggunaan benih/bibit unggul, pengolahan tanah yang baik, penggunaan pupuk lengkap secara tepat, pengendalian hama dan penyakit tanaman, pengaturan irigasi yang baik (pengairan), penanganan pasca panen, dan pemasaran hasil pertanian.



Program penanganan pasca panen dimulai dengan pembangunan lantai jemur untuk hasil tanaman pangan dan *cold storage* untuk buah-buahan dan sayur-sayuran. Selain itu, program pemasaran hasil pertanian juga mendapat perhatian serius dari pemerintah. Informasi harga-harga komoditas pertanian dilakukan melalui media cetak, radio (RRI) dan televisi (TVRI). Informasi harga-harga komoditas pertanian sangat penting bagi petani dalam memulai usaha tani, terutama untuk mempertahankan harga. Petani pun tidak rugi akibat jatuhnya harga.

Untuk menyesuaikan dengan percepatan pembangunan pertanian sebagai dampak meningkatnya pertumbuhan jumlah penduduk, pada tahun 1987/1988 pemerintah menggagas program Supra Insus. Program ini mengandung makna pembinaan (rekayasa teknologi, sosial dan ekonomi). Sebagai penggantikan Kredit Bimas, pemerintah meluncurkan program Kredit Usaha Tani (KUT).

Dalam Program Supra Insus, pemerintah menerapkan Dasa Usaha Tani. Yakni, penggunaan benih/bibit unggul, pengolahan tanah yang baik, penggunaan pupuk lengkap secara tepat, pengendalian hama dan penyakit tanaman, pengaturan irigasi yang baik (pengairan), penanganan pasca panen, pemasaran hasil pertanian, diversifikasi usaha tani, mekanisasi pertanian, dan permodalan usaha tani melalui pola Kredit Usaha Tani (KUT).

Pelaksanaan Supra Insus dengan program Dasa Usaha Tani bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petani melalui diversifikasi usaha tani. Ada beberapa alasan program ini diluncurkan. Di antaranya, rata-rata luas kepemilikan lahan petani sangat kecil (kurang dari 0,3 ha), meningkatkan tingkat produktivitas dan efisiensi waktu melalui pemanfaatan mekanisasi pertanian yang spesifik lokasi. Selain itu, membantu petani meningkatkan usaha tani melalui penyediaan modal usaha dengan pola Kredit Usaha Tani (KUT).

Gerakan Semesta pada zaman Orde Baru berbeda dengan saat Orde Lama. Pada zaman Orde Baru merupakan instruksi massal kepada petani dalam pelaksanaan pola tanam di bawah garis komando pemerintah (Departemen Pertanian) dan ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Dalam pelaksanaan gerakan semesta ini, Petugas Penyuluh Lapangan (PPL) dibantu pamong desa memberikan penyuluhan ke petani melalui demonstrasi atau percontohan di lapangan.

Selanjutnya pada era Reformasi, Gerakan Semesta Swasembada Pangan hanya terjadi pada pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Presiden Joko Widodo (Jokowi). Pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri, bangsa Indonesia banyak disibukkan dengan persoalan politik dalam negeri dan pemulihan ekonomi.

Namun pada masa pemerintahan Presiden SBY, Gerakan Semesta Swasembada Pangan dilakukan dengan melibatkan kembali peran Tentara Nasional Indonesia (TNI). Keputusan politis tersebut dengan terbitnya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pengamanan Produksi Beras Nasional (P2BN). Inpres tersebut ditindaklanjuti Kementerian Pertanian (Kementan) dan TNI dengan membuat MoU antara Kementan dan TNI yang dituangkan dalam Nota Kesepahaman Nomor 3/MoU/PP.310/M/4/2012.

Pelibatan TNI-AD dalam percepatan program revitalisasi pertanian, khususnya perbaikan infrastruktur pertanian dan perluasan areal lahan pertanian (cetak sawah). Revitalisasi pertanian dimaksudkan untuk menggalang komitmen dan kerja sama seluruh *stakeholder*. Selain itu juga mengubah paradigma pola pikir masyarakat dalam melihat pertanian, tidak hanya sekadar penghasil komoditas untuk dikonsumsi. Pertanian harus dilihat sebagai sektor yang multi-fungsi dan sumber kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia.

Pada akhir masa pemerintahan SBY pembangunan pertanian diarahkan untuk mencapai empat target utama. *Pertama*, pencapaian swasembada dan swasembada berkelanjutan. *Kedua*, peningkatan diversifikasi pangan. *Ketiga*, peningkatan nilai tambah, daya saing dan ekspor. *Keempat*, peningkatan kesejahteraan petani.

Sementara itu Gerakan Semesta Pencapaian Swasembada Pangan pada masa Presiden Jokowi di arahkan ke percepatan pembangunan pertanian modern menuju kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani. Membangun pangan tidak hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan saat ini, tapi sekaligus menyiapkan landasan kokoh dan keberlanjutan bagi generasi mendatang.

Namun demikian, tetap memperhatikan potensi sumber daya dan keunggulan yang dimiliki Indonesia, serta belajar dari pengalaman masa

lalu. Karena itu, diperlukan cara berfikir, bekerja dan membangun di luar dari biasanya. Gerakan Semesta Swasembada Pangan masa Presiden Jokowi mengkombinasikan Gerakan Semesta masa Orde Lama yakni menggerakkan mahasiswa untuk mendampingi petani dengan Gerakan Semesta masa Orde Baru dengan menggerakkan petugas pemerintah (pusat dan daerah), TNI dan Polri.

Selain itu juga mengkombinasikan dengan visi dan misi pembangunan pertanian masa Reformasi yakni pengembangan pertanian melalui usaha bersama dalam mengelola lahan pertanian yang luas kepemilikan lahannya kecil-kecil (kurang dari 0,3 ha/petani). Pengelolaan lahan bersama-sama itu lebih dikenal dengan konsolidasi lahan (*Corporate Farming*) dan penataan sistem agribisnis pada masa Presiden Megawati.

Pelaksanaan Gerakan Semesta ini dilakukan dengan lebih menekankan prinsip-prinsip gotong royong dalam pelaksanaan pencapaian swasembada pangan secara berkelanjutan dibandingkan dengan pemaksaan. Harapannya, swasembada pangan tercapai, petani lebih leluasa mengusahakan usaha taninya. Petani juga lebih sejahtera.

## **Gerakan Semesta Pembangunan Infrastruktur Pertanian**

Salah satu kunci utama dalam percepatan pencapaian kedaulatan pangan dan meningkatkan kesejahteraan petani adalah revitalisasi dan pengembangan pembangunan infrastruktur pertanian. Bagaimana mungkin untuk mencapai swasembada pangan (padi, jagung, kedelai, cabai, bawang, gula, daging dan produk pertanian untuk tujuan ekspor) jika hanya bertumpu pada luas lahan sawah saat ini. Padahal jumlah penduduk Indonesia terus bertambah dan laju alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian makin tinggi.

Data BPS pada tahun 2016, luas lahan sawah sekitar 8 juta ha. Sedangkan luas lahan tegal, kebun maupun ladang seluas 17 juta ha. Sementara jumlah penduduk Indonesia tahun 2015 sebanyak 255,46 juta jiwa. Diperkirakan akan terus bertambah, pada tahun 2020 sebanyak

271,07 juta jiwa, tahun 2025 sebesar 284,83 juta jiwa, tahun 2030 sekitar 296,41 juta jiwa dan tahun 2035 mencapai 305,65 juta jiwa. (BPS, 2014).

Sementara itu BPS juga mencatat, rata-rata alih fungsi lahan sawah sebesar 0,02% per tahun. Perinciannya, lahan sawah irigasi yang mengalami alih fungsi seluas 0,65% per tahun dan lahan sawah non irigasi mengalami peningkatan luasnya yakni 1,76% per tahun (Tabel 2).

Kondisi ini mengindikasikan telah banyak lahan sawah yang sebelumnya dialiri air irigasi, kini menjadi lahan sawah yang tidak dapat dialiri air irigasi. Artinya, banyak saluran irigasi yang mengalami kerusakan. Hal ini didukung dari hasil audit Ditjen SDA, Kementerian PUPR tahun 2010, kondisi jaringan irigasi yang rusak mencapai 52% atau 3,8 juta ha dari total luas lahan irigasi 7,3 juta ha.

Untuk memenuhi kebutuhan pangan, khususnya beras penduduk Indonesia (asumsi konsumsi beras 114,60 kg/kapita/tahun) yang terus meningkat diperlukan lahan sawah seluas 7,59 juta ha pada tahun 2020. Luas sawah harus meningkat menjadi 7,98 juta ha pada tahun 2025. Kemudian pada tahun 2030 menjadi 8,30 juta ha. Lalu pada tahun 2035 mencapai 8,56 juta ha.

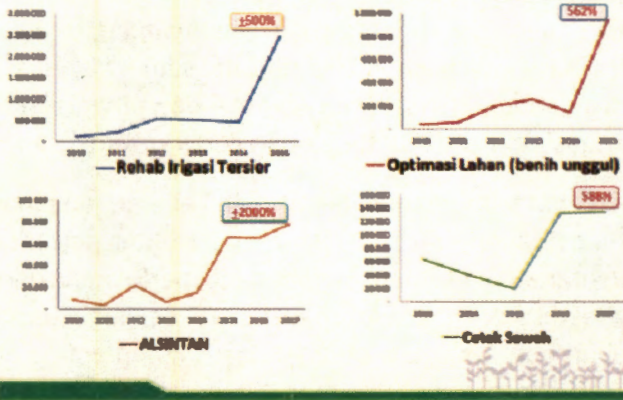
Tabel 2. Luas lahan pertanian menurut jenis penggunaan lahan.

No.	Jenis Lahan	Tahun					(Ha) Rata-Rata Pertumbuhan 5 Tahun (%)
		2011	2012	2013	2014	2015 <sup>1)</sup>	
1.	Sawah	8.094.862	8.132.346	8.128.499	8.111.593	8.067.393	-0,02
	a. Sawah Irigasi	4.924.172	4.417.582	4.817.170	4.763.341	4.751.091	-0,65
	- Pengairan Teknis	2.258.222	2.025.900	2.209.151	2.184.465	2.178.847	
	- Pengairan setengah teknis	980.119	879.286	958.821	948.107	945.669	
	- Pengairan sederhana PU	1.970	1.768	1.928	1.908	1.901	
	- Pengairan Non PU	1.683.860	1.510.627	1.647.270	1.628.862	1.624.674	
	b. Sawah Non Irigasi	3.170.690	3.714.764	3.311.329	3.348.252	3.336.302	1,76
	- Tadah hujan	1.976.935	2.316.166	2.094.823	2.087.645	2.080.194	
	- Pasang surut	554.378	649.508	578.968	585.424	583.334	
	- Lahan sawah lebak, polder dll	639.378	749.091	687.738	675.183	672.774	
2.	Tegal/Kebun <sup>2)</sup>	11.620.431,00	11.947.956,00	11.838.770,00	12.039.776,00	11.846.954,00	0,50
3.	Ladang/Huma	5.694.927,00	5.262.030,00	5.123.625,00	5.036.409,00	5.172.502,00	-2,31
4.	Lahan yang Sementara Tidak Diusahakan	14.378.586,00	14.245.408,00	14.162.875,00	11.722.584,00	11.945.728,00	-4,21

Sumber : Badan Pusat Statistik  
Keterangan : <sup>1)</sup> Angka Sementara



## INFRASTRUKTUR PERTANIAN 2010 - 2017



Gambar 13. Perkembangan pembangunan infrastruktur pertanian tahun 2010-2017.

Karena tingginya laju alih fungsi lahan sawah menjadi non sawah, khususnya di pulau Jawa akan berdampak terhadap berkurangnya lahan sawah untuk memproduksi pangan (beras). Dampak lanjutannya adalah ketersediaan lahan sawah diperkirakan akan terjadi *break event point* dengan kebutuhan beras pada tahun 2026. Artinya, pada tahun tersebut produksi beras hanya cukup memenuhi kebutuhan beras penduduk Indonesia yang jumlahnya sebanyak 287,32 juta jiwa. Jumlah beras yang diperlukan saat itu sekitar 43,90 juta ton dan keperluan lahan sawah untuk memproduksi padi seluas 8,05 juta ha.

Untuk meningkatkan produksi pangan strategis, sejak Oktober 2014 hingga kini Kementerian Pertanian fokus memperbaiki infrastruktur di sektor pertanian. Beberapa kegiatan yang dilakukan yakni, pembangunan/rehabilitasi jaringan irigasi tersier, cetak sawah baru dan pemanfaatan lahan terlantar, perkebunan, dan hutan.

Perbaikan infrastruktur ini ditujukan meningkatkan Indeks Pertanaman (IP) dari IP 100 (satu kali tanam) menjadi IP 200 (dua kali tanam), bahkan IP 300 (tiga kali tanam) dalam satu tahun. Pemerintah juga memprogramkan rehabilitasi jaringan irigasi tersier 3,08 juta ha atau 96,3% dari target Nawa Cita 3,2 juta ha selama 2015-2019, pembangunan

1.000 Desa Mandiri Benih (100%), 1.000 Desa Organik dan cetak sawah 134.199 ha. Pemanfaatan/optimasi lahan tidur/terlantar seluas 945 ribu ha.

Pada 2017, pemerintah juga akan membangun *long-storage* dan embung 202 ribu ha, dam-parit 200 ribu ha, sumur dangkal 20 ribu ha, pemanfaatan air sungai dengan pompanisasi dan pipanisasi 3,51 juta ha, rehabilitasi irigasi tersier 100 ribu ha dan cetak sawah 135 ribu ha.

Untuk percepatan memenuhi kebutuhan kekurangan lahan pertanian akibat alih fungsi lahan dan kerusakan infrastruktur pertanian (jaringan irigasi), Kementerian Pertanian memandang perlu melakukan Gerakan Semesta Upaya Khusus (Upsus). Program tersebut sebagai terobosan untuk mengurai kebuntuan (*debotlenacking*) dalam implementasi program dan kegiatan. Bukan hanya di pusat (antar Kementerian/Lembaga), tapi juga daerah dalam penyediaan lahan, serta perbaikan infrastruktur pertanian untuk pencapaian swasembada pangan.

Menurut Menteri Pertanian, Dr. Andi Amran Sulaiman, kekurangan lahan dan kerusakan infrastruktur pertanian dalam memproduksi pangan nasional harus dipikirkan, direncanakan dan diimplementasikan seluruh pemangku kepentingan (Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah) demi "Kedaulatan Pangan Nasional" dan "Merah Putih". "Kita harus bersatu padu dan bergotong royong demi kepentingan nasional Indonesia dan demi merah putih," katanya.

Ada beberapa program dalam Gerakan Semesta Swasembada Pangan yang dilakukan serentak oleh Kementerian Pertanian melalui kerja sama dengan seluruh pemangku kepentingan. *Pertama*, penyediaan lahan melalui kerja sama antara Kementan dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Kemen LHK), Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kemen ATR/BPN), Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Kemen BUMN).

*Kedua*, program perbaikan infrastruktur jaringan irigasi, waduk dan embung dengan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kemen PUPR) dan Kementerian Desa, pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes). *Ketiga*, program pengembangan dan penyediaan benih/bibit unggul (padi, jagung, kedelai, cabai, bawang, tanaman perkebunan), pengembangan alat-alat mesin pertanian, serta

pendampingan petani dengan Perguruan Tinggi (Fakultas Pertanian) seluruh Indonesia.

*Keempat*, program perbaikan infrastruktur pertanian, pengembangan perluasan areal tanam, pengawalan dan pendampingan penyuluh pertanian bersama TNI AD dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) untuk mengisi jumlah petugas pertanian yang makin berkurang. *Kelima*, program penyerapan hasil pertanian oleh Perum BULOG dan pengusaha.

Beberapa kerja sama Kementerian Pertanian dengan pemangku kepentingan seperti kementerian terkait, lembaga, perguruan tinggi, TNI dan Polri sebagai berikut:

1. Pembentukan Tim Percepatan Pencadangan Lahan untuk Investasi Pertanian, khususnya Industri Gula Berbasis Tebu, Jagung, dan Sapi melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) empat Menteri (Kementan, Kemen LHK, Kemen ATR/BPN dan Kemen BUMN). Tim dibentuk langsung atas instruksi Presiden Joko Widodo. Awalnya, tim dibentuk atas surat keputusan bersama (SKB) Kementan, Kemen LHK, Kemen ATR/BPN. Legalitas Tim kemudian diperkuat setelah ada revisi pertengahan tahun 2016 dan Menteri BUMN ikut menandatangani SKB.

Ada empat skema penyediaan lahan. *Pertama*, skema tukar-menukar kawasan hutan berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan No. P.32/Menhut-II/2010 jo P.27/Menhut-II/2014. Skema ini akan mengubah peruntukan dan fungsi kawasan hutan menjadi non kawasan hutan atau Areal Penggunaan Lain (APL). *Kedua*, melalui izin pinjam pakai kawasan hutan, yang dasar aturannya adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) No. P.50/Menlhk/Setjen/KUM.1/6/2016.

*Ketiga*, melalui skema izin pemanfaatan kawasan hutan berdasarkan Peraturan Menteri LHK No. P.14/MenLHK/2015 dan skema kerja sama berdasarkan Peraturan Menteri LHK No. P.12/MenLHK/2015 atau P.81/MenLHK/Setjen/Kum.1/10/2016. Ketiga skema tersebut tidak akan mengubah peruntukan dan fungsi hutan.

*Keempat*, skema penyediaan lahan pada kawasan hutan produksi (HP) atau pada kawasan hutan produksi terbatas (HPT). Jika kawasan hutan yang hendak dimanfaatkan berstatus hutan produksi yang dapat

dikonversi (HPK), maka skema yang bisa dijalankan bisa berupa kerja sama. Berarti tidak mengubah peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Skema pelepasan kawasan hutan berdasarkan Permen-LHK No. P.51/MenLHK/Setjen/KUM.1/6/2016 yang akan mengubah peruntukan dan fungsi kawasan hutan menjadi non kawasan hutan atau APL.



- Integrasi tanaman jagung – kelapa sawit**
- ❑ Lokasi Panen di Nagari Koto Baru, Kecamatan Luhak Nanduo, Kabupaten Pasaman Barat, Provinsi Sumatera Barat
  - ❑ Integrasi jagung-sawit seluas 13.000 hektar
  - ❑ Jagung ditanam 12x pada kebun sawit umur < 4 tahun, provitas jagung 5,0 ton/ha;
  - ❑ 2016: bantuan benih jagung dan alat tanam pada 1,5 juta ha serta bantuan benih jagung untuk integrasi sawit 750 rb ha

*Gambar 14. Perluasan areal jagung di antara tanaman perkebunan.*

2. Kerja sama juga dilakukan antara Kementerian Pertanian dengan Kemen PUPR dan Kemendes PDTT dalam pengelolaan dan perbaikan infrastruktur irigasi, pembuatan embung dan jalan usaha tani. Pengelolaan jaringan irigasi tetap dibagi-bagi berdasarkan kewenangannya. Tanggung jawab pusat dengan luasan lebih dari 3.000 ha, provinsi antara 1.000-3.000 ha dan kabupaten/kota seluas 1.000 ha.



*Gambar 15. Presiden Joko Widodo melakukan peletakan batu pertama pembangunan saluran irigasi tersier di Bendungan Irigasi Tersier Desa Mandor Kabupaten Landak, Kalimantan Barat (20 Januari 2015).*

Untuk dana perbaikan atau rehabilitasi jaringan irigasi di daerah, selain dari APBD juga dapat menggunakan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang disalurkan pemerintah pusat ke daerah. Rehabilitasi atau perbaikan irigasi juga bisa berasal dari dana ‘keroyokan’ tiga kementerian yaitu, Kementerian PUPR melalui program P4-ISDA (Program Percepatan Perluasan dan Perbaikan Infrastruktur Sumber Daya Air).

Sementara Kementerian Pertanian melalui program Rehabilitasi Jaringan Irigasi Tingkat Usaha Tani (JITUT) dan Jaringan Irigasi Desa (JIDES), serta pembangunan embung-embung. Adapun Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (PDTT) melalui program Dana Desa. Dengan anggaran keroyokan itu, bisa untuk perbaikan irigasi, pembangunan embung, dan jalan usaha tani.

3. Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Kementan dengan TNI, khususnya Angkatan Darat dalam Upsus Percepatan Swasembada Pangan. Pelibatan TNI tersebut sejalan dengan peran TNI dalam menjaga pertahanan nasional. Payung hukumnya adalah Inpres Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pengamanan Produksi Beras Nasional (P2BN), UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Inpres Nomor 5 Tahun 2011 merupakan keputusan politik sebagai landasan kerja sama Kementerian Pertanian dengan TNI. Inpres tersebut ditindaklanjuti Kementerian Pertanian dan TNI dengan adanya Nota Kepahaman Nomor 01/MoU/RC.120/M/2015 tentang Sinergi dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional.



*Gambar 16. Mentan, Andi Amran Sulaiman beserta Kepala Staf Angkatan Darat, Jend. TNI Mulyono, dalam acara Rapat Koordinasi TMMD ke-100, di Auditorium Kementerian Pertanian (5 September 2017).*

MoU tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya membangun ketahanan pangan dan ketahanan nasional, sehingga tidak ada salah dalam mendukung kedaulatan pangan. Bahkan pelibatan TNI dalam pembangunan infrastruktur, pencetakan sawah, pendampingan dan pengawalan penyuluhan pertanian terhadap petani semata-mata untuk mencapai percepatan swasembada pangan.

Pelibatan TNI-AD (Babinsa) yang tersebar di setiap wilayah administratif desa juga dalam upaya membantu pemerintah pusat dan daerah untuk mengisi kekurangan tenaga penyuluhan dan menularkan kedisiplinan dalam bekerja.

*"Membangun pertanian atau pangan sama halnya membangun pertahanan negara. Sebab, pangan punya peran strategis yakni menyangkut urusan kebutuhan dan hajat hidup masyarakat. Apabila produksi pangan kurang dan ketersediaan pangan tidak merata, maka dapat mengancam pertahanan dan keamanan negara".*

4. Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dengan Rektor IPB Prof. Herry Suhardiyanto pada Jumat, 16 Januari 2015.

MoU tersebut dalam upaya dukungan penyediaan benih padi unggul, alat-alat pertanian lainnya dan pendampingan penyuluh pertanian di daerah-daerah produksi padi di seluruh Indonesia.

Saat MoU dengan IPB, Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman menyadari keberhasilan swasembada pangan memerlukan dukungan kerja sama semua stakeholder dari



*Gambar 17. Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dengan Rektor IPB Prof. Herry Suhardiyanto, upaya dukungan penyediaan benih padi unggul, alat-alat pertanian lainnya dan pendampingan penyuluh pertanian di daerah-daerah produksi padi di seluruh Indonesia (16 Januari 2015).*

hulu sampai hilir. Karena itu peran IPB sangat membantu kerja Kementan untuk mencapai swasembada pangan. “Kerja sama ini memberi energi baru dalam upaya swasembada pangan,” ujarnya.

Sementara Rektor IPB mengatakan, perlu dibentuk sebuah *winning team* antara Kementan bersama IPB yang menangani hulu hingga hilir pertanian, serta pengawalan dan pendampingan mahasiswa kepada petani. “Kita harus terus bergandeng tangan dan IPB siap dengan 1.100 lebih dosen IPB untuk melaksanakan program pencapaian swasembada pangan,” kata Herry Suhardiyanto.

5. Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dan Rektor Universitas Gadjah Mada Prof. Dr. Ir. Dwikorita Karnawati tentang Pencapaian Swasembada Pangan pada Selasa, 27 Januari 2015. Uniknya MoU dilakukan di tengah persawahan Desa Dalangan, Kecamatan Tawang Sari, Kabupaten Sukoharjo.



*Gambar 18. Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dan Rektor Universitas Gadjah Mada Prof. Dr. Ir. Dwikorita Karnawati tentang Pencapaian Swasembada Pangan (27 Januari 2015).*

Pada kesempatan itu dilanjutkan

penandatanganan kesepakatan kerja sama antara Fakultas Pertanian UGM dengan Direktorat Jenderal Tanaman Pangan tentang kegiatan demonstrasi farm (demfarm) dalam mendukung swasembada pangan. Dengan Badan Litbang Pertanian kerja sama penelitian, pengkajian, pengembangan mendukung pencapaian swasembada pangan. Adapun dengan Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian untuk kerja sama penyuluhan, penguatan kelembagaan petani dan pengembangan SDM Pertanian.

6. Penandatanganan Nota Kesepahaman antara Menteri Pertanian Andi Amran Sulaiman dengan Dekan Fakultas Pertanian dari Perguruan Tinggi seluruh Indonesia pada Senin, 15 Mei 2017 di Kampus Universitas Padjajaran Bandung. Kerja sama tersebut untuk pengembangan bibit unggul, khususnya komoditas hortikultura dan perkebunan, serta pendampingan dan pengawalan kepada penangkar serta petani.

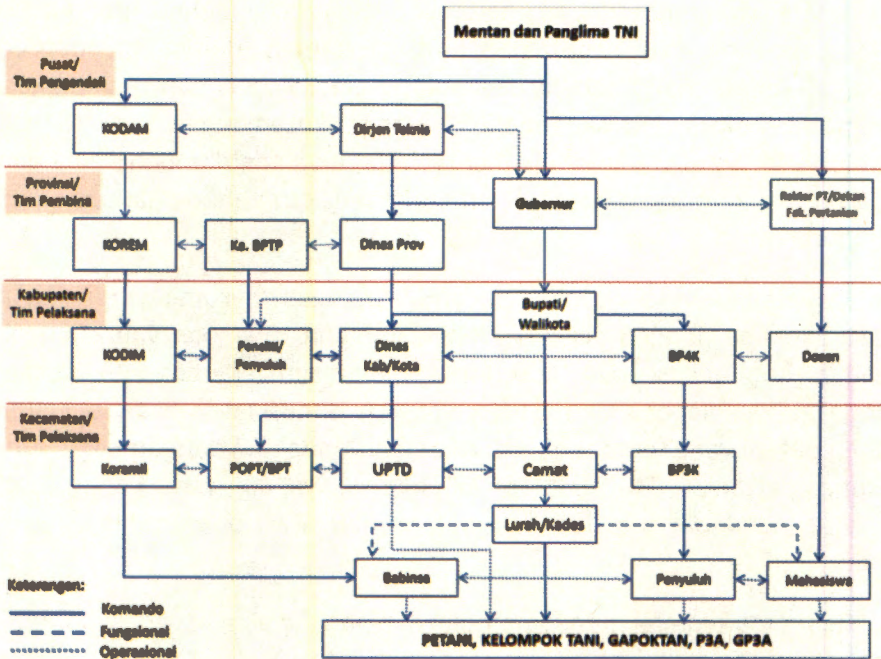


*Gambar 19. Kesepakatan bersama Menteri Pertanian dengan Dekan Fakultas Pertanian se-Indonesia untuk memperkuat ekspor dan mengendalikan impor pangan, Unpad Bandung, 15/5/2017.*

Pada kesempatan itu Mentan mengatakan, bibit unggul menjadi faktor penting untuk peningkatan produksi cabai dan bawang, sehingga ke depan Indonesia tidak lagi bergantung pada impor, bahkan menjadi negara pengekspor. Pengembangan benih tersebut sebagai bagian dari upaya menjadikan Indonesia sebagai lumbung pangan dunia pada 2045.

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program percepatan swasembada padi, jagung dan kedelai (pajale), dibuat mekanisme hubungan kerja Gerakan Semesta antara Kementan, Pemda Tingkat I dan II, TNI, Perguruan Tinggi, Mahasiswa, LSM dan petani (Gambar 10). Pada tingkat pelaksana teknis lapangan koordinasi gerakan semesta untuk pendampingan meliputi identifikasi potensi wilayah dan pelaksanaan pendampingan kelompok tani atau petani.

Sebagai payung hukum Menteri Pertanian menerbitkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 14/Permentan/OT.140/3/2015 tentang Pedoman Pengawalan dan Pendampingan Terpadu Penyuluh, Mahasiswa dan Bintara Pembina Desa dalam rangka Upaya Khusus Peningkatan Produksi Padi, Jagung, dan Kedelai. Salah satu kegiatan pengawalan dan pendampingan oleh penyuluh, mahasiswa, dan TNI-AD (Babinsa) adalah melaksanakan identifikasi potensi wilayah.



Gambar 20. Mekanisme hubungan kerja Gerakan Semesta Upsus Swasembada Pangan.

Kegiatan ini untuk memperoleh data keadaan wilayah agroekosistem. Meliputi, kondisi geografis dan lahan, kondisi iklim, infrastruktur, keadaan sosial dan ekonomi. Potensi wilayah diperoleh dari data sekunder monografi desa, kecamatan/BPP, data iklim, data kelembagaan dan lainnya. Data primer berupa, peta desa atau sumber daya, transek/kondisi lokasi, kalender musim tanam, dan kajian mata pencaharian diperoleh melalui metode PRA dan RRA dari data lapangan, petani dan masyarakat.

Untuk pendampingan kepada kelompok tani atau petani dilakukan dengan menyusun rencana kerja yang disusun secara bersama-sama. Kegiatannya meliputi, memantau ketetapan penyaluran bantuan pemerintah kepada kelompok sasaran, mengupayakan peningkatan efektivitas pemanfaatan bantuan pemerintah untuk meningkatkan produktivitas dan produksi.

Selain itu, pemberdayaan kelembagaan petani melalui penguatan kelompok tani, membantu penyuluh pertanian dalam mendorong proses inovasi dan transfer teknologi, koordinasi dan komunikasi antar stakeholder untuk mengatasi berbagai kesenjangan, pelaksanaan demfarm (pengujian teknologi). Kegiatan lainnya adalah pengembangan jejaring dan kemitraan usaha, serta melaksanakan pengolahan data dan pelaporan hasil.

Kegiatan pendampingan penyuluh/petugas pertanian dilakukan bersama-sama dengan TNI-AD (Babinsa), mahasiswa, dan yang lainnya dengan komunikasi dan koordinasi yang aktif. Karena itu segala permasalahan yang ada di suatu wilayah dimusyawarahkan bersama antara petani yang tergabung dalam poktan/gapoktan dengan penyuluh/petugas pertanian, TNI-AD (Babinsa), mahasiswa, dan yang lainnya. Hal ini agar mendapat solusi terbaik dalam mengatasi permasalahan yang ada.

Beberapa kegiatan pendampingan dan pengawalan kepada kelompok tani atau petani yakni, rehabilitasi jaringan irigasi, penyediaan alat mesin pertanian untuk tanam, penyediaan dan penggunaan benih unggul, penyediaan dan penggunaan pupuk berimbang, peningkatan optimasi penggunaan lahan. Kegiatan lainnya, pengaturan pola tanam berdasarkan kalender tanam, perluasan areal tanam (PAT) jagung dan kedelai, dan pelaksanaan program Gerakan Penerapan Pengolahan Tanaman Terpadu (GPPTT).

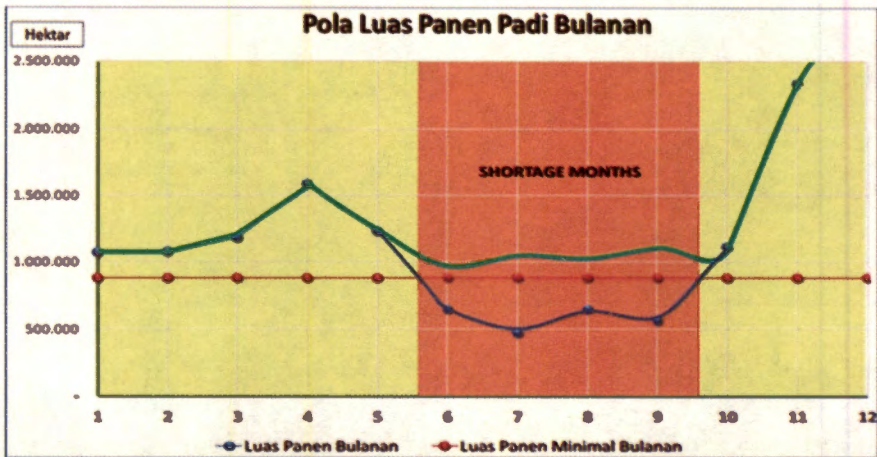
Gerakan Semesta Kementan bersama seluruh pemangku kepentingan lainnya (Kementerian/Lembaga/Pemda/Perguruan Tinggi/TNI/Polri) bertujuan untuk percepatan pencapaian swasembada pangan dan membalikkan kondisi paceklik pangan pada bulan-bulan tertentu. Dengan demikian, ketersediaan stok pangan tercukupi sepanjang bulan dan stabilitas harga pangan pokok dapat terjaga.

Kegiatannya yakni, penyediaan lahan, perbaikan infrastruktur jaringan irigasi, waduk dan embung, pengembangan dan penyediaan benih/bibit unggul (padi, jagung, kedelai, cabai, bawang, tanaman perkebunan) dan pengembangan alat-alat mesin pertanian, serta pendampingan petani.

Jika melihat data perberasan selama 16 tahun terakhir ini, Mentan, Andi Amran Sulaiman mengakui, pada Juli-September memang selalu dihadapkan pada masa paceklik yakni, kekurangan beras dan harga mahal.

Hal ini karena luas panen padi hanya 500-600 ribu ha. Padahal agar stok cukup, minimal luas panen padi 900 ribu ha sehingga masa paceklik tidak ada lagi (Gambar 11).

Kondisi tersebut memang cukup dilematis, terutama pada musim kemarau. Di satu sisi, Mentan Andi Amran Sulaiman ingin mengatasi paceklik beras. Tapi di sisi lain, pemerintah ingin mengatasi kekurangan produksi jagung dan kedelai untuk memenuhi kebutuhan domestik, baik konsumsi langsung maupun industri.



Tahun	Bulan						Total
	Juli	Agustus	September	Oktober	November	Desember	
2000	527,932	401,387	581,973	1,002,929	1,938,699	1,616,847	6,069,767
2001	574,750	461,686	512,354	995,391	1,716,086	1,601,624	5,861,891
2002	580,866	417,560	489,450	546,925	1,120,241	1,808,837	4,963,879
2003	554,514	418,408	646,500	965,049	1,049,598	2,099,197	5,733,266
2004	615,112	416,345	527,783	666,605	1,230,066	2,035,178	5,491,089
2005	639,720	453,952	556,083	873,178	1,457,042	2,054,144	6,034,119
2006	489,767	407,767	541,528	485,877	915,961	1,893,229	4,734,129
2007	633,460	501,721	521,612	670,590	1,427,577	2,437,363	6,192,323
2008	534,598	485,790	490,589	858,196	1,887,342	2,237,837	6,494,352
2009	631,910	549,667	565,671	825,471	1,507,097	2,091,528	6,171,344
2010	750,515	607,123	767,732	1,221,203	1,957,983	1,901,619	7,206,175
2011	744,021	491,948	662,264	813,398	1,705,275	2,418,949	6,835,855
2012	691,748	480,810	602,680	858,943	1,650,470	2,481,098	6,765,749
2013	748,056	546,656	658,140	811,528	1,520,846	2,580,200	6,865,426
2014	688,303	564,805	709,397	663,505	1,359,903	2,513,458	6,499,371
2015	644,091	566,782	799,195	485,320	1,032,345	2,571,467	6,099,200
2016	870,042	918,880	1,215,088	962,088	1,972,904	2,500,132	8,439,134

Gambar 21. Pola luas panen padi bulanan tahun 2000-2016.



Karena itu dilakukan terobosan baru melalui penanaman jagung dan kedelai dengan perluasan areal tanam (PAT) di lahan-lahan perkebunan kelapa sawit, kelapa dan lainnya. Untuk menyukseskan program tersebut, Kementerian Pertanian menggandeng Perhutani, pengusaha kelapa sawit, maupun pekebun untuk mengintegrasikan lahannya dengan tanaman jagung atau kedelai. Untuk pelaksanaan, mulai dari pengolahan tanah dan penanaman tanaman jagung dan kedelai, Kementan dibantu TNI-AD (Babinsa), mahasiswa dan petugas pertanian melakukan pengawalan dan pendampingan kepada petani dan kelompok tani.



*Gambar 22. Menteri Pertanian RI, Andi Amran Sulaiman dan Gubernur Jambi H Zumi Zola melakukan panen raya kedelai di Kab. Tanjabtim, Jambi (6 September 2016).*

Selain mengatasi masa paceklik ketersediaan beras, melalui Gerakan Semesta juga telah dilakukan terobosan baru mengatasi kekurangan dan mahalnya harga bawang merah, khususnya pada Januari-Maret dan Juli-Desember. Pada bulan-bulan tersebut produksi bawang merah cukup rendah dan tidak memenuhi kebutuhan domestik, sehingga harga bawang merah kerap melonjak (Gambar 12). Untuk memenuhi kebutuhan pada bulan paceklik tersebut, akhirnya diambil kebijakan peningkatan luas tambah tanam bawang merah pada Januari-Desember melalui Gerakan Semesta Upsus Bawang Merah.

Tahun	Data	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agst	Sep	Okt	Nov	Des	Total
2014/ 2015	KEBUTUHAN (Ton)	66.479	66.923	66.923	66.923	66.923	73.748	72.480	66.923	69.727	66.923	66.923	70.035	837.930
	PRODUKSI (Ton)	58.724	67.974	69.483	96.299	83.817	76.878	73.236	69.320	71.122	69.957	69.612	70.385	876.801
	NERACA	(10.755)	(949)	560	27.376	14.894	3.130	750	397	1.395	1.834	689	350	38.870
		Jan 15	Feb 15	Mar 15	Apr 15	Mei 15	Jun 15	Jul 15	Agst 15	Sep 15	Okt 15	Nov 15	Des 15	

Bulan	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Jumlah	
Produksi (Ton)	104.547	90.531	89.909	90.133	95.062	126.130	137.807	128.244	121.877	114.056	113.050	111.120	1.322.666	
Kehilangan Hasil (Ton)	8.740	7.598	7.516	7.535	7.947	10.544	11.521	10.721	10.189	9.935	9.383	9.223	119.422	
Kebutuhan (Ton)	Konsumsi Langsung	53.246	52.719	52.719	52.719	53.246	57.991	53.773	52.719	53.246	52.719	52.719	649.535	
	Horeka dan warung	11.600	11.600	11.600	11.600	11.600	11.600	11.600	11.600	11.600	11.600	11.600	139.200	
	Benih	10.455	9.053	8.991	9.013	9.508	12.613	13.781	12.824	12.188	11.408	11.305	11.112	132.247
	Industri	6.805	6.738	6.738	6.738	6.805	7.412	6.873	6.738	6.805	6.738	6.738	6.738	81.866
	Total Kebutuhan	82.106	80.110	80.048	80.070	81.157	89.615	86.027	83.881	83.839	82.462	82.382	82.169	993.846
Neraca (Ton)	13.701	2.853	2.346	2.523	5.967	25.970	40.290	33.542	27.849	22.059	21.305	19.729	218.199	
Bulan Tanam	Nov	Des	Jan	Feb	Maret	April	Mei	Jun	Juli	Agust	Sept	Okt		
Luas Tanam (Ha)	10.455	9.053	8.991	9.013	9.508	12.613	13.781	12.824	12.188	11.408	11.305	11.112	132.247	

Gambar 23. Solusi pola tanam dan kebutuhan bawang merah.



Gambar 24. Kelompok tani Desa Gunung Batu Kecamatan Pandeglang, Banten, melaksanakan gerakan tanam jagung di lokasi Sampang Jaha blok Cukang Kacang Ds. Gunung Batu (11 April 2017).

Dengan skenario seperti Gambar 20 dan 21, Kementerian Pertanian ingin membalikkan kondisi paceklik pangan melalui upaya khusus peningkatan luas tambah tanam (LTT) padi pada April-September, LTT jagung dan kedelai dengan integrasi tanaman perkebunan-jagung/kedelai. Untuk komoditi bawang merah melalui Gerakan Semesta Upsus Swasembada Bawang Merah.

Gerakan Semesta Upsus Swasembada Pangan dilaksanakan secara kolaboratif (bekerja bersama) dan sinergis dengan Pemda Tingkat I dan II, TNI, Mahasiswa, LSM, dan petani. Gerakan Semesta Upsus Swasembada Pangan meliputi, Upsus Padi, Jagung, Kedelai, Cabai, Bawang Merah, dan Daging Sapi.

## Produksi Pangan Meningkat

Gerakan Semesta Upsus sebagai terobosan percepatan swasembada pangan akhirnya terbukti. Produksi padi meningkat sejak 2015 hingga 2016 dan berkontribusi terhadap ekonomi. Pada tahun 2015 sebesar Rp 23,18 triliun dan pada tahun 2016 sebesar Rp. 26,92 triliun.

Data BPS menunjukkan produksi padi tahun 2016 sebesar 79,1 juta ton GKG atau naik 4,96% dibandingkan tahun 2015. Pada tahun 2015 produksi 75,4 juta ton GKG naik 6,42% dibandingkan Angka Tetap (ATAP) tahun 2014. Peningkatan produksi padi dua tahun berturut-turut ini merupakan produksi tertinggi selama ini.



Gambar 25. Perkembangan produksi padi, jagung, kedelai tahun 2014-2016.

Peningkatan produksi 2016 sebesar 3,74 juta ton ini berasal dari luas panen sebesar 919 ribu ha dan memberi nilai tambah ekonomi sebesar Rp 15,7 triliun. Provinsi dengan peningkatan produksi padi tertinggi berturut-turut adalah Sumatera Selatan naik 927 ribu ton, Jawa Barat (776 ribu ton), Sulawesi Selatan (419 ribu ton), Lampung (405 ribu ton), dan Jawa Timur (385 ribu ton).

Produksi padi 2016 ini setara dengan beras 44,3 juta ton. Jika dihitung kebutuhan konsumsi beras 33,3 juta ton, maka neraca beras mencapai surplus 11 juta ton yang tersimpan di petani, gudang penggilingan, pedagang, industri, BULOG, dan di konsumen.

Produksi jagung juga meningkat dalam waktu bersamaan dengan padi. Produksi jagung tahun 2016 sebesar 23,2 juta ton pipilan kering atau naik 18,11% dari tahun 2015 sebesar 19,6 juta ton. Sedangkan produksi tahun 2015 naik 3,18% dibandingkan tahun 2014.

Kenaikan produksi jagung tahun 2016 merupakan tertinggi yakni 18,11% atau 3,55 juta ton ini merupakan tertinggi selama lima tahun dan memberikan nilai tambah ekonomi Rp. 11,91 triliun. Lonjakan produksi tersebut karena produktivitas dan luas panen yang naik cukup signifikan. Produktivitas jagung mencapai 52,83 ku/ha atau naik 1,05 ku/ha (2,03%) dan luas panen naik 597 ribu ha (15,77%) dibandingkan 2015.

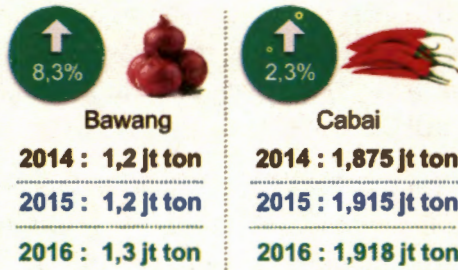
Setelah dikurangi total kebutuhan 21,44 juta ton dengan rincian kebutuhan industri pakan ternak 9,18 juta ton, pakan ternak lokal 6,34 juta ton, industri pangan, konsumsi rumah tangga, bibit dan lainnya, maka posisi neraca jagung menunjukkan surplus 1,72 juta ton.

Sementara produksi kedelai tahun 2015 sebesar 963 ribu ton biji kering atau naik 0,86% dari tahun sebelumnya. Peningkatan produksi ini berasal dari kontribusi kenaikan produktivitas sebesar 0,17 ku/ha (1,1%). Peningkatan produksi kedelai 2015 lebih tinggi dari rata-rata lima tahun.

Namun produksi kedelai 2016 hanya sebesar 885 ribu ton atau turun sebesar 8,1% dibandingkan produksi kedelai tahun 2015. Harus diakui, peningkatan jumlah penduduk dan kebutuhan industri, produksi kedelai ini belum mampu mencukupi kebutuhan domestik 2,59 juta ton.

Sementara itu produksi bawang merah tahun 2016 sebanyak 1,29 juta ton atau naik 3,75%. Sedangkan kebutuhan untuk konsumsi domestik

hanya 994 ribu ton, sehingga ada surplus sebanyak 296 ribu ton. Surplus bawang merah ini menyebabkan tahun 2016 tidak ada impor. Pasokan produksi tersebut disumbang dari sentra bawang merah di Kabupaten Brebes, Nganjuk, Majalengka, Probolinggo, Pematang, Kulonprogo, Cirebon, Bima, dan Solok.



Gambar 26. Perkembangan produksi bawang dan cabai tahun 2014-2016.

Kondisi produksi cabai juga surplus. Tahun 2016 diperkirakan mencapai 1,918 juta ton atau naik 0,15% dibandingkan tahun 2015 yang produksinya hanya 1,915 juta ton. Padahal kebutuhan konsumsi cabai sekitar 1,68 juta ton, berarti neraca cabai mengalami surplus 238 ribu ton.

Dengan surplus cabai, impor dapat dikendalikan dan sekaligus meningkatkan ekspor pada Januari-Agustus 2016 sebesar 1.000 ton. Lokasi sentra cabai besar antara lain adalah di Kabupaten Brebes, Majalengka, Malang, Garut, Cianjur, Kerinci, Rejanglebong, Solok. Sentra cabai rawit di Kabupaten Garut, Banjarnegara, Banyuwangi, Magelang, Blitar, Lombok Barat, dan lainnya.

Dengan apa yang telah dicapai kini, Gerakan Semesta Upsus harus terus berjalan. Bahkan target menjadi Lumbung Pangan Dunia 2045 bukan lagi sekadar mimpi, tapi sebuah keniscayaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bank Dunia. 2002. Jumlah Penduduk Indonesia Tahun 1960-1970. Public Data. <https://www.google.co.id/publicdata/explore?>
- BPS. 2016. Data Luas Lahan Pertanian Menurut Penggunaan Lahan. <https://www.bps.go.id/linkTableDinamis/view/id/895>
- BPS. 2014. Proyeksi Penduduk Menurut Provinsi. <https://www.bps.go.id/Subjek/view/id/12#subjekViewTab3|accordion-daftar-subjek1>
- Direktorat Jenderal Sumberdaya Air. 2015. Meningkatkan Ketahanan Air Nasional Menuju Kedaulatan Pangan, Ketahanan Energi dan Pengembangan Kemaritiman. Disampaikan dalam Pertemuan Ilmiah Tahunan PIT HATHI XXXII di Malang, 6-8 Nopember 2015.

ANALISIS SWASTANA



# BAB III

## **PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR PENGAIRAN**



Pemerintah dalam RPJMN tahap ketiga (2015-2019) telah menempatkan pertanian sebagai sektor andalan pembangunan ekonomi nasional. Sektor pertanian, selain sebagai penyedia bahan pangan dan bahan baku industri, juga sebagai penyerap tenaga kerja, penghasil devisa dan pengendali emisi karbon dioksida. Bahkan Presiden RI Joko Widodo dalam Nawa Cita juga telah menekankan betapa strategisnya sektor pertanian dalam membangun bumi pertiwi dan meningkatkan produktivitas rakyat, terutama mewujudkan kemandirian dan kedaulatan pangan.

Apa arti semua itu? Tak lain, bangsa Indonesia ke depan harus mampu mencukupi kebutuhan pangan dari produksi dalam negeri dan mengatur kebijakan pangan secara mandiri. Dengan kemandirian dan kedaulatan pangan, bangsa Indonesia bisa melindungi dan menyejahterakan petani sebagai pelaku utama usaha pertanian pangan.

## **Kebijakan Infrastruktur Pengairan**

Untuk mewujudkan kemandirian pangan dan kedaulatan pangan, salah satu yang menjadi perhatian besar pemerintah adalah infrastruktur pengairan, khususnya irigasi. Catatan Kementerian PUPR kondisi jaringan irigasi yang rusak mencapai 52% atau 3,8 juta hektar (ha) dari total luas lahan irigasi 7,3 juta ha.

Dengan banyaknya irigasi yang rusak, ditambah fenomena perubahan iklim dan konversi lahan yang cukup tinggi, terutama di hulu daerah aliran sungai, maka pengelolaan sumberdaya air dan tata kelola air secara terpadu menjadi sangat penting. Terutama, guna menjamin ketersediaan air pertanian khususnya dalam rangka mengamankan produksi beras nasional.

Sebenarnya perhatian pemerintah terhadap persoalan air, terutama yang berkaitan dengan perubahan iklim sudah sejak tahun 2011. Saat itu pemerintah menerbitkan Inpres No. 5 Tahun 2011 yang menginstruksikan 18 kementerian dan lembaga serta gubernur dan bupati mengambil langkah untuk mengamankan produksi gabah/beras nasional. Inpres

tersebut juga meminta semua pihak mengantisipasi dan merespon cepat kondisi iklim ekstrem.

Dalam kaitannya dengan pengelolaan air untuk pertanian, Presiden RI menginstruksikan kepada:

1. Menteri Pertanian: Meningkatkan luas lahan dan pengelolaan air irigasi pertanian padi, dan meningkatkan penanganan bencana banjir dan kekeringan pada lahan pertanian padi.
2. Menteri PUPR: Meningkatkan dan mengembangkan fungsi infrastruktur dalam menunjang pertanian padi dan memberikan dukungan dalam meningkatkan pengelolaan air irigasi untuk pertanian padi.
3. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI): Memberikan dukungan penanganan bencana banjir dan kekeringan pada lahan pertanian padi.
4. Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI): Memberikan dukungan penanganan bencana banjir dan kekeringan pada lahan pertanian padi.
5. Kepala Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG): Melakukan analisis kondisi iklim ekstrem dan diseminasi informasi peringatan dini iklim ekstrem kepada Kementerian Pertanian dan instansi terkait.
6. Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB): Memberikan dukungan pengendalian penanganan bencana alam, khususnya bencana banjir dan kekeringan pada lahan pertanian padi.
7. Gubernur: Pembinaan dan pengawasan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam mengantisipasi dan respon cepat menghadapi kondisi iklim ekstrem
8. Bupati/Walikota: Melaksanakan antisipasi dan respon cepat menghadapi kondisi iklim ekstrem pada wilayahnya masing-masing.

Selama ini memang belum ada evaluasi efektivitasnya Inpres tersebut. Namun dengan keluarnya Inpres antisipasi dampak perubahan



Gambar 27. Ilustrasi pintu air irigasi.

iklim tersebut, Pemerintah telah menyadari pentingnya peran semua pihak dalam pengelolaan air irigasi secara terpadu.

Pengelolaan air irigasi memang harus ditangani secara serius. Kementerian Pertanian, dinas terkait dan petani sebagai penerima manfaat air irigasi akan menanggung risiko tinggi jika terjadi kesalahan dalam mengantisipasi ketersediaan air. Gagal panen atau puso akibat kekeringan maupun kebanjiran akan menimbulkan kerugian moril dan material yang sangat besar.

Kementerian Pertanian juga menyadari antisipasi terhadap iklim ekstrem tidak mungkin dipikul sendiri. Salah satu implementasinya adalah adanya Nota Kesepahaman (MoU) Menteri Pertanian dan Panglima Tentara Nasional Indonesia tahun 2012 dalam membangun pertanian. Kerjasama itu berlanjut sampai sekarang, bahkan makin luas untuk program pencetakan sawah baru, rehabilitasi jaringan irigasi dan pengamanan penyaluran air irigasi. Keberadaan anggota TNI di wilayah-wilayah rawan konflik mampu meredam gejolak.

Saat ini Kementerian Pertanian terus berbenah, memperbaiki sistem manajemen internal. Disamping memperkuat peranan Dirjen Prasarana dan Sarana Pertanian, Menteri Pertanian membentuk struktur baru yaitu Staf Ahli Menteri (SAM) bidang Infrastruktur Pertanian dan Tenaga Ahli Menteri (TAM) bidang Infrastruktur Pertanian. Masing-masing berperan memberikan masukan sistem dan teknis kepada Menteri Pertanian dalam pengembangan infrastruktur pertanian, serta berkoordinasi dengan pihak di luar Kementerian Pertanian.

## Permasalahan Pengelolaan Air

Perubahan iklim yang makin sulit diprediksi membuat antisipasi terhadap kondisi tersebut menjadi sangat penting. Sebab, kondisi

ekstrem seperti kekeringan dan kebanjiran dapat mengakibatkan kegagalan panen. Sementara kondisi kelembaban tanah dan udara yang tidak menguntungkan memberi peluang serangan hama dan penyakit.



Gambar 28. Ilustrasi sawah.

Seperti di Indramayu. Hasil analisis data harian selama 30 tahun menunjukkan awal musim hujan bergeser ke akhir November dan awal musim kemarau maju ke pertengahan Mei. Curah hujan tahunan pun semakin menurun, dengan laju 2–3 mm/tahun. Kondisi perubahan iklim tersebut menyebabkan ketersediaan air hujan selama musim hujan berlimpah, bahkan kadang terjadi banjir. Kejadian serupa bukan hanya dialami Indramayu, di berbagai sentra produksi padi yang umumnya di dataran rendah.

Terlihat bagaimana ketergantungan sentra pangan di Indonesia terhadap air hujan sangat besar. Sementara air irigasi hanya bisa mengalir dari hulu ke hilir. Kadang, air irigasi tidak sampai lahan di bagian hilirnya karena berbagai keadaan. Bisa saja, jumlah airnya tidak mencukupi atau terjadi kehilangan di saluran yang dilaluinya. Padahal situasi yang kondusif berkaitan dengan penyaluran air irigasi merupakan prasyarat kelancaran dan keberlangsungan usaha pertanian. Karena itu, pemahaman terhadap perilaku iklim, terutama curah hujan dan evapotranspirasi sangat penting.

Bagi Kementerian Pertanian, informasi iklim sangat penting untuk menentukan kapan dan jenis tanaman yang sesuai dengan ketersediaan air yang ada. Sedangkan Kementerian PUPR dapat memanfaatkan informasi ketersediaan air hujan dalam menentukan jenis, volume dan dimensi tampungan air bila akan dilakukan panen air.

Bukan hanya persoalan iklim yang banyak mempengaruhi ketersediaan air untuk pertanian. Pelayanan infrastruktur air juga dipengaruhi kondisi alam dan lingkungan wilayah hulu DAS yang pengelolaannya di bawah kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Perubahan tutupan lahan dari hutan menjadi lahan terbuka mempengaruhi pola resapan air di hulu DAS dan aliran air permukaan melalui sungai menuju bendungan atau bendung air. Kondisi

tersebut di satu sisi menyebabkan debit puncak di bendungan atau bendung air makin tinggi dan cepat tercapai, sehingga berpotensi banjir dan kerusakan struktur bangunannya. Namun di sisi lain, akan terjadi penurunan aliran dasar (*base flow*), sehingga air yang ditampung berada di bawah kapasitas andalannya.

Kerusakan wilayah hulu juga akan menyebabkan sedimentasi yang dapat terperangkap dan terakumulasi di bendungan dan bendung air, sehingga mudah terjadi pendangkalan. Karena itu, kondisi wilayah hulu DAS yang sehat perlu diperlihara untuk menjamin keamanan dan kecukupan aliran air permukaan, serta menjaga infrastruktur air yang dibangun dengan waktu yang lama dan sangat mahal. Pembangunan infrastruktur air merupakan kompetensi dan kewenangan Kementerian PUPR.

Mengingat pemanfaatan air irigasi sangat penting bagi petani, sudah sewajarnya Kementerian Pertanian dan Kementerian PUPR berkerjasama mulai dari proses perencanaan, pembangunan sampai pada pengelolaannya khususnya di tingkat tersier. Program dan kegiatan di masing-masing yang saling berpengaruh perlu disinkronkan terlebih dahulu di tahap perencanaan. Hal ini terutama untuk menghindari ketidakefektifan infrastruktur air yang telah terbangun, yang ternyata tidak dapat langsung dimanfaatkan seperti kasus Bendungan Rajui di Aceh. Terdapat juga kasus, air irigasi yang ternyata dialokasikan juga bagi peruntukan lain di luar pertanian.

Kasus lain yang masih sering ditemui adalah pembersihan saluran atau penghentian aliran air dilakukan saat sebagian besar petani sedang memerlukan air irigasi. Di level pengelolaan air irigasi, khususnya di lahan

pertanian sudah selayaknya ditemukan dan disepakati wadah baru. Orientasinya nanti untuk memenuhi kebutuhan air di lahan pertanian yang menjadi sasaran guna meningkatkan produktivitas lahan dan air, serta menghindari penggunaan air yang tidak bertanggung jawab.



Gambar 29. Ilustrasi irigasi tersier.

Dalam skala kecil di areal pertanian, Kementan terus mendukung dan memberikan bantuan kepada kelompok tani yang secara gotong-royong melaksanakan pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi. Kementan juga berinteraksi dan bersinergi dengan Kementerian PUPR yang telah mempunyai pengetahuan tentang jaringan air irigasi (peta rencana dan realisasi) di areal sasaran. Dengan demikian, terjadi keselarasan dan terjamin kelayakannya (sesuai dengan standar mutu bangunan).

Pada banyak kasus, terutama untuk penanganan cepat tanggap, Kementan juga memberikan bantuan pembuatan sumur air tanah, dan pompa untuk mengalirkan air dari sungai atau badan air terdekat.

## **Sinkronisasi Pengembangan Infrastruktur Pengairan**

Kementerian Pertanian terus berupaya menjalin komunikasi dengan sektor terkait dalam pengembangan infrastruktur melalui berbagai pertemuan, baik formal maupun informal. Di antaranya, Kementerian Pertanian telah menyelenggarakan FGD sebanyak tujuh kali yang sejak awal melibatkan Kementerian PUPR dan Kementerian LHK. Dalam perjalanannya melibatkan instansi lainnya yang terkait lainnya. Topik utamanya adalah mencari solusi permanen mengatasi kekeringan dan banjir, khususnya di sentra produksi padi.

Kesepakatan lintas sektoral ini kemudian diwujudkan dalam bentuk Gugus Tugas penanggulangan banjir dan kekeringan di daerah produksi pangan. Gugus Tugas disepakati bersama oleh Direktur Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian, Direktur Jenderal Pengendalian Daerah Aliran Sungai dan Hutan Lindung, Kementerian Lingkungan Hidup dan Lingkungan, Direktur Jenderal Pembangunan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, Direktur Jenderal Pengelolaan sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan umum dan Perumahan Rakyat dan Sekretaris Jenderal, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Pembahasan kerja sama lebih lanjut antar kementerian/lembaga tersebut dilaksanakan pada Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi

IV DPR-RI Senin, 10 April 2017. Dalam kesimpulannya Komisi IV DPR RI menyatakan untuk mendukung upaya penanganan banjir dan kekeringan di daerah produksi dan mendorong pembentukan gugus tugas lintas kementerian guna mengatasi permasalahan tersebut. Sebagai tahap awal, integrasi program dan anggaran lintas K/L dalam penanganan banjir dan kekeringan dilaksanakan di wilayah *pilot project*

Dalam perkembangan selanjutnya, Kementerian Pertanian mempersiapkan SK Menteri Pertanian tentang pembentukan gugus tugas pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan dengan wilayah *pilot project* di Kabupaten Cirebon. Gugus tugas tersebut terdiri tidak hanya Kementerian Pertanian namun juga perwakilan kementerian dan lembaga lain di antaranya Kemenko Perekonomian, Kementerian LHK, Kemendagri, Kementerian PUPR, Kemendes PDTT, KKP, BMKG, serta akademisi dari IPB dan ITB. Gugus Tugas ini mempunyai tugas:

1. Memberi arahan kepada pelaksana terkait kebijakan strategis dan operasional pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan.
2. Mendorong terumuskannya kebijakan pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan ke dalam dokumen Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2015-2019.
3. Menetapkan langkah prioritas operasional kebijakan pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan ke dalam Rencana Kerja Kementerian Pertanian (Renja K/L).
4. Menyusun model pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan.
5. Menyusun *Standard Operational Procedure* (SOP) pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan Kabupaten Cirebon. Selain itu, prosedur kerja kegiatan pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan.
6. Mengintegrasikan kegiatan di tiap Kementerian/ Lembaga terkait dalam mendukung pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan Kabupaten Cirebon.

7. Menyusun program kegiatan dan dukungan anggaran di tiap Kementerian/Lembaga terkait dalam mendukung pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan Kabupaten Cirebon.
8. Melakukan pengawalan, pendampingan dan pemantauan pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan.
9. Melakukan koordinasi dan pelaporan secara reguler setiap Triwulan dalam setahun.
10. Menyusun laporan tahunan kegiatan pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan di sentra produksi pangan serta melaporkannya kepada Menteri Pertanian.

Untuk menjaga kontinuitas pasokan air dan kondisi jaringan irigasi, serta tercapai peningkatan intensitas dan produksi padi, para pihak telah mengidentifikasi permasalahan pengairan di Kabupaten Cirebon dan berbagai kemungkinan yang akan terjadi. Tabel 2, memperlihatkan matriks permasalahan dan interaksi keterlibatan serta kewenangan para pihak yang berkaitan berdasarkan tiga wilayah (hulu, tengah, dan hilir DAS Cimanuk).

Dalam rapat koordinasi, 15-16 Juni 2017 di Cirebon, disepakati wilayah Kabupaten Cirebon menjadi model kerjasama lintas sektoral yang meliputi enam kecamatan, yaitu Kapetakan, Panguragan, Suraneggala, Gegesik, Gunung Jati, dan Kaliwedi. Rencana aksi selanjutnya adalah melakukan survei identifikasi permasalahan dan penyusunan model pilot project pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan yang melibatkan seluruh tim yang dimotori Kementan. Pada tahun 2017 ditargetkan tersusun master plan dan SOP penanganan lahan kritis yang akan diujiterapkan pada Tahun Anggaran 2018.

Masing-masing pihak berkomitmen mengalokasikan program dan kegiatan serta alokasi anggaran untuk mendukung pencegahan dan penanganan banjir dan kekeringan, khususnya di enam kecamatan tersebut. Disepakati pula, masing-masing pihak melaporkan pelaksanaan kegiatannya tiap tiga bulan dan bersama-sama meneruskannya dalam form koordinasi dengan Komisi IV DPR RI.

Tabel 3. Permasalahan dan pelibatan para pihak.

WILAYAH	PERMASALAHAN		
		BMKG	KLHK
<b>A. DAS Hulu</b>			
Di atas Bedung/ Bendungan	1. Iklim Lokal Ekstrem	☺	√
	2. Tutupan Lahan		☺
	3. Erosi Tanah		☺
	4. Tanah Longsor	√	☺
	5. Pertanian Lahan Miring		√
	6. Sampah		☺
	7. Limbah		☺
	8. Ketersediaan SDA	√	√
<b>B. DAS Tengah</b>			
Dari Bedung/ Bedungan sampai saluran sekunder	1. Iklim Lokal Ekstrem	☺	√
	2. Sampah		☺
	3. Limbah		☺
	4. Budidaya Perikanan		√
	5. Sempadan Sungai		☺
	6. Sempadan Saluran		
	7. Ketersediaan SDA	√	√
	8. Tata Kelola SDA		
<b>C. DAS Hilir</b>			
Dari saluran sekunder ke tersier/kuarter sampai ke muara sungai	1. Iklim Lokal Ekstrem	☺	√
	2. Sampah		☺
	3. Limbah		☺
	4. Sempadan Sungai		☺
	5. Ketersediaan Air Irigasi	√	
	6. Tata Kelola Air Irigasi		
	7. Jaringan Drainase		
	8. Instruksi Air Pasang	√	√
	9. Sedimentasi Muara		
	10. Pola Budidaya Tanaman		
	11. Tata Kelola Bangunan Air		

Keterangan: ☺ Leading Sector; √ Pihak Terkait



# Paradigma Baru Pemanfaatan Air untuk Pertanian

## 1. Efisiensi air irigasi bagi pertanian berkelanjutan

Pemahaman masyarakat dan khususnya petani terhadap konservasi tanah dan air yang mengacu pada UU No 37 tahun 2014 tentang Konservasi Tanah dan Air, harus ditingkatkan tidak hanya yang berada dalam kawasan hutan lindung namun juga dalam kawasan budidaya, baik mencakup aspek fisik, vegetatif, agronomis, sipil teknis, manajemen dan perkembangan IPTEK. Pemahaman tersebut dapat dilakukan melalui sosialisasi dan pemantauan yang intensif terhadap implementasinya di lapangan.

Konservasi air melalui intensitas tutupan lahan dengan vegetasi tidak hanya untuk mengatasi erosi tanah, tapi juga mampu mencegah degradasi sumberdaya lahan seperti lahan kritis, rusaknya kawasan lindung dan sebagainya. Selain itu menjamin pulihnya kembali fungsi ekologis yang bermanfaat bagi kegiatan sosial ekonomi yang berwawasan lingkungan.

Untuk terciptanya pengelolaan air khususnya di sektor pertanian yang lebih bijaksana dan berkelanjutan maka diperlukan: (1) Keterpaduan sistem pengelolaan air irigasi; (2) Ketersediaan Masterplan (MP) jaringan irigasi; (3) Penguatan Kelembagaan Pengguna Air; (4) Pemantauan iklim lokal di sentra produksi padi; (5) Pemetaan jaringan irigasi; dan (6) Implementasi inovasi teknologi budidaya pertanian hemat air.

Inovasi teknologi budidaya pertanian yang hemat air perlu segera diimplementasikan secara massif dan selektif di lahan petani. Badan Litbang Kementerian Pertanian serta Badan Litbang Kementerian PUPR masing-masing telah banyak mengembangkan teknologi budidaya pertanian hemat air. Karena itu, sudah waktunya bersinergi menerapkannya langsung di lahan dan bersama petani. Ke depan, penelitian-penelitian terapan yang selama ini dilakukan tertutup di kebun-kebun percobaan milik Kementan atau Kementerian PUPR akan dilakukan langsung di lahan-lahan petani yang menjadi sasaran. Bentuknya, kegiatan bersama yang melibatkan langsung petani, peneliti, penyuluh, P3A, Dinas Pertanian, serta dinas terkait dari Kementerian PUPR.

## 2. Pemanfaatan air non irigasi

### Hujan sebagai sumber utama dan irigasi sebagai sumber air suplemen

Banyak kalangan, termasuk petani berpendapat bahwa air irigasi merupakan sumber air utama untuk pertanian atau sawah. Sehingga, ada anggapan tanpa air irigasi tidak mungkin bertani. Meski air irigasi merupakan salah satu faktor penting, kenyataannya ketersediaan air hujan yang akan menentukan keberhasilan budidaya pertanian.

Peranan air hujan, baik secara kuantitas maupun kualitas tidak akan bisa ditandingi oleh air irigasi. Karena itu, penentuan musim hujan dan kemarau sangat penting dalam upaya menghemat air irigasi yang ketersediaannya terbatas. Bahkan terbilang mahal bila dikaitkan dengan pembangunan infrastrukturnya.

Karena itu, sudah saatnya menegaskan kembali pemahaman bahwa hujan merupakan sumber air utama dan irigasi merupakan sumber air suplemen bagi budidaya pertanian. Dengan demikian, segenap pemangku kepentingan, termasuk petani akan memperlakukan air irigasi sebagai barang yang sangat berharga. Karena itu harus dimanfaatkan secara arif dan bijaksana, serta berkepentingan dalam memelihara berbagai jenis infrastruktur air yang ada.

Petani dan segenap pemangku kepentingan juga akan berusaha memahami fenomena iklim dan memperkirakan ketersediaan air hujan, kebutuhan air irigasi dan kebutuhan tanaman akan air untuk budidaya pertanian tertentu pada periode tertentu. Demikian pula, pemangku kepentingan akan berusaha mencari sumber air irigasi alternatif, jika air irigasi yang ada tidak mencukupi atau menyesuaikan pola budidayanya agar tercukupi semua kebutuhan airnya.

Dengan pemahaman bahwa air irigasi itu barang berharga yang mahal akan menimbulkan kesadaran bersama untuk memelihara dan merawat. Pada akhirnya dapat meredakan ketegangan atau konflik air, terutama di daerah yang sering mengalami kritis air.

## Pemanfaatan air tanah sebagai sumber air suplemen

Pemanfaatan air tanah secara terpusat tersebut tentu membutuhkan sistem distribusi dan pergiliran yang sulit dan akan mengancam kegagalan massal. Apalagi jika terjadi kerusakan dalam sistem pemompaannya. Karena itu, pemanfaatan air tanah berskala kecil (sekitar 1 liter/detik) secara terdistribusi pada kisaran yang mampu dikelola mandiri oleh petani dapat menjadi pilihan yang tepat.

Di sini, diperlukan peta distribusi akifer yang potensial agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan. Survei geolistrik berdasarkan informasi hidrogeologi, tutupan lahan dan lainnya dapat membuat peta distribusi akifer, beserta kedalamannya yang potensial. Survei ini selayaknya dilakukan di lokasi lahan yang sering terkena kritis air yang tidak pernah atau sulit terjangkau air irigasi. Lokasi-lokasi seperti ini pada umumnya berada di bagian hilir/ujung jaringan tersier atau terjauh.

Dalam suatu daerah irigasi, informasi keberadaan lokasi-lokasi kritis air tersebut mestinya dapat diperoleh dari Balai Besar Wilaya Sungai (BBWS) setempat. Kerena itu, kerjasama dengan BBWS dan ESDM yang berwenang dalam pengelolaan air tanah sangat penting. Pemanfaatan air tanah untuk pengembangan lahan kering atau sawah tadah hujan dapat juga dipertimbangkan dengan catatan pula petani setempat akan sanggup mengelolanya secara mandiri.

Penggunaan generator berskala kecil atau kabel listrik atau *solar cell* untuk menaikkan air tanah merupakan pilihan-pilihan yang dapat disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan masyarakat setempat. Mengingat air tanah relatif berkualitas baik, dapat juga menjadi sumber air bersih bagi masyarakat setempat. Air tanah dengan kapasitas 1 liter/detik atau 24 x 3600 liter/hari dapat memenuhi kebutuhan air bersih melebihi 1000 orang/hari di perdesaan atau kurang lebih untuk 30 KK/hari.



## **Implementasi model pertanian sawah beririgasi air tanah**

Pengembangan air tanah sebagai sumber air suplemen telah diinisiasi Kementerian Pertanian bersama masyarakat setempat sejak tahun 2015 di dua kecamatan di Indramayu. Dua wilayah itu tiap tahunnya selalu dilanda kekeringan, terutama saat terjadi El-Nino.

Pesawahan yang terhampar di dua kecamatan ini berada di antara kedua ujung daerah irigasi Rentang dan Jatiluhur. Karena itu budidaya padi hanya dapat dilakukan pada musim hujan. Meski terbentang saluran sekunder, tapi air irigasinya ternyata tidak pernah sampai. Pada musim hujan saluran tersebut hanya terisi atau berfungsi sebagai tampungan air hujan saja. Bila hujan tidak turun beberapa hari dapat mendatangkan cekaman air.

Sampai kini, telah diidentifikasi terdapat 12 akifer potensial. Tiga di antaranya telah selesai dibor yang menghasilkan debit 1 liter/detik menggunakan pompa listrik dengan berasal dari rumah penduduk terdekat. Pola irigasi terputus-putus akan diterapkan dengan sasaran kadar air tanah berada di sekitar kapasitas lapang.

Petani juga telah dilatih membuat pupuk dan pestisida organik mengingat kondisi tanahnya sangat miskin bahan organik. Dengan penambahan bahan organik ini diharapkan terjadi peningkatan retensi air tanah dan perbaikan kesuburan tanah melalui aktivasi mikroorganisme tanah secara alamiah.

Secara bertahap, akan diarahkan menuju pertanian organik untuk menghasilkan beras premium organik berkualitas ekspor. Dalam kaitan ini, telah dijalin kerjasama dengan Gapoktan Simpatik, Tasikmalaya yang sampai saat ini merupakan eksportir beras organik terbesar ke berbagai negara.

## Upaya mencari solusi permanen tata kelola air irigasi dan mengatasi banjir

Pendugaan sumber air tanah sebagai suplemen untuk irigasi perlu dikembangkan *mappingnya* secara mikro, sehingga cocok untuk petani. Faktor pendukungnya agar dapat sumber irigasi yang tepat sebagai solusi permanen masih perlu dukungan dari *social investment* dan *social engineeringnya* yang tepat. Salah satu kegiatan yang dapat dilakukan di antaranya pengoptimalan padat karya masyarakat setempat untuk membangun sumur bagi keperluan domestic (rumah tangga) maupun untuk pertanian.

Kementerian Pertanian melakukan kegiatan percontohan pemanfaatan air tanah yang dilakukan di wilayah NTT dan NTB sebagai opsi solusi permanen untuk mencari air wilayah sentra produksi sentra di daerah marjinal. Di lokasi tersebut akan dilakukan pembangunan dan renovasi sistem pemompaan air tanah, yaitu di BBPP Noelbaki Kabupaten Kupang, BPTP Naibonat Kabupaten Kupang untuk wilayah NTT dan di Kebun Percobaa BPTP NTB di Kelurahan Sandubawa, Kecamatan Selong, Kabupaten Lombok Timur untuk wilayah NTB.

Dalam hal mengatasi banjir, Kementerian Pertanian secara terpadu melaksanakan proyek percontohan di Kabupaten Cianjur mengingat kejadian banjir pada lahan sawah di wilayah tersebut yang selalu terjadi hampir setiap tahun. Areal terdampak diperkirakan cukup luas, mencapai rata-rata 3.000 ha atau setara dengan kehilangan produksi sebesar 200.000 ton per tahun.

Selain anomali iklim, alih fungsi lahan di daerah hulu dan posisi topografsnya terletak pada daerah yang rendah. Kejadian banjir tersebut juga disebabkan kerusakan pintu air dan sedimentasi yang terjadi di muara sungai dan sepanjang sungai.

Sampai kini penanganan banjir lebih banyak dilakukan secara sektoral, ad hock, partial, sesaat berdasarkan tugas pokok fungsi instansi sehingga kinerja pengelolaan banjir belum optimal.



Beberapa pilihan kegiatan dalam jangka pendek untuk mengatasi banjir.

1. Melaksanakan pengerukan lumpur di sepanjang *long storage* dan di muara sungai secara rutin setiap tahun yang terintegrasi antar desa terkena dampak.
2. Pembersihan enceng gondok, sampah-sampah, dan penertiban bangunan liar.
3. Melaksanakan pencegahan membuang sampah ke *long storage*.
4. Melaksanakan pemetaan luasan banjir untuk mendapatkan data dan informasi luas, penyebaran, dan penyebab banjir.
5. Melakukan pengkajian tentang efektivitas *long storage* menanggulangi banjir dan kekeringan dan pencarian sumber air alternatif untuk musim kemarau.

Sedangkan dalam jangka menengah kegiatan yang dilakukan:

1. Melaksanakan pembangunan infrastruktur pencegah lumpur yang berasal dari laut.
2. Melaksanakan perbaikan pintu-pintu air di antara *long storage* dan sungai.
3. Menyusun rancang bangun pintu air yang efektif.

Rencana tindak lanjut upaya penanganan banjir yang perlu dilakukan disajikan pada tabel berikut:

**Tabel 4. Rencana tindak lanjut upaya mendapatkan solusi permanen mengatasi banjir.**

No	Permasalahan	Dampak	Rencana Aksi dan Tindak Lanjut	Instansi Terkait
1.	Alih fungsi lahan dan penurunan daya dukung lahan dan air DAS hulu.	Peningkatan sedimentasi dan peningkatan intensitas banjir.	Penhijauan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KLHK</li> </ul>
2.	Sedimentasi pada muara sungai, sepanjang sungai utama, dan pada <i>long storage</i> Kalimantan serta kerusakan pintu air dan jaringan irigasi/drainase tersier.	Areal terdampak banjir semakin luas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perbaiki JIDES, JITUT, penyediaan Escavator mini.</li> <li>• Pendampingan etika dan edukasi penanganan sampah</li> <li>• Normalisasi sungai utama dan <i>long storage</i></li> <li>• Modernisasi jaringan irigasi Rentang secara menyeluruh termasuk hingga muara sungai</li> <li>• Pencarian <i>catchment</i> baru sebagai tampungan air pada lokasi yang cocok</li> <li>• Pembuatan barrier penahan lumpur di muara sungai</li> <li>• Mengerakan gotong-royong dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam penanganan banjir serta peningkatan keahlian dalam pertanian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kementan</li> <li>• KLHK</li> <li>• Kemen PUPR</li> <li>• Kemen PUPR</li> <li>• Pemda</li> <li>• Kementerian perikanan dan kelautan</li> <li>• Pemda</li> </ul>



No	Permasalahan	Dampak	Rencana Aksi dan Tindak Lanjut	Instansi Terkait
3.	Bangunan liar sepanjang sempadan sungai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyempitnya aliran sungai dan <i>long storage</i></li> <li>• Menumpuknya sampah rumah tangga yang masuk ke aliran sungai dan <i>long storage</i>.</li> </ul>	Penertiban bangunan liar	Kemen PUPR dan Kemendagri/ Pemda (satuan Polisi Pamong Praja)



# BAB IV

## **PERDAGANGAN, DISTRIBUSI, DAN STABILISASI HARGA PANGAN**



Pada beberapa dekade terakhir, perekonomian Indonesia telah menunjukkan integrasi yang semakin kuat dengan perekonomian global. Kondisi seperti ini salah satunya ditandai adanya perubahan sistem perdagangan internasional (Kym Anderson, 2016).

Penurunan tarif yang merupakan kunci dari liberalisasi dalam sistem perdagangan internasional menjadikan petani kalah bersaing. Sebab, sistem distribusi pangan dikendalikan perusahaan-perusahaan besar yang padat modal.

Liberalisasi perdagangan mempermudah masuknya produk impor melalui beberapa perjanjian dan kerja sama antar negara, seperti ASEAN-China *Free Trade Area* (ACFTA), ASEAN *Economic Community*, dan FTA lainnya. Semua produk dari negara yang tergabung di dalam ACFTA dan AEC, dan FTA lainnya dibebaskan bea masuk dan tarif.

Kondisi tersebut berpotensi mematikan usaha produksi dalam negeri. Pasar domestik akan dibanjiri produk impor yang harganya jauh lebih murah ketimbang produk pangan dari petani lokal. Jika hal ini tidak diantisipasi, maka sangat mungkin Indonesia ke depan akan terperangkap dalam jebakan pangan (*food trap*). Petani dan peternak dalam negeri menjadi tidak bergairah untuk meningkatkan produksi. Sebaliknya, ketergantungan terhadap impor akan semakin tinggi.

Dengan sistem perdagangan internasional yang bebas, justru merugikan petani. Keuntungan yang lebih tinggi dinikmati rantai distribusi paling akhir dibandingkan petani yang menjadi produsen. Akibatnya, kesejahteraan petani tetap tidak meningkat. Apalagi, distribusi pangan disinyalir cukup panjang, sehingga berdampak pada harga pangan cenderung rendah di tingkat petani dan tinggi di tingkat konsumen.

Karena itu, beberapa komoditas pangan strategis seharusnya tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar. Artinya, diperlukan adanya intervensi pemerintah untuk menjamin stabilisasi harga agar harga pangan tidak merugikan petani dan konsumen.

Secara umum kebijakan stabilitas harga pangan diperlukan untuk kepentingan bersama antara produsen dan konsumen. Kepentingan produsen adalah menginginkan adanya kepastian usaha karena harga yang stabil diperlukan untuk perencanaan produksi dan kesinambungan usaha. Dari sisi konsumen, instabilitas harga pangan berpotensi mengganggu

program ketahanan pangan (ketersediaan, aksesibilitas, keterjangkauan, dan gizi pangan). Bagi konsumen harga yang terjangkau sangat penting untuk memastikan hak-hak dasarnya terpenuhi.

Upaya menciptakan suatu sistem perdagangan pangan yang sehat, distribusi pangan serta kebijakan stabilisasi harga pangan yang efektif tidak bisa diselesaikan sendiri oleh Kementerian Pertanian. Diperlukan sinergi dengan berbagai Kementerian dan Lembaga Non Kementerian. Kementerian Pertanian berupaya menjaga stabilisasi harga dalam rangka melindungi produsen dan konsumen dari persaingan perdagangan pangan yang tidak adil.

## Sistem Perdagangan Pangan

Indonesia sebagai negara berkembang harus mampu mandiri mencukupi kebutuhan pangan nasional, jika tidak ingin masuk dalam perangkap pangan di era perdagangan bebas saat ini. Apalagi hampir sebagian besar perdagangan produk pangan masih distortif, tidak banyak tersentuh komitmen liberalisasi perdagangan. Distorsi pasar tidak hanya terjadi di domestik, namun juga di pasar internasional (Yuniarti, 2015).

Karena itu, beberapa kebijakan pemerintah pada produk pangan seperti kebijakan pengendalian impor diperlukan untuk mengoreksi kegagalan pasar (*market failure*). Dengan demikian, produk pangan nasional dapat bersaing secara sehat, produksi pangan domestik dapat berkelanjutan, serta kebutuhan pangan masyarakat dapat terpenuhi.



Gambar 30. Ilustrasi bongkar muat bahan pangan di pelabuhan.

Berdasarkan UU No.18 Tahun 2012 tentang Pangan, Pasal 14, kebijakan impor dapat dilakukan dengan kondisi. *Pertama*, sumber penyediaan pangan berasal dari produksi dalam negeri dan cadangan pangan nasional. *Kedua*, dalam hal sumber penyediaan pangan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 belum mencukupi, pangan dapat dipenuhi dengan impor pangan sesuai dengan kebutuhan.

Sedangkan dalam Pasal 36 menyatakan, *pertama*, impor pangan hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri tidak mencukupi dan/atau tidak dapat diproduksi di dalam negeri. *Kedua*, impor pangan pokok hanya dapat dilakukan apabila produksi pangan dalam negeri dan cadangan pangan nasional tidak mencukupi. *Ketiga*, kecukupan produksi pangan pokok dalam negeri dan cadangan pangan pemerintah ditetapkan menteri atau lembaga pemerintah yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pangan.

Impor memang bukan sesuatu yang tabu di era Pemerintahan Presiden Joko Widodo. Impor hanya sebagai alternatif akhir, sesuai kebutuhan, dan bukan berdasarkan keinginan. Hal itu mengingat sebagian besar penduduk Indonesia bekerja di sektor pertanian dan mempertimbangkan kemampuan memenuhi konsumsi pangan untuk 255 juta jiwa penduduk.

Karena itu, sejak awal 2015, Pemerintah menempuh kebijakan pengendalian impor berbasis pada stok dalam negeri. Kebijakan ini merupakan bentuk proteksi dari pemerintah terhadap derasnya arus perdagangan bebas. Di sisi lain, pemerintah juga memanfaatkan kebijakan pengendalian impor sebagai salah satu instrumen strategis mendukung pencapaian swasembada pangan berkelanjutan.



Gambar 31. Ilustrasi beras Bulog.

K e m e n t e r i a n  
Pertanian bersama  
Perum BULOG saat  
ini terus berkoordinasi

dan bekerja sama terkait dengan ketersediaan stok pangan. Tugas publik Perum BULOG, *Pertama*, melaksanakan kebijakan pembelian gabah dan beras dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah (HPP). Kegiatan ini diwujudkan dalam bentuk pengadaan gabah dan beras dalam negeri oleh Perum BULOG. Pembelian (pengadaan) Perum BULOG selama ini rata-rata mencapai sekitar 5-9 persen dari total produksi beras nasional atau sekitar 1,5-3 juta ton setara beras per tahun. Jumlah ini terbesar di antara *firm* yang ada di dalam industri padi/beras nasional.

*Kedua*, menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah. Kebijakan ini diwujudkan dalam program pemberian beras untuk rakyat miskin (*raskin*). Saat ini namanya diubah menjadi beras keluarga sejahtera (*Rastra*).

*Ketiga*, menyediakan dan menyalurkan beras untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana, dan rawan pangan. Kegiatan ketiga dilaksanakan Perum BULOG dalam bentuk pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP).

Konsep pengadaan gabah dan beras dalam negeri sebagai bentuk intervensi pemerintah dari sisi produsen saat suplai melimpah karena panen raya. Sedangkan untuk melindungi petani dari jatuhnya harga karena nilai tawar petani yang lemah saat panen, pemerintah menggunakan instrumen HPP (sebelumnya Harga Dasar/HD).

Dengan instrumen HPP ini, diharapkan pasar akan menjadikan HPP sebagai patokan dalam membeli gabah dan beras, sehingga petani menjadi terlindungi. Selain itu, pengadaan BULOG juga dapat menjadi salah satu alternatif pasar bagi produksi petani dalam negeri. Dengan demikian, pengadaan dalam negeri akan mampu menjadi jaminan pasar dan harga bagi produksi dalam negeri. Petani pun tetap bersemangat memproduksi pangan (beras) dalam negeri untuk menjaga ketersediaan pasokan pangan nasional.

Disamping itu, Kementerian Pertanian memiliki otoritas untuk tidak memberikan rekomendasi impor pangan. Hal ini sebagai salah satu upaya pengetatan perizinan impor, yang izinnya berada di bawah kewenangan Kementerian Perdagangan. Di bawah Koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Pertanian terus



bersinergi dengan Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian dan Perum Bulog dalam upaya pengendalian impor pangan.

Kasus tertahannya impor jagung di sejumlah pelabuhan di Medan, Semarang, Banten, dan Jawa Barat pada tahun 2015 karena tidak ada Surat Persetujuan Pemasukan (SPP) dari Kementerian Pertanian merupakan salah satu upaya mengendalikan impor jagung. Meski akhirnya impor jagung tersebut dapat dibongkar di pelabuhan, setelah ada nota kesepahaman (MoU) antara Bulog dan Gabungan Perusahaan Makanan Ternak (GPMT).

Dalam MoU tersebut disebutkan Perum Bulog akan mengawasi semua peredaran jagung impor. Bulog juga bekerja sama dengan asosiasi pakan ternak menyerap jagung lokal. Dengan masuknya BUMN logistik itu sebagai salah satu importir jagung dan akan menyerap jagung lokal, GMPT bisa berbagi tugas dan saling melengkapi dengan Perum Bulog.

Di sisi lain Perum Bulog juga memiliki akses yang lebih luas menjangkau daerah-daerah yang selama ini tidak terjangkau perusahaan swasta untuk menyerap jagung lokal. Dengan membangun sinergi yang baik antara Perum Bulog dan GMPT, diharapkan petani jagung mendapatkan harga jagung yang lebih baik, sehingga mendapatkan keuntungan yang memadai.

Guna meningkatkan upaya pengendalian impor berbagai komoditas pangan strategis di dalam negeri, Kementerian Pertanian juga meningkatkan pengawasan melalui tindakan karantina di pintu masuk. Di antaranya, di pelabuhan, bandara, pos lintas batas, Kantor Pos, dan pelabuhan penyeberangan.

Selama tahun 2016, dalam upaya pengendalian perdagangan pangan ilegal telah dilakukan, baik secara mandiri maupun pengawasan bersama aparat penegak hukum, seperti TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, Kepolisian RI, dan Instansi Kepabeanan. Kegiatan pengawasan bersama dilakukan di berbagai tempat pemasukan yang rawan, yang tersebar di sepanjang pantai timur Sumatera dan perbatasan darat antar negara di Kalimantan, Papua, dan NTT.



## **Distribusi Pangan**

Distribusi pangan merupakan salah satu subsistem ketahanan pangan yang peranannya sangat strategis. Sebab, jika tidak dapat terselenggara secara baik dan lancar, maka bahan pangan yang dibutuhkan masyarakat tidak akan terpenuhi.

Gangguan distribusi akan berdampak terhadap kelangkaan dan kenaikan harga pangan, serta berpengaruh terhadap rendahnya akses pangan masyarakat, karena daya beli bahan pangan menjadi menurun. Karena itu, distribusi pangan memiliki peran penting dalam kestabilan harga pangan.

Distribusi pangan dapat diartikan sebagai tersedianya pasokan pangan secara merata baik jumlah, mutu, aman, dan keragamannya untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Dengan distribusi pangan yang terjangkau dan merata sepanjang waktu akan berpengaruh terhadap peningkatan akses pangan bagi setiap rumah tangga di dalam memenuhi kecukupan pangannya.

Namun, saat ini masih banyak ditemukan berbagai permasalahan terkait dengan distribusi pangan di Indonesia. Penyebabnya adalah luasnya wilayah Indonesia, cuaca yang tidak menentu, adanya daerah rawan pangan dan produksi pangan yang dihasilkan tidak merata.

Selain itu, keterbatasan lembaga distribusi tiap daerah, pungutan resmi dan tidak resmi yang membebani distributor, penimbunan komoditas pangan oleh spekulan, potensi sumber daya alam yang berbeda, pemasaran antar atau keluar daerah yang lamban, serta sarana dan prasarana transportasi yang kurang memadai.

Ketidaklancaran distribusi ini menimbulkan perbedaan ketersediaan pangan, sehingga memicu terjadinya gejolak harga pangan. Pemerintah telah berupaya memangkas rantai distribusi untuk menjaga stabilitas harga pangan di berbagai daerah.

Namun, upaya tersebut belum sepenuhnya berhasil. Pasalnya, distribusi pangan masih cukup panjang, sehingga berdampak pada harga pangan cenderung rendah di tingkat petani dan tinggi di tingkat

konsumen. Di era Pemerintahan Presiden Joko Widodo persoalan distribusi pangan menjadi perhatian serius yang perlu dicarikan solusinya dengan melibatkan lintas Kementerian dan non Kementerian.

Secara konseptif kinerja distribusi pangan dipengaruhi kondisi prasarana dan sarana, kelembagaan, dan peraturan perundangan. Penguatan di subsistem produksi dan ketersediaan pasokan tidak memberi nilai tambah bagi masyarakat jika tidak didukung berjalannya sistem distribusi.

Melihat kondisi Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki variasi kemampuan produksi antar wilayah dan antar musim, manajemen distribusi yang baik dan berpihak kepada seluruh lapisan masyarakat sangat mutlak. Terutama, untuk menjaga stabilitas harga dan pasokan sepanjang waktu.

Kebijakan menyerahkan kelancaran sistem distribusi pangan kepada entitas bisnis dalam mekanisme pasar berpotensi memicu kerawanan sosial. Bahkan bisa memunculkan berbagai spekulasi tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional. Hal ini berkorelasi dengan fluktuasi harga dan pasokan pada komoditi pangan yang dampaknya akan menimbulkan kerugian bagi konsumen.

Hampir semua negara berkembang memiliki perangkat hukum dan kelembagaan untuk melakukan intervensi kebijakan dalam menjaga stabilitas harga dan pasokan komoditi pangan strategis yang mempengaruhi hidup orang banyak (Wiggins, 2009). Indonesia, memiliki Bulog sebagai lembaga pangan yang pada masanya diakui dapat menjamin bekerjanya sistem distribusi pangan secara optimal.

Dalam perjalanannya, Perum Bulog mengalami berbagai proses transformasi dengan pembatasan kewenangan berkaitan dengan kegiatan operasional dan pengelolaan komoditi (hanya beras). Transformasi Bulog paling signifikan adalah akibat tekanan IMF dan World Bank pada era liberalisasi. Peran Bulog akhirnya tereduksi secara signifikan dalam menunjang keberhasilan sistem distribusi pangan. Bulog kini mempunyai beban menjalankan fungsi komersial, di tengah fungsi sosial menjaga stabilisasi harga pangan.

Lembaga pemasaran lainnya seperti pedagang pengumpul, pedagang besar, importir dan lainnya juga berperan menjaga kestabilan distribusi dan harga pangan. Lembaga tersebut berfungsi menggerakkan aliran

produk pangan dari sentra-sentra produksi ke sentra-sentra konsumsi, sehingga tercapai keseimbangan pasokan dan kebutuhan.

Jika lembaga pemasaran bekerja dengan baik, maka tidak akan terjadi fluktuasi harga yang terlalu besar pada musim panen maupun paceklik. Iklim perdagangan juga berlangsung adil, khususnya dalam penentuan harga dan cara pembayaran.

Dengan demikian, tidak terjadi eksploitasi oleh salah satu pihak terhadap pihak yang lain (pihak yang kuat terhadap yang lemah). Karena itu penjagaan keamanan, pengaturan perdagangan yang kondusif dan penegakan hukum menjadi kunci keberhasilan kinerja sistem distribusi pangan.

Panjangnya distribusi pangan yang selama ini banyak dikeluhkan banyak pihak merupakan salah satu persoalan pokok di sektor pangan yang berdampak pada ketidakstabilan harga pangan. Permasalahan distribusi pangan tersebut tidak bisa hanya diselesaikan Kementerian Pertanian sendiri, tapi harus bersinergi dengan kementerian lainnya.



Gambar 32. Pertemuan Mentan, Andi Amran Sulaiman dengan Gabungan Perusahaan Makanan Ternak/GPMT (23 Mei 2016).

Karena itu, Kementerian Pertanian terus mendorong Kementerian/Lembaga non Kementerian lainnya untuk berkoordinasi dan bekerja sama membenahi masalah distribusi pangan. Kementerian Pertanian telah berkoordinasi dalam pengamanan pasokan, stabilisasi harga, dan rantai pasok yang efisien dengan Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perhubungan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah, serta Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Kerja sama lintas kementerian dilakukan secara berkesinambungan dan setiap kementerian mempunyai peran masing-masing. Kementerian Pertanian bertanggung jawab dalam penyediaan pasokan pangan yang ditempuh melalui peningkatan produksi.

Bahkan Kementerian Pertanian juga memandang penting pengembangan sumber daya manusia pertanian dengan kompetensi spesifik untuk menjembatani antara petani dengan industri. Sebab kekosongan ini sering terjadi dan diisi para tengkulak atau pedagang perantara yang dapat mematikan/menaikkan harga pangan. Kompetensi spesifik di antaranya kemampuan sumber daya pertanian yang mampu mengelola distribusi/pemasaran hasil pangan dari petani ke sektor industri pengolahan.

Kementerian Perdagangan bertanggung jawab untuk mengatur distribusi pangan, mengendalikan harga dan rantai pasok pasar serta melakukan koordinasi dengan pelaku pasar untuk menjamin stabilitas harga. Untuk mendukung upaya tersebut, Kementerian Perdagangan membangun sistem informasi harga dan pasokan (*supply*) yang terintegrasi. Fungsinya memantau pergerakan harga barang dan menstabilisasi harga pangan pokok.

Kementerian Perdagangan saat ini terus bersinergi dengan Kementerian Pertanian dalam membangun sistem informasi harga dan pasokan di 165 pasar rakyat di 34 ibukota provinsi dan 48 kabupaten/kota di Indonesia setiap hari. Dua kementerian itu juga bekerja sama dengan pihak swasta seperti Gabungan Pengusaha Makanan Ternak (GPMT) membeli jagung pipilan langsung dari petani sesuai dengan harga pembelian pemerintah.



Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pertanian berkerja sama menyediakan pengangkutan ternak sapi/kerbau dari sentra produksi ke kota-kota besar menggunakan kapal khusus pengangkut ternak, yaitu KM Camara Nusantara I.



*Gambar 33. KM Camara Nusantara I, kapal pengangkut ternak pertama yang diresmikan oleh Presiden Joko Widodo pada 10 November 2015.*

Kapal tersebut diresmikan Presiden RI pada November 2015. Pengadaan kapal ternak KM Camara Nusantara

I dilakukan Ditjen Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan pada tahun 2014. Kapal ternak tersebut memiliki 500 ruang untuk sapi yang berstandar internasional. Misalnya, memiliki fasilitas geladak kandang ternak, ruang palkah muatan, kandang ternak, tangga naik khusus ternak. Bahkan tersedia klinik hewan dengan dokter sesuai standar internasional.

Tujuan pengadaan kapal ternak secara spesifik adalah untuk mendukung distribusi daging sapi/kerbau nasional dalam upaya mencapai swasembada daging, sekaligus mengimplementasikan prinsip *animal welfare* (kesejahteraan hewan). Selain itu, mengurangi biaya transportasi pengadaan sapi dari pusat-pusat peternakan sapi untuk dibawa ke kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Medan, dan Makassar.

Dengan kelancaran pendistribusian sapi dari berbagai sentra sapi di Indonesia Timur, diharapkan harga sapi di Jawa dan sekitarnya akan lebih murah. Kapal tersebut juga dapat mengurangi risiko kematian sapi dan penyusutan bobot sapi.

Sebelum ada kapal angkut ternak KM Camara Nusantara I, pengiriman sapi dari Nusa Tenggara Timur (NTT) ke DKI Jakarta melalui perjalanan laut perlu waktu 14 hari. Ditambah proses karantina di NTT dan Jakarta, serta banyaknya pos pemberhentian, sapi baru sampai di Jakarta dalam waktu 2 bulan.

Tapi dengan kapal ternak dan upaya pemangkasan izin oleh Kementerian Pertanian, pengiriman sapi dari NTT ke Jakarta hanya perlu



*Gambar 34. Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman dan Menkop dan UKM AGGN Puspayoga menandatangani nota kesepahaman tentang distribusi dan pemasaran pangan strategis di Kantor Kementerian Koperasi dan UKM (30 Mei 2016).*

waktu sekitar 5 hari. Keuntungannya, selain waktunya lebih cepat, bobot sapi yang biasanya susut 20 persen selama di perjalanan kini cukup stabil. Apalagi selama perjalanan di kapal ternak, sapi terus dirawat dan diberi makan. Biaya transportasi sapi dari NTT ke Jakarta juga turun hingga 85 persen dari Rp 1,8 juta/ekor menjadi Rp 320 ribu/ekor.

Dengan efisiensi tersebut, harga bobot hidup sapi Rp 30.000/kg berat hidup di NTT bisa dijual dengan harga Rp 75.000/kg di tingkat konsumen di Jakarta. Pembelian ternak dari NTT ke DKI Jakarta dilakukan Bulog yang diwakili Divre Bulog.

Ternak selanjutnya dikirim ke kandang ternak lokal di Jalan Andini Sakti Desa Gandasari, Kecamatan Cikarang Barat, Bekasi Jawa Barat milik Perum Bulog. Pemulihan ternak dilakukan selama dua hari di kandang penampungan. Selanjutnya sapi dapat dimanfaatkan pembeli sebagai sapi bakalan dan siap potong.

Kementerian Pertanian dengan Kementerian Koperasi dan UKM juga menjalin kerja sama mengembangkan distribusi dan pemasaran pangan strategis. Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman dan Menkop dan UKM AGGN Puspayoga telah menandatangani nota kesepahaman tentang distribusi dan pemasaran pangan strategis di Kantor Kementerian Koperasi dan UKM pada 30 Mei 2016.

Kerja sama itu meliputi sinergi program Kementerian Pertanian dengan Kementerian Koperasi dan UKM. Dalam kerja sama itu, Kementerian Pertanian akan mendukung koperasi yang berbasis usaha pertanian melalui program peningkatan produksi pertanian. Di sisi lain Kementerian Koperasi dan UKM mendukung distribusi produk pertanian melalui koperasi binaan, khususnya untuk komoditas beras dan bawang merah.

Secara teknis, tujuan kerja sama tersebut adalah mengamankan pasokan dan stabilisasi harga pangan di DKI Jakarta. Kementerian Koperasi dan UKM melibatkan PT Lima Nusa Buana yang bekerja sama dengan Koperasi Pasar wilayah DKI Jakarta. PT Lima Nusa Buana bertindak sebagai suplier. Sedangkan Koperasi Pasar sebagai distributor untuk memasarkan produk petani. Koperasi Pasar juga akan memasarkan bahan pangan pokok untuk memenuhi kebutuhan konsumen dengan harga jual yang wajar.

Di samping itu, Kementerian Pertanian juga melakukan berbagai langkah untuk mengurai masalah panjangnya distribus pangan. *Pertama*, membangun komitmen produsen pangan terbesar, seperti produsen minyak goreng, gula pasir, daging sapi, dan daging ayam untuk berpartisipasi menurunkan harga atau menggelar bazar pangan.

*Kedua*, melakukan pemetakan sentra produksi yang siap panen. Dalam kegiatan itu, produk petani dibeli dan langsung dikirim ke konsumen dengan melibatkan Bulog, Toko Tani Indonesia (TTI), Koperasi Pasar, Puskop TNI dan Polri, Gapoktan, dan Kelompok Tani. *Ketiga*, melakukan pengendalian harga pada tingkat konsumen melalui bazar pangan murah secara besar-besaran.

Dalam membangun TTI melalui kerja sama dengan Gabungan Kelompok Petani (Gapoktan), Kementerian Pertanian bersinergi dengan Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan UKM dan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). TTI adalah salah satu usaha pemerintah memotong rantai pasok pangan yang panjang dan upaya menurunkan harga.

Kehadiran TTI untuk melakukan perubahan struktur pasar baru, dengan tetap menjaga keseimbangan antara produsen, pedagang, dan konsumen. Pada sistem awal, produk pangan harus melewati delapan tahapan untuk menuju konsumen. Mulai dari petani → penggilingan (importir) → distributor → sub distributor → agen → sub agen → pedagang grosir → pedagang eceran → konsumen akhir.



*Gambar 35. Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman melakukan peresmian Toko Tani Indonesia (TTI) di Jawa Timur (27 Juni 2016).*

Panjangnya rantai pasok pangan dinilai sebagai salah satu penyebab harga pangan menjadi mahal.

Struktur baru yang ditawarkan Kementerian Pertanian adalah petani menyalurkan produk ke Gapoktan → TTI dan langsung konsumen akhir. Diharapkan dengan sistem ini harga pangan menjadi murah dan produsen tetap memperoleh keuntungan yang wajar. Harga pangan yang dijual 10-40 persen lebih murah dari harga yang berlaku di pasar.

Sampai 18 September 2017, sudah dioperasikan 2.112 TTI yang tersebar di 33 provinsi di seluruh Indonesia. Untuk memperluas jaringan pasar TTI hingga ke seluruh kabupaten/kota di Indonesia, Kementerian Pertanian juga menggandeng PT Pertani (Persero). Kerja sama ini dilakukan menyusul makin dikenalnya TTI oleh masyarakat luas, sehingga menuntut penambahan outlet-outlet TTI di seluruh Indonesia.

Upaya-upaya mengatasi persoalan panjangnya distribusi pangan membuktikan bahwa Pemerintah Presiden Joko Widodo sangat serius memotong mata rantai pemasaran. Berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, ketika persoalan distribusi sering menjadi penyebab terjadinya fluktuasi harga pangan. Untuk mengatasinya selalu dijawab dengan impor pangan.

Seperti kasus peningkatan harga beras yang terjadi pada April 2015 yang disinyalir karena adanya kelangkaan pasokan. Kondisi itu kemudian memaksa pemerintah membuka keran impor beras untuk memenuhi cadangan pangan nasional.

Operasi pasar kemudian diambil pemerintah sebagai langkah menstabilkan harga. Namun kebijakan tersebut tidak berdampak signifikan atas pemulihan harga beras di pasar. Hal ini terjadi karena persoalan distribusi pangan ditangani secara parsial dengan koordinasi antar lintas kementerian yang sangat lemah.

Presiden Joko Widodo juga melihat bahwa persoalan sistem distribusi pangan harus diselesaikan secara terintegrasi dari hulu hingga hilir dengan melibatkan lintas kementerian dan unsur-unsur lain di daerah, seperti Pemda, Kepolisian, Kejaksaan, dan BI di daerah. Hal ini disampaikan Presiden Joko Widodo, saat membuka dan memimpin langsung Rapat Koordinasi Nasional (Rakornas) Tim Pengendalian Inflasi Daerah (TPID) VII, pada 4 Agustus 2016 di Jakarta.

Secara khusus, Presiden RI menekankan pentingnya unsur-unsur di daerah, seperti Pemda, Kepolisian, Kejaksaan, dan BI di daerah, secara rutin memeriksa pasokan bahan pokok di gudang penyimpanan. Kemudian, memastikan transportasi di daerah maupun antar daerah selalu lancar dan menjaga distribusi pangan.

## ■ Stabilisasi Harga

Stabilisasi harga merupakan salah satu aspek dalam kebijakan pangan yang senantiasa menjadi agenda utama pemerintah. Pasalnya, harga pangan yang terlalu berfluktuasi dapat merugikan petani produsen, pengolah, pedagang hingga konsumen, sehingga berpotensi menimbulkan keresahan sosial.

Karena itu, kebijakan stabilisasi harga pangan selalu menjadi isu untuk dibahas dan dimonitor pemerintah. Mengingat sebagian besar komoditi bahan pangan merupakan produk pertanian yang memiliki karakteristik produksi bersifat musiman dan harga berfluktuasi. Sementara itu, permintaan terjadi sepanjang waktu.

Di era perdagangan bebas seperti saat ini, integrasi antara pasar domestik dan pasar dunia sudah tidak dapat dihindarkan. Hal ini membawa konsekuensi adanya keterkaitan antara harga komoditas pertanian di pasar dunia dengan harga domestik.

Karena itu, dinamika harga komoditas pertanian yang terjadi di pasar domestik tidak terlepas dari harga yang terjadi di pasar internasional. Kebijakan subsidi domestik, subsidi ekspor dan kredit ekspor yang diterapkan negara-negara eksportir menyebabkan harga pangan global terdistorsi. Bahkan tidak merefleksikan biaya produksi yang sebenarnya.

Respon pemerintah dalam menjaga stabilisasi harga sudah banyak dilakukan melalui konsep kebijakan harga pangan. Kebijakan harga yang paling populer yaitu penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah/beras. Namun, dalam implementasinya kebijakan ini kurang efektif dan berujung pada harga di tingkat konsumen yang cenderung naik.

Secara teori, harga produk pertanian khususnya produk pangan ditentukan pasokan (lokal atau impor), permintaan, situasi harga pangan di pasar internasional serta ekspektasi masyarakat (Tomek dan Kaiser, 2014). Selain faktor tersebut kebijakan pemerintah juga turut berperan dalam mempengaruhi harga pangan.

Selama ini permasalahan utama dalam penerapan kebijakan harga adalah masih rendahnya komitmen politik dan ekonomi dalam mendukung kebijakan yang sudah ditetapkan. Akibat semua itu, pelaksanaan menjadi kurang komprehensif, sistematis, dan konsisten.

Belajar dari masa lalu dalam rangka menjaga stabilitas harga pangan, pemerintahan Presiden Joko Widodo mengimplementasikan berbagai kebijakan yang berbeda dari pemerintahan sebelumnya. Misalnya, penetapan harga acuan pembelian di petani dan harga acuan penjualan di konsumen, dan serap gabah petani.

## **1. Penetapan harga acuan**

Untuk melindungi produsen dan konsumen, Presiden Jokowi mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No 71 tahun 2015 tentang Penetapan Harga dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting Nasional. Dalam Perpres tersebut disebutkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengendalikan ketersediaan barang kebutuhan pokok dan/atau barang penting di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam jumlah yang memadai, mutu yang baik, dan harga yang terjangkau.

Perpres ini menegaskan, dalam kondisi tertentu (kondisi terjadinya gangguan pasokan dan/atau kondisi harga tertentu berada di atas/di bawah harga acuan) yang dapat mengganggu kegiatan perdagangan nasional, Pemerintah Pusat wajib menjamin pasokan dan stabilisasi harga barang kebutuhan pokok dan barang penting.

Sebagai tindak lanjut dari Perpres No 71 tahun 2015, ditetapkan kebijakan stabilisasi tujuh komoditas pangan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No 63/M-DAG/PER/09/2016 tentang Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen.

Dalam Permendag tersebut ditetapkan dua jenis harga acuan yaitu harga acuan pembelian di tingkat petani dan harga acuan penjualan di tingkat konsumen. Ada tujuh komoditas yang dijaga yaitu, beras, jagung, kedelai, gula, bawang merah, cabai, dan daging sapi (Eka, 2017).

Selanjutnya, pemerintah juga melakukan perubahan harga acuan pembelian di petani dan harga acuan penjualan di konsumen. Menteri Perdagangan menerbitkan Permendag No 27/M-DAG/PER/5/2017 tentang penetapan harga acuan pembelian di petani dan harga acuan penjualan di konsumen. Permendag itu sebagai revisi Permendag No 63/M-DAG/PER/9/2016.

Aturan ini berlaku pada 16 Mei 2017 untuk sembilan harga komoditas bahan pokok, yaitu beras, jagung, kedelai, gula, minyak goreng, bawang merah, daging sapi, daging ayam ras, dan telur ayam ras. Harga acuan pembelian di petani serta harga acuan penjualan di konsumen berlaku untuk jangka waktu empat bulan, terhitung sejak Permendag tersebut diundangkan.

Dengan Permendag No 27/M-DAG/PER/5/2017, tugas Perum Bulog mengacu pada ketentuan ini dalam pembelian dan penjualan tiga komoditas, yaitu beras, jagung, dan kedelai. Sedangkan penetapan harga acuan enam bahan pokok lain tidak hanya melibatkan Bulog, melainkan BUMN, BUMD, koperasi hingga swasta. Keenam komoditas itu adalah gula, minyak goreng, bawang merah, daging sapi, daging ayam ras, dan telur ayam ras.

Jika harga di tingkat petani berada di bawah harga acuan pembelian dan harga di tingkat konsumen berada di atas harga acuan penjualan, maka Menteri Perdagangan dapat menugaskan BUMN melakukan pembelian sesuai dengan ketentuan. Menteri Perdagangan juga dapat menugaskan BUMN membeli sesuai ketentuan.

Penugasan ini diberikan setelah Menteri Perdagangan berkoordinasi dengan Menteri Pertanian dan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Ketentuan ini ditetapkan dengan mempertimbangkan struktur biaya yang wajar, yang mencakup biaya produksi, biaya distribusi, keuntungan, dan biaya lain.



Kementerian Perdagangan juga mengeluarkan Permendag Nomor 47 Tahun 2017 tentang Harga Eceran Tertinggi Pembelian di Petani dan Penjualan di Konsumen. Aturan itu merupakan revisi dari Permendag Nomor 27 Tahun 2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Tingkat Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen.

Dalam Permendag Nomor 47 tahun 2017 ada tambahan pasal 5a yang mengatur harga acuan penjualan beras di tingkat konsumen, yang sekaligus berfungsi sebagai Harga Eceran Tertinggi (HET). Melalui aturan tersebut, harga beras medium maupun premium dipatok Rp 9.000/kg. Mengingat HET dalam Permendag 47 Tahun 2017 belum diundangkan, perberlakuannya dibatalkan. Dengan demikian Permendag Nomor 27 Tahun 2017 tetap diberlakukan.

Namun pada 24 Agustus 2017, Kementerian Perdagangan mengeluarkan Permendag Nomor 57 Tahun 2017 tentang Penetapan HET untuk beras medium dan premium. Dalam Permendag yang baru tersebut, pemerintah membagi beras medium dan premium melalui butir patah maksimal.

Pemerintah membagi HET beras ke tiga kategori harga berdasarkan wilayah. Untuk wilayah Jawa, Lampung, Sumatera Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi, HET beras medium Rp 9.450/kg, sedangkan premium Rp 12.800/kg. Sementara wilayah Sumatera (selain Lampung dan Sumatera Selatan), Nusa Tenggara Timur, dan Kalimantan, HET beras medium Rp 9.950/kg, dan premium Rp 13.300/kg. Di Kalimantan dan Maluku, HET beras medium Rp 10.250/kg dan premium Rp 13.600/kg.

Peraturan Menteri Perdagangan tentang HET beras lalu diikuti Peraturan Menteri Pertanian mengenai kategori dan kualitas jenis harga beras yang ditentukan. Penerapan HET beras tersebut berlaku mulai 1 September 2017. Dengan berlakunya peraturan ini, ketentuan Harga Acuan Pembelian dan Penjualan untuk komoditas beras pada Permendag No. 27 Tahun 2017 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dalam penetapan HET, pemerintah sangat memperhatikan kepentingan petani dan mengakomodasi pelaku usaha lainnya. Dengan kebijakan itu akan memberikan perlindungan tambahan kepada petani karena menciptakan kepastian harga. Sementara untuk pedagang tetap mendapatkan keuntungan yang wajar.

Karena itu pemerintah berharap dengan penetapan HET beras dapat menurunkan harga pangan pokok bangsa Indonesia ini yang cenderung terus mengalami kenaikan. HET beras akan memberikan kepastian harga kepada konsumen dan terjaga daya belinya. Selain itu, mencegah terjadinya spekulasi harga.

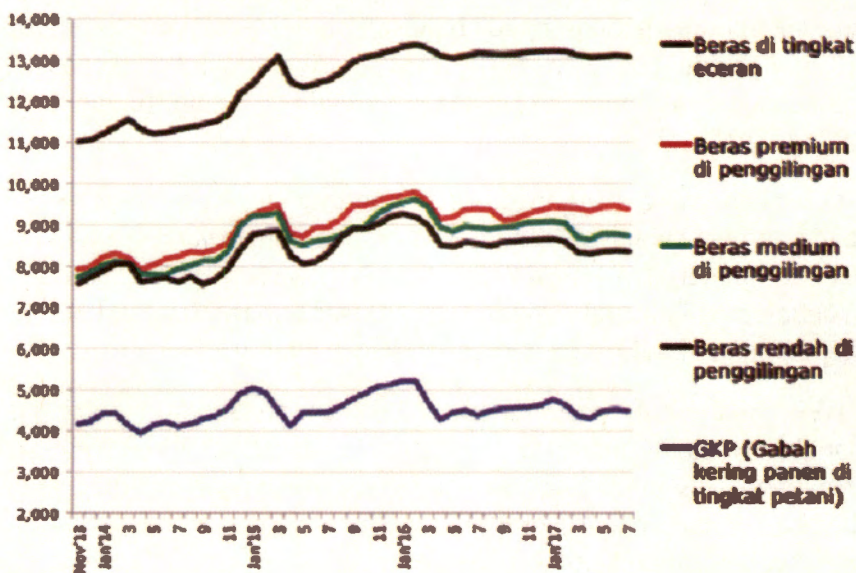
Kebijakan harga pangan di era Pemerintahan Presiden Jokowi ini berbeda dengan kebijakan pemerintahan sebelumnya yang lebih banyak fokus pada penetapan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah/beras atau sebelumnya dikenal dengan Harga Dasar Gabah (HDG). Namun kini berkembang menjadi Harga Pembelian Pemerintah (HPP).

HPP gabah/beras pertama kali dilakukan pada tahun 2002 yang dituangkan melalui Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2002. Kebijakan HPP gabah/beras terus dilakukan penyesuaian dengan melihat situasi perberasan dalam negeri, terutama perkembangan harga yang terus meningkat dari tahun ke tahun.

Bahkan harga sejumlah komoditas pangan, terutama pangan pokok, cenderung tidak stabil. Harga naik turun mengikuti irama pasokan dan permintaan yang juga fluktuatif. Jika kita mengamati, maka setidaknya ada sembilan komoditas yang harganya tidak stabil. Yakni, beras, jagung, kedelai, daging sapi, daging ayam, bawang merah, bawang putih, cabai merah, dan cabai keriting.

Kebijakan pemerintah tersebut tak lepas karena sepanjang tahun kecenderungan inflasi didorong fenomena *non-moneter*, yakni *volatile foods*, bukan dari *administered goods*. Contohnya, pada 2014, dari inflasi 8,36 persen, sekitar 2,06 persen disumbang bahan pangan dan 1,31 persen dari pangan olahan dan tembakau. Secara keseluruhan pangan berperan 40,31 persen pada inflasi nasional.

Pada 2015 kecenderungannya juga sama. Tecermin dari andil pangan sebesar 61,19 persen dari inflasi nasional sebesar 3,35 persen. Ditilik dari sumbernya, pangan yang berperan besar dalam inflasi berturut-turut ialah beras, bawang merah, daging broiler, ikan segar, nasi dengan lauk, telur ayam, bawang putih, mi, dan gula pasir. Jika dibandingkan tahun 2014, komoditasnya tidak berbeda signifikan, tapi yang berbeda hanya andilnya dalam inflasi.



Source: BPS-Statistics Indonesia.

Gambar 36. Perkembangan harga gabah dan beras di Indonesia.

Di era Pemerintahan Joko Widodo, terutama di sepanjang tahun 2016, harga sejumlah komoditas pangan, terutama pangan pokok memang belum sepenuhnya stabil. Tapi untuk harga beras terlihat relatif stabil, terutama dari Januari hingga Juli 2017 (Gambar 36).

Bahkan harga pangan selama Ramadhan dan Lebaran tahun 2017 terlihat paling stabil selama 10 tahun terakhir. Data KPPU menyebutkan selama Ramadhan dan Lebaran tahun 2017, harga gula di pasar-pasar ritel sesuai HET senilai Rp 12.500/kg. Padahal tahun lalu harganya sempat menyentuh Rp 18 ribu/kg.

Begitu juga harga minyak goreng yang tetap sesuai HET senilai Rp 11 ribu/kg atau Rp 10 ribu/kg di pasar tradisional. Sementara tahun lalu, harga minyak kemasan sederhana sempat naik hingga Rp 23 ribu/kg. Harga bawang putih kualitas medium harganya secara rata-rata di bawah Rp 40 ribu/kg.

## 2. Serap gabah petani

Persoalan penyerapan gabah/beras juga mendapat perhatian serius dari pemerintah, karena sangat terkait dalam upaya mengamankan harga gabah di tingkat petani. Mislanya, saat Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman meninjau kondisi pertanaman padi di Jawa Timur pada awal tahun 2016 menemukan bahwa harga gabah di tingkat petani berkisar Rp 3.400-3.500/kg.

Padahal berdasarkan Inpres No. 5 Tahun 2015, harga pembelian pemerintah (HPP) Gabah Kering Panen (GKP) sebesar Rp 3.700/kg tingkat petani dan Rp 3.750/kg di penggilingan. Sedangkan harga Gabah Kering Giling (GKG) Rp 4.600/kg di penggilingan dan Rp 4.650/kg di gudang Bulog. Sementara harga beras Rp 7.300/kg di gudang Bulog.

Kondisi harga gabah petani yang berada di bawah HPP tersebut, tidak lepas karena pasokannya cukup melimpah. Pada Februari 2016 terjadi panen sebanyak 5 juta ton gabah atau setara 3,1 juta ton beras. Kemudian pada Maret panen sebanyak 12,56 juta ton gabah setara 7,9 juta ton beras. Padahal, konsumsi beras hanya 2,6 juta ton/bulan. Dengan melimpahnya pasokan selama periode Januari-Maret 2016, menyebabkan harga gabah di petani jatuh.

Untuk menyelamatkan harga gabah di tingkat petani yang anjlok lantaran melimpahnya pasokan memang perlu kerja keras. Pemerintah kemudian mengambil tindakan Serap Gabah yang kemudian dicanangkan menjadi salah satu solusi agar harga gabah tidak berada di bawah HPP.

Sesuai instruksi Presiden sebagai Ketua Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian lalu mencanangkan program Serap Gabah Petani (SERGAP). Kementerian Pertanian kemudian membentuk tim yang diberi nama Tim SERGAP. Tim itu terdiri dari Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL), Kelompok Nelayan Tani Andalan (KTNA), Perum Bulog, TNI, dan Pemerintah Daerah.

Program SERGAP dicanangkan pada 13 Maret 2016 di Desa Babakan, Kecamatan Cisaat, Sukabumi, Jawa Barat, atau bertepatan dengan panen perdana di provinsi itu. Program ini dimaksudkan untuk memotong mata rantai di tingkat petani, memberikan jaminan harga gabah yang telah diproduksi petani dan meningkatkan cadangan beras pemerintah melalui Bulog.

Dalam menyerap gabah petani, Bulog dibantu PPL dan berkoordinasi dengan Dinas Pertanian Kabupaten serta Komandan Komando Distrik Militer TNI-AD beserta jajarannya. Penyuluh selanjutnya melakukan sosialisasi kepada petani untuk menjual gabah dan beras kepada Bulog.

Pengawasan dan pendampingan dalam proses penjemuran juga dilakukan PPL agar petani mengerti cara meningkatkan kualitas gabah, sehingga dihasilkan beras terbaik. Penyuluh, sebagai garda terdepan pembangunan pertanian juga bertugas menjembatani penjualan gabah kepada Bulog dengan cara mendampingi dan mengantarkan ke Bulog bersama kelompok tani.

Dalam Program SERGAP ini, pemerintah menyiapkan anggaran sekitar Rp 20 triliun. Anggaran tersebut disediakan pemerintah disertai dengan target penyerapan gabah petani oleh Bulog hingga 4-5 juta ton setara beras. Namun sampai Desember 2016 realisasi serap gabah petani oleh Bulog baru mencapai 2,5 juta ton setara beras.

Berbagai kendala ditengarai menyebabkan pengadaan beras Bulog masih rendah. *Pertama*, masa panen padi berlangsung di musim hujan. Kemampuan penggilingan padi mengeringkan gabah untuk proses penggilingan sangat terbatas. Banyak gabah yang tidak bisa dikeringkan, sehingga susah digiling menjadi beras. Kondisi ini menyebabkan harga gabah turun. Tapi, di sisi lain harga beras tetap tinggi akibat kurangnya pasokan.

*Kedua*, banyak gabah petani tidak memenuhi persyaratan kualitas yang sesuai HPP. Berdasarkan Inpres, harga gabah kering panen (GKP) dengan kadar air maksimum 25 persen dan hampa/kotoran 10 adalah Rp 3.700/kg. Sementara banyak perusahaan penggilingan yang berani membeli dengan harga lebih tinggi.



Gambar 37. Posko Sergap di Gudang Bulog Katonsari Demak, Jawa Tengah (6 Maret 2017).

*Ketiga*, permintaan konsumen terhadap beras kualitas premium terus meningkat. Beras premium diolah dari bahan yang sama dengan beras medium.

Untuk menghasilkan beras premium, perusahaan penggilingan padi cukup membeli mesin penggilingan padi yang lebih modern. Dengan memproduksi beras premium, keuntungan perusahaan penggilingan lebih baik. Karena itu, mereka berani membeli gabah sebagai bahan baku ataupun beras asalan dengan harga lebih mahal.

Dengan berbagai kendala tersebut, Pemerintah berusaha mengakselerasi serap gabah petani dengan mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2017 dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 03 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembelian Gabah Dan Beras Petani. Berdasarkan kebijakan tersebut, gabah petani dengan kadar air 25-30 persen dibeli pemerintah melalui Bulog dengan harga sebesar Rp 3.700/kg.

Dalam Inpres tersebut juga disebutkan persyaratan kualitas yang sesuai dengan HPP. Misalnya untuk GKP kadar air 25 persen dan kadar hampa 10 persen. Untuk GKG kadar air 14 persen dan kadar hampa 3 persen. Sedangkan kualitas beras kadar air 14 persen, butir patah 20 persen, butir menir 2 persen dan derajat sosoh 95 persen.

Dengan adanya program SERGAP, selama periode Januari hingga 25 Maret 2017, Bulog berhasil menyerap 754.330 ton gabah atau 377.165 ton setara beras jauh dibandingkan periode yang sama tahun 2016. Realisasi serapan Bulog sampai 18 September 2017 sudah mencapai 3.755.884 ton gabah atau 1.877.940 ton setara beras. Target serapan Bulog tahun 2017 sebesar 3.737.019 ton setara beras.

Bulog juga melakukan pembelian gabah di luar kualitas. Selama enam bulan sejak Maret-Agustus 2017, dengan fokus lokasi pembelian pada 127 kabupaten di 17 provinsi sentra produksi padi.

## **Pengawasan Stabilisasi Harga Pangan**

Sebagai tindak lanjut penetapan harga acuan, pemerintah kemudian membentuk Satuan Tugas atau Satgas Pangan untuk melakukan pengawasan. Satgas tersebut merupakan sinergi antara Polri, Kementerian Perdagangan, Kementerian Dalam Negeri, KPPU, Bulog, dan

Kementerian Pertanian. Satgas Pangan dipimpin langsung Irjen Setyo Wasisto sebagai Kepala Divisi Humas Polri.

Satgas Pangan ini juga dibentuk di daerah untuk memudahkan dalam mengawasi stabilitas harga pangan. Tim Satgas Pangan daerah dipimpin Direktur Reserse Kriminal Khusus Polda dengan anggota terdiri dari Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan, dan instansi terkait lainnya.

Koordinasi antar lembaga dan pembentukan satgas tersebut merupakan perwujudan perintah Presiden Joko Widodo yang meminta sejumlah menteri agar menstabilkan harga sembako. Karena itu, Satgas ini bertugas melakukan pengawasan harga dan ketersediaan pangan di pasar-pasar yang dievaluasi hasilnya tiap dua pekan.

Satgas juga melakukan penegakan hukum terhadap kartel dan mafia pangan. Sejak dibentuk awal Mei hingga Juli 2017, Tim Satgas Pangan berhasil mengungkap 212 praktik kartel. Terdiri dari 105 kasus terkait bahan kebutuhan pokok, sedangkan sisanya merupakan kasus bahan kebutuhan non pokok.

Salah satu kasus yang mengundang perhatian banyak pihak adalah penggerebekan pabrik beras milik PT Indo Beras Unggul (PT IBU) anak

perusahaan PT Tiga Pilar Sejahtera di Bekasi. Perusahaan itu memproduksi beras merk Maknyuss dan Cap Ayam Jago.



*Gambar 38. Satgas Pangan menggerebek gudang beras PT Indo Beras Unggul di Jalan Rengasbandung KM 60, Kelurahan Karangasambung, Kecamatan Kedungwaringin, Kabupaten Bekasi, Jawa Barat (20 Juli 2017).*

Penggerebekan dilakukan Bareskrim Mabes Polri yang tergabung dalam Satgas Pangan pada 20 Juli 2017. Fakta di lapangan ditemukan bahwa PT IBU melakukan pembelian gabah di tingkat petani Rp 4.900/kg atau di atas HPP.

Motif tersebut diduga dapat mematikan pelaku usaha lain, karena mayoritas petani pasti menjual gabah ke PT IBU.

Hasil pembelian gabah petani selanjutnya diproses dan dikemas PT IBU dengan merk Maknyuss dan Ayam Jago. Perusahaan itu kemudian dijual dengan harga masing-masing Rp 13.700/kg dan Rp. 20.400/kg. Dari kasus ini Mabes Polri akhirnya menetapkan Direktur Utama PT IBU, Trisnawan Widodo (TW) sebagai tersangka. Alasannya, karena praktik bisnis yang dijalankan perusahaan yang dipimpinnya diduga curang dan tidak sehat.

Dengan dibentuknya Tim Satgas Pangan terbukti efektif. Terlihat pergerakan harga pangan saat Ramadhan dan Lebaran tahun 2017 relatif stabil dibandingkan tahun sebelumnya.

Relatif stabilnya harga kebutuhan pangan selama Ramadan dan menjelang Idul Fitri tersebut membuat Presiden Joko Widodo (Jokowi) mengapresiasi kinerja tim Satgas Pangan. Apresiasi ini disampaikan Jokowi saat memimpin Sidang Kabinet Paripurna Rapat Evaluasi terkait harga-harga bahan pokok dan antisipasi mudik lebaran di Istana Merdeka, pada 22 Juni 2017.

Stabilnya harga tersebut terlihat dari harga daging sapi segar yang pada Lebaran tahun sebelumnya bisa mencapai hingga Rp 150.000/kg. Saat Lebaran tahun 2017 harganya stabil di kisaran Rp 120.000/kg untuk daging segar kualitas terbaik. Sementara harga daging sapi beku tetap stabil Rp 80.000/kg sesuai dengan ketentuan harga eceran tertinggi (HET).

Sementara harga gula di pasar-pasar ritel juga stabil sesuai HET senilai Rp 12.500/kg. Padahal, sebelumnya sempat menyentuh Rp 18.000/



*Gambar 39. Penggerebekan beras premium oplosan, dipimpin langsung Kapolri Jenderal Tito Karnavian beserta Menteri Pertanian Amran Sulaiman, Ketua KPPU Syarkawi Rauf, Ketua Satgas Pangan Irjen Pol Setyo Wasisto, dan Sekjen Kementerian Perdagangan Karyanto Suprih (20 Juli 2017).*

kg. Demikian halnya dengan minyak goreng tetap sesuai dengan HET yaitu Rp 11.000/kg. Bahkan di pasar tradisional harga minyak kemasan sederhana hanya Rp 10.000/kg. Padahal saat Lebaran tahun 2016 naik hingga Rp 23.000/kg (Suyanto, 2017).

Stabilnya harga komoditas pangan secara langsung akan berdampak pada penurunan laju inflasi nasional. Total inflasi pada periode Ramadhan dan Lebaran 2017 (Mei-Juni) adalah sebesar 1,08 persen. Angka ini merupakan total inflasi terendah dibandingkan Ramadan dan Lebaran tahun-tahun sebelumnya.

Data BPS menyebutkan, pada tahun 2016, total inflasi pada periode Ramadhan dan Lebaran (Juni-Juli) sebesar 1,35 persen. Sementara tahun 2015 dan 2014 (Juni-Juli), masing-masing sebesar 1,47 dan 1,36 persen. Inflasi yang rendah tersebut memberikan prospek ekonomi yang lebih baik dengan tumbuhnya ekspektasi positif dari investor di pasar bursa saham.

## PENUTUP

Di era globalisasi perdagangan, termasuk perdagangan pangan, setiap negara secara langsung ataupun tidak langsung akan saling tergantung dalam memenuhi kebutuhan pangan domestiknya. Karena itu, stabilitas pasokan dan harga pangan di dalam negeri, secara langsung ataupun tidak langsung akan dipengaruhi stabilitas pasokan dan harga pangan di pasar internasional.

Dalam rangka mengurangi ketergantungan impor pangan dari pasar internasional, Presiden Joko Widodo telah menerapkan berbagai peraturan dan perundangan yang menjadi sebagai payung hukum. Bahkan menjadi pedoman mewujudkan swasembada pangan di era perdagangan bebas.

Pemerintah sebagai penentu dan pengambil kebijakan seyogyanya memperhatikan kepentingan dan kebutuhan semua pihak yang terlibat dalam mata rantai komoditas pangan utama. Dari mulai hulu sampai hilir, dari produsen sampai konsumen akhir.

Karena itu, upaya pengendalian impor, penataan sistem distribusi pangan serta stabilisasi harga merupakan instrumen-instrumen kebijakan yang efektif untuk mendukung swasembada pangan dan ketahanan pangan bagi masyarakat. Catatannya, jika diterapkan secara cermat dan tepat.

Dengan demikian, keterlibatan lintas kementerian, lembaga dan instansi, baik di pusat maupun di daerah, termasuk peran serta dari pihak swasta dan BUMN sangat diperlukan agar kebijakan tersebut menjadi solusi yang efektif dan efisien menjaga stabilitas ketersediaan dan harga pangan.



## DAFTAR PUSTAKA

- "Berlaku Mulai 1 September, Pemerintah Tetapkan Harga Eceran Tertinggi Beras", <http://setkab.go.id/berlaku-mulai-1-september-pemerintah-tetapkan-harga-eceran-tertinggi-beras/>, diakses 30 Agustus 2017.
- "Bulog Awasi Pembongkaran Jagung Impor di Pelabuhan", [http://industri.kontan.co.id/news/bulog-awasi-](http://industri.kontan.co.id/news/bulog-awasi- diakses 30 Agustus 2017) diakses 30 Agustus 2017
- "Indeks Harga Konsumen dan Inekaasi Bulanan Indonesia", <https://www.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/907>, diakses 11 Agustus 2017.
- "Inflasi Hari Raya Terkendali", *Kompas*, 12 Agustus 2017, halaman 20.
- "Jagung Impor Tertahan, Pemerintah Siap Bongkar Pelabuhan", <http://www.viva.co.id/berita/bisnis/698324-jagung-impor-tertahan-pemerintah-siap-bongkar-pelabuhan>, di akses 30 Agustus 2017
- "Kapal Ternak Jokowi Akhirnya Bisa Angkut 500 Sapi dari NTT", <http://regional.kompas.com/read/2016/02/04/08281181/Kapal.Ternak.Jokowi.Akhirnya.Bisa.Angkut.500.Sapi.dari.NTT>, diakses 30 Agustus 2017.
- "Tim Satgas Pangan Berhasil Bongkar 212 Praktik Kartel", <https://kumparan.com/wiji-nurhayat/tim-satgas-pangan-berhasil-bongkar-212-praktik-kartel#ikoYxPrcCrZsDprU.99>, diakses 28 Agustus 2017.
- Anderson K. 2016. *Agricultural Trade, Policy Reforms, and Global Food Security*. Published by Springer Nature. New York, NY 10004, U.S.A.
- Budiyanti E. 2017. Dampak Kebijakan Penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) Komoditas Gula, Minyak Goreng, dan Daging Beku. Info Singkat, No. 8/II/Puslit/April/2017.
- Suyanto B. "Gejolak Harga Pangan Menjelang Lebaran", <https://nasional.sindonews.com/read/1208395/18/gejolak-harga-pangan-menjelang-lebaran-1495813678>, diakses 6 Agustus 2017.
- Tomé W.G, Kaiser H.M. 2014. *Agricultural Product Prices (Fifth edition)*. Cornell University Press.

Wiggins, S. 2009. *Can the Smallholder Model Deliver Poverty Reduction and Food Security for a Rapidly Growing Population in Africa?*. FAC Working Paper No. 8 Future Agricultures Consortium, Institute for Development Studies, UK.

Yuniarti. 2015. *Liberalisasi Sektor Pertanian di Indonesia Dalam Kerangka World Trade Organization Agreement on Agriculture (WTO-AoA)*. Jurnal Transnasional, Vol. 6, No. 2, Februari 2015.





# BAB V

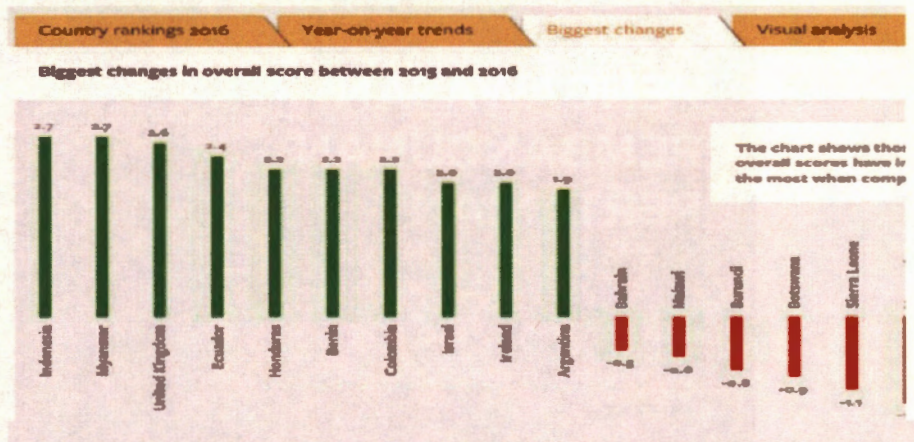
## **PENGAWASAN PEMBANGUNAN PERTANIAN**



Pemerintahan Jokowi-JK saat ini menyadari bahwa pertanian berperan sangat penting sebagai penstabil keamanan nasional. Kita merasakan bahwa pembangunan pertanian kini mendapat perhatian khusus yang sangat luar biasa. Terlihat dari kegiatan maupun politik anggaran yang dilaksanakan pada era pemerintahan saat ini.

Pembangunan pertanian adalah salah satu perwujudan Nawa Cita yang sangat dirasakan dampaknya baik, rakyat secara individu maupun Indonesia sebagai suatu negara. Bahkan pembangunan pertanian mendapat perhatian yang besar, baik dari dalam maupun luar negeri.

The Economist menempatkan pertumbuhan Global Food Security Index (GFSI) Indonesia sebagai yang tertinggi di dunia. Dalam survei yang lain, lembaga ini juga menempatkan *Agricultural Sustainability Index* kita menempati urutan ke 16 di atas Amerika Serikat yang berada di urutan ke 19.



Gambar 40. Perkembangan skor Global Food Security Index Tahun 2015-2016, Indonesia mencatat perubahan terbesar.

Kesuksesan pembangunan pertanian tidak lepas dimulainya dari perencanaan pembangunan yang terukur, pelaksanaan yang sistematis dan pengawasan yang baik. Kegagalan pada satu komponen akan mengakibatkan kekurangan sempurna hasil yang diharapkan,

bahkan gagalnya suatu program pembangunan pertanian secara keseluruhan.

Karena itu secara holistik harus dilaksanakan dengan sebaik-baiknya disesuaikan kondisi pembangunan yang mungkin saja sangat dinamis. Seluruh pemangku kepentingan hendaknya memahami betul program yang akan dijalankan. Pemangku kepentingan yang dimaksud adalah pemangku kepentingan internal dan juga eksternal.



*Gambar 41. Menteri Pertanian (Mentan) Andi Amran Sulaiman menerima hasil pemeriksaan atas laporan keuangan Kementan tahun 2016 dari Badan Pemeriksa Keuangan di Kantor Pusat Kementan, Jakarta, (5 Juni 2017).*

Salah satu fungsi yang sangat penting dalam pelaksanaan program pembangunan pertanian era Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman adalah fungsi pengawasan. Secara garis besar fungsi pengawasan dalam era ini dibagi menjadi dua bagian yaitu:

1. Pengawasan Internal. Maksudnya adalah pengawalan seluruh program dan kegiatan di dalam Kementerian Pertanian. Sedangkan pelakunya adalah pihak internal kementerian sendiri dibantu pihak lain yang diikutsertakan.
2. Pengawasan Eksternal. Maksudnya adalah pengawalan seluruh program dan kegiatan pertanian oleh pihak luar baik yang bekerja sesuai tupoksi, atas permintaan khusus, atau secara sukarela (spontan).

Dalam pelaksanaannya kedua jenis pengawasan tersebut sangat terkait satu sama lain, sehingga terkadang sangat sulit untuk dibedakan. Suasana seperti itu sengaja diciptakan untuk memecah sekat-sekat yang biasanya terjadi dalam pelaksanaan pengawasan dalam suatu lembaga atau kementerian.

## Pengawasan Internal

Kementerian Pertanian di era Andi Amran Sulaiman, pengawasan di mulai pada saat pembuatan rencana pembangunan sampai selesainya pelaksanaan setiap program. Salah satu dampak positif langkah pengawasan ini adalah diberikannya status Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK. Predikat ini merupakan pertama kalinya dalam sejarah kementerian ini. Suatu hasil yang sangat luar biasa mengingat meningkatnya anggaran dan dinamisnya pelaksanaan kegiatan di lapang.

### 1. Pengawasan internal dalam perencanaan program

Karena pengawasan dilakukan mulai perencanaan, maka pembuatan perencanaan itu melibatkan proses *trilateral meeting*. Kementerian Pertanian duduk bersama Bappenas dan Kementerian Keuangan guna membahas detail rencana program dan kegiatan yang diselaraskan dengan target-target nasional dalam RPJMN dan RKP.

Proses perencanaan juga mengalami perubahan yang tadinya *bottom up* menjadi *top down*. Pada awalnya, ketika Andi Amran Sulaiman baru menjabat, perencanaan dilakukan secara berjenjang mulai dari bawah dan dikumpulkan menjadi program kementerian. Hal ini dilakukan saat Indikasi Pagu Anggaran tahun selanjutnya sudah didapatkan. Pola seperti ini membuat program menjadi kurang fokusnya. Kegiatan yang dilakukan juga menjadi banyak, namun kecil-kecil, sehingga dampak hasilnya kurang dirasakan.

Pada tahap berikutnya pola perencanaan diubah dengan mengikuti fokus program yang ditentukan Menteri sesuai prioritas program yang diperlukan negara dan rakyat Indonesia. Dampak dari sisi anggaran yang sangat signifikan adalah terfokusnya anggaran pada program-program prioritas. Tidak ada lagi pola distribusi anggaran yang hanya sekedar memenuhi kegiatan suatu Direktorat atau Direktorat Jenderal.

Pada tahap ini Inspektorat Jenderal sudah mulai turun tangan melakukan pengawasan sejak dini. Hal ini dilakukan agar jika ada indikasi kesalahan, baik disengaja maupun tidak disengaja segera diketahui dan

dapat dihindarkan sejak awal. Karena itu Inspektorat Jenderal menjadi unit yang pertama paling bertanggung jawab jika terjadi penyelewengan atau penyalahgunaan dari anggaran maupun jabatan di Kementerian Pertanian.

Langkah lain yang juga menarik adalah meminta pihak perwakilan perguruan tinggi, serta para peneliti senior dan mantan pejabat di lingkungan Kementerian Pertanian ikut serta mengawasi. Dalam artian memperhatikan proses dan isi dari perencanaan. Keikutsertaan pihak lain juga diharapkan dapat menjembatani komunikasi yang mungkin buntu akibat adanya kepentingan masing-masing. Dengan demikian proses maupun isi perencanaan dapat dikritisi sejak awal. Apakah sudah sesuai dengan visi dan misi pemerintah yang dalam hal ini diwakili Menteri Pertanian atau belum?

## **2. Pengawasan internal dalam pelaksanaan program (Itjentan dan BPKP)**

Dalam pelaksanaan program pengawasan juga dilakukan secara ketat agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Peran sentral pengawasan dimiliki Inspektorat Jenderal, seperti layaknya di kementerian yang lain. Namun yang berbeda pada era Amran Sulaiman ini adalah mengundang pihak luar dalam mengawasi pelaksanaan program sejak awal. Pihak pihak yang diundang untuk mengawasi pelaksanaan program di dalam Kementerian Pertanian adalah KPK, Reskrim Polri, Kejaksaan, dan tentu saja BPK.

Keempat lembaga ini sengaja dilibatkan dalam pengawasan, khususnya mengawal kegiatan yang secara internal ada keraguan untuk melaksanakannya. Misalnya, dalam pelaksanaan tender barang atau kegiatan tertentu yang secara hukum tidak diatur dengan tegas, biasanya mereka dilibatkan dalam setiap proses agar dalam pelaksanaan tidak mengalami kendala.

Salah satu kegiatan yang cukup heboh dan membutuhkan kerja sama ketiga lembaga ini adalah pertama kali dilaksanakan perubahan dari sistem tender ke penunjukan langsung via e-katalog. Pada awalnya banyak mengalami keraguan, tapi dengan kerja sama yang baik kini telah dilaksanakan dengan baik.

Salah satu pengawasan secara internal dan melibatkan pihak lain adalah menyadap pembicaraan seluruh pejabat yang memiliki potensi menyalahgunakan wewenang. Kebijakan ini berhasil menyelamatkan kementerian dari beberapa oknum yang tak bertanggung jawab. Beberapa orang yang terindikasi melakukan penyelewengan sudah dipanggil dan diminta mengundurkan diri atau diberhentikan.

### 3. Pengawasan internal terhadap pejabat struktural

Secara garis besar ada dua jenis pengawasan yakni, pengawasan melekat dari atasan masing-masing dan pengawasan khusus dari tim khusus yang dibentuk Menteri. Pengawasan dari atasan langsung untuk menilai kinerja pejabat yang bersangkutan dan berdampak pada posisi jabatan yang sedang diembannya. Perlu dicatat, sepanjang 2015 hingga September 2017 telah dilakukan pergantian tidak kurang dari 160 pejabat Eselon I dan Eselon II lingkup Kementerian Pertanian. Dari 160 pejabat tersebut, sebanyak 49 pejabat mengalami mutasi/rotasi, 49 pejabat mengalami demosi, dan sisanya sebanyak 62 pejabat mendapatkan promosi.



*Gambar 42. Menteri Pertanian (Mentan) Andi Amran Sulaiman melantik Dirjen Perkebunan, Ir. Bambang, Staf Ahli Bidang Perdagangan Internasional, Dr. Mat Syukur dan 6 pejabat Eselon 2 (20 September 2016).*

Pola pengawasan yang lain adalah membentuk Tim Evaluasi Kinerja, khususnya untuk Eselon I. Tim itu terdiri dari orang-orang yang independen dan dilengkapi anggota dari internal kementerian yang memiliki pengalaman pada jabatan struktural tertinggi di kementerian.

Tim ini bekerja pada setiap akhir tahun dan memberikan laporan langsung kepada Menteri. Hasilnya menjadi pertimbangan untuk mempertahankan, menggeser atau bahkan memberhentikan

jabatan Eselon I yang dianggap kurang atau tidak *perform*. Hal ini telah dilakukan Menteri Pertanian beberapa waktu yang lalu.

Pengawasan jenis yang lain adalah pengawasan dari teman sejawat. Jika teman sejawatnya mengindikasikan adanya penyelewengan atau penyalahgunaan kekuasaan, maka diharapkan temannya yang mengetahui segera melapor kepada pihak yang ditunjuk Menteri Pertanian, baik yang struktural maupun yang non struktural untuk ditindaklanjuti.

## **Pengawasan Eksternal**

Pengawasan pelaksanaan program maupun pejabat di lingkungan kementerian tidak mungkin hanya dilakukan Kementerian Pertanian sendiri. Kerja sama dengan pihak lain adalah keniscayaan. Pengawasan yang diharapkan Kementerian Pertanian adalah pengawasan yang bersifat formal maupun non formal.

Pengawasan formal dilakukan lembaga yang memang mendapat tugas dari pemerintah. Misalnya, DPR, Kepolisian, BPK, Kementerian Keuangan, Bappenas dan KPPU. Sedangkan pengawasan yang bersifat tidak langsung diharapkan dari masyarakat seperti, petani, pelaku usaha agribisnis, LSM, dan lain-lain.

### **1. Pengawasan eksternal perencanaan program**

Perencanaan program secara internal dibahas dan diawasi secara langsung maupun tidak langsung oleh Bappenas, Kementerian Keuangan dan DPR. Bappenas mengawasi perencanaan sesuai perencanaan pembangunan nasional, secara global dan holistik. Kementerian Keuangan mengawasi dari segi penggunaan anggaran sesuai peruntukan yang disepakati sebelumnya. Sedangkan DPR akan mengawasi perencanaan program dan penggunaan anggaran, terutama kesesuaian dengan program yang diusulkan dan disepakati DPR.

Secara substantif, program dibahas dan diawasi Komisi IV DPR RI. Sedangkan anggaran dibahas dengan Badan Anggaran DPR. Jika

diperlukan, maka DPR dapat mengundang Menteri Pertanian atau Dirjen terkait untuk membahas permasalahan yang timbul dalam mekanisme Rapat Dengar Pendapat.

Selama ini komunikasi yang dilakukan dengan DPR berjalan sangat baik dengan mengedepankan kepentingan bersama, khususnya kepentingan petani. Bagian yang sangat baik dilakukan Menteri Pertanian adalah selalu mengemukakan dengan dukungan data yang baik, sehingga dengan sangat cepat dicapai kesepakatan-kesepakatan.

## 2. Pengawasan eksternal pelaksanaan program

Secara formal seluruh kegiatan kementerian dikawal dan diawasi beberapa lembaga yang ditugaskan secara khusus. DPR melalui Komisi IV mengawasi jalannya seluruh program Kementerian Pertanian. Pengawasan dilakukan secara rutin maupun sesuai dengan kasus atau masalah yang sedang berkembang. Sampai kini komunikasi yang dibangun Menteri Pertanian dengan DPR RI sangat baik, sehingga hubungannya pun harmonis.



*Gambar 43. Ketua Komisi IV DPR Edy Prabowo, Ketua DPP Wanita Tani Indonesia Oni Jafar, Menteri Pertanian Amran Sulaiman, dan Wakil Ketua Komisi IV DPR Herman Khaeron (kanan), meninjau Booth dalam pameran Hasil Pertanian, Olahan dan Kerajinan Wanita Tani Indonesia, di Selasar Gedung Nusantara, Kompleks Parlemen, Jakarta (20 April 2017).*

Salah satu pola hubungan yang dilakukan adalah mengajak seluruh anggota DPR, khususnya Komisi IV ikut dalam kunjungan Menteri ke Dapil (Daerah Pemilihan) yang bersangkutan. Kegiatan ini sangat penting karena memberikan pemahaman seutuhnya tentang kegiatan Kementerian Pertanian kepada anggota DPR. Selain itu, memberi pemahaman kepada seluruh masyarakat peran anggota DPR dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di Kementerian Pertanian.

Sementara itu, Kementerian Keuangan melakukan pengawasan terhadap kesesuaian penggunaan anggaran secara makro. Sedangkan, BPK mengawasi penggunaan anggaran dan program secara detail. Hasil yang sangat menggembirakan adalah diberikannya status WTP pada laporan keuangan dan kegiatan tahun 2016. Adapun Kejaksaan melakukan pengawasan terhadap kesesuaian pelaksanaan program dengan undang-undang.

Untuk POLRI bertugas melakukan pengawasan terhadap kesesuaian berjalannya program. Jika ada masalah, maka langsung diteruskan ke Kejaksaan. Program khusus yang harus mendapatkan apresiasi adalah dibentuknya Satgas Pangan oleh POLRI. Satgas ini telah bergerak cepat membantu menjalankan dan mengawasi suksesnya program yang direncanakan dan dijalankan.

Salah satu kesuksesan yang sangat fenomenal adalah berhasilnya Satgas Pangan menstabilkan harga pangan saat Ramadhan dan Hari Raya Idul Fitri tahun ini. Satgas Pangan saat ini juga masih sangat aktif dalam mengawasi stabilitas harga pangan pokok di seluruh Indonesia. Satgas ini juga berperan mengawasi anomali dalam proses bisnis pangan untuk ditertibkan. Salah satu hasil kerja penting dari Tim Satgas ini adalah penertiban bisnis beras yang cukup menghebohkan.

Pemerintah juga membentuk Tim Khusus untuk melengkapi kerja Satgas Pangan yang dibentuk POLRI. Tim ini terdiri dari dua orang eselon satu dari Kementerian Pertanian, satu panglima tinggi dari POLRI dan satu panglima tinggi dari Mabes AD.

Tugas Tim ini memberikan pengawasan sekaligus dorongan terhadap seluruh pebisnis perberasan untuk bersama-sama memelihara



*Gambar 44. Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita bersama Menteri Pertanian Amran Sulaiman dan Kepala Divisi Humas Mabes Polri selaku Ketua Satgas Pangan Setyo Wasisto memberikan pengarahannya dalam rangka Pengamanan Stabilitas Harga dan Pasokan Barang Kebutuhan Pokok Menjelang Lebaran 2017, yang berlangsung di Auditorium Kantor Kemendag Jakarta (9 Juni 2017).*

dan memajukan bisnis perberasan di Indonesia. Pada akhir tahun ini Tim Khusus ditugasi memastikan pasokan beras untuk stok nasional aman. Caranya, mendorong agar seluruh pelaku bisnis perberasan, khususnya penggilingan dapat bekerja sama dengan BULOG sebagai penjaga stok beras nasional.

Tim melakukan kunjungan ke seluruh daerah penghasil beras utama, didampingi Satgas Pangan Daerah. Mengingat terbatasnya anggota Tim, kunjungan dibuat hanya sebagai *trigger* untuk dapat dilanjutkan Satgas Pangan daerah yang bekerja sama dengan Kodam setempat dan juga Perpadu dan Divre dan Subdivre Bulog setempat.

Tim ini juga dibentuk untuk memberikan rasa aman kepada seluruh pebisnis beras besar dan kecil, setelah mengalami kegamangan akibat adanya penangkapan beberapa pimpinan perusahaan beras. Termasuk juga memastikan tidak ada kegiatan yang saling mematikan antara yang besar dengan yang kecil.

Sementara itu KPPU sebenarnya tidak mengawasi langsung Kementerian Pertanian, namun sangat membantu dalam mengawasi persaingan usaha, khususnya di bidang pertanian. Hasilnya diharapkan hilangnya kartel dan monopoli dalam perdagangan komoditas pertanian yang telah terbukti mematikan usaha petani.

### **3. Pengawasan eksternal pejabat struktural**

Secara langsung maupun tidak langsung para pejabat struktural di Kementerian Pertanian mendapatkan pengawasan baik dari aparat maupun masyarakat. Menteri Andi Amran Sulaiman sangat menghargai laporan dari siapa pun yang mengindikasikan bahwa pejabat Kementerian Pertanian melakukan penyelewengan atau penyalahgunaan kekuasaan.

Beberapa kasus telah ditangani dan telah ditindak tegas, baik berupa pencopotan jabatan maupun pemecatan. Komunikasi yang sangat terbuka sangat membantu dalam mengawasi jalannya program dengan baik. Partisipasi masyarakat juga sangat membantu dalam memberikan masukan yang positif dalam memperbaiki kinerja kementerian.

Salah satu contoh yang akhir-akhir ini menjadi viral adalah tertangkapnya salah satu staf pembantu salah seorang Tenaga Ahli Menteri

Pertanian yang menyalahgunakan nama institusi untuk kepentingan pribadi. Begitu ada laporan dari masyarakat, segera dilakukan pelacakan dan melaporkannya ke pihak berwajib. Sebagai bentuk ketegasan, Menteri Pertanian segera mengeluarkan surat pemecatan karena penyelewengannya telah terbukti dengan sah.

Secara keseluruhan usaha pengawasan terhadap Kementerian Pertanian maupun programnya telah diupayakan semaksimal mungkin dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Salah satu poin penting yang merupakan keberhasilan Menteri Pertanian, Andi Amran Sulaiman dalam pengawasan adalah kemauan dan kemampuan bersinergi dengan seluruh pemangku kepentingan.

Bahkan dalam beberapa hal memberikan keleluasaan bagi pihak lain untuk memimpin pengawasan. Dengan demikian, secara psikologis yang bersangkutan merasa mendapat penghargaan dan kepercayaan lebih, sehingga dapat melaksanakan pengawasan dengan sangat baik.





# EPILOG

**MENANTI  
GALA PREMIERE  
ORKES SIMFONI  
SEKUEL PERTAMA**



Ego sektoral, dikenal dengan istilah mentalitas silo. Pada teori manajemen adalah penyakit budaya menyimpang yang menjangkiti suatu organisasi dengan gejala bagian-bagian unit kerja atau satuan-satuan kerja tidak saling berkomunikasi, berbagi pengetahuan atau bekerja sama satu sama lain dalam mewujudkan tujuan bersama institusi induk. Setiap bagian atau satuan kerja hanya melaksanakan tugas atau tujuan masing-masing, tidak peduli dengan tugas atau tujuan institusi induk.

Dalam bentuk ekstrem, mentalitas silo bisa tercermin dalam "politik kantor". Suatu unit kerja melakukan tindakan atau kampanye negatif untuk memburukkan kinerja atau citra unit/satuan kerja lainnya. Konsekuensinya ialah tidak adanya koordinasi atau integrasi di antara unit/satuan kerja yang berujung pada rendahnya efektivitas dan efisiensi institusi induk dalam mewujudkan tujuannya.

Ego sektoral adalah penghalang kolaborasi antar satuan kerja atau Kementerian/Lembaga. Dengan demikian, penghapusan ego sektoral adalah prasyarat kolaborasi antar satuan kerja atau Kementerian/Lembaga. Menghapus ego sektoral dan bekerja kolaboratif adalah imperatif dalam penyelenggaraan pembangunan pertanian dan pangan.

Penyelenggaraan pembangunan pertanian dan pangan kolaboratif dapat diibaratkan sebuah orkes simfoni yang melibatkan banyak Kementerian/Lembaga sebagaimana diuraikan dalam Prolog. Presiden adalah "Direktur Orkes Simfoni" yang menetapkan arah kebijakan, memfasilitasi program aksi dan mendorong semua pihak berkolaborasi dalam implementasi program.

Sementara Menteri Pertanian adalah "Konduktor Orkes Simfoni" yang bertugas dan berfungsi melaksanakan arahan Direktur (Presiden). Konduktor melakukan inisiatif rancangan pertunjukan, termasuk membuat aransemen, memilih alat dan pemain musik serta penyanyi, mengatur formasi posisi, artistik gerakan maupun dekorasi panggung, serta memimpin langsung pertunjukan. Jadi Menteri Pertanian berperan untuk membuat rancangan dan implementasi program aksi.

Para pihak kolaborator (Kementerian/Lembaga Pemerintah atau swasta) adalah "Pemain Musik Orkes Simfoni". Kelengkapan pemain dan peralatan musik (kolaborator) serta sinergi dan harmoni performa permainan mereka adalah kunci keindahan performa Orkes Simfoni (kinerja program).

Pembelajaran yang dapat dipetik dari pelaksanaan inisiatif menghapus ego sektoral untuk menjalin program kolaboratif ialah esensi bahwa setiap dan semua pelaku utama. Menteri Pertanian sebagai koordinator program (Konduktor Orkestra) dan mitra kolaborator (Pemain Musik Orkestra), menyadari dan bersedia melaksanakan peran dan fungsi masing-masing.

*Pertama*, manajemen pembangunan kolaboratif dengan menghapus ego sektoral adalah arahan Presiden Jokowi. Presiden sebagai Direktur Orkestra pembangunan membuat arahan kebijakan, memfasilitasi dukungan peraturan dan anggaran, serta mendorong pimpinan Kementerian/Lembaga terkait untuk berkolaborasi dengan Kementerian Pertanian. Presiden juga melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan program utama. Untuk itu, Presiden memberikan petunjuk, teguran, dan apresiasi kepada para kolaborator berkenaan dengan kinerja pelaksanaan program.

*Kedua*, Menteri Pertanian selaku koordinator (Konduktor Orkestra) pembangunan pertanian. Arahan kebijakan Presiden Jokowi untuk berkolaborasi dengan para pihak diupayakan untuk dilaksanakan dengan sungguh-sungguh oleh seluruh jajaran Kementerian Pertanian. Hal itu juga didasari keyakinan bahwa kinerja sektor pertanian dan pangan *on farm* sangat ditentukan kondusivitas lingkungan strategis yang pengelolaannya berada di luar cakupan kewenangan Menteri Pertanian.

Langkah pertama yang dilakukan ialah memberikan pencerahan kepada warga Kementerian Pertanian akan urgensi penghapusan ego sektoral dan bekerja kolaboratif, baik dalam internal maupun dengan internal kementerian, bahkan menerapkannya dengan penuh disiplin.

Pendisiplinan aparatur dilaksanakan melalui monitoring dan evaluasi melekat yang selanjutnya digunakan sebagai dasar penilaian kinerja, serta mutasi dan promosi jabatan. Dengan demikian, seluruh jajaran Kementerian Pertanian satu kesatuan dalam mewujudkan swasembada pangan di bawah arahan dan kendali penuh Menteri Pertanian.

Ketiga, ibarat gayung bersambut, Kementerian/Lembaga kolaborator (Pemain musik orkestra) menyambut baik arahan Presiden (Direktur Orkestra) dan ajakan Menteri Pertanian (Konduktor Orkestra) untuk berkolaborasi dalam mewujudkan tujuan swasembada pangan.

Kesediaan Kementerian/Lembaga untuk berkolaborasi merupakan tantangan terberat dalam penghapusan ego sektoral dan menerapkan program kolaboratif multisektor. Sebab, masing-masing merupakan lembaga otonom, tidak di bawah kendali Menteri Pertanian. Dalam konteks demikian, peranan Menteri Pertanian sebagai koordinator (Konduktor) program sangatlah menentukan. Diperlukan strategi dan pendekatan khusus dalam menggalang kolaborasi dengan Kementerian/Lembaga yang begitu banyak tersebut sebagaimana diuraikan lebih lanjut sebagai berikut.

*Pertama*, pendekatan pencerahan umum. Melalui pemberitaan intensif di media massa, berulang-ulang dinyatakan bahwa swasembada pangan adalah misi nasional yang ditetapkan Presiden dan sesuai dengan aspirasi rakyat, sehingga menjadi kewajiban bersama untuk mewujudkannya.

Dalam kampanye publik itu, berulang-ulang ditegaskan bahwa swasembada pangan adalah amanat konstitusi untuk kesejahteraan rakyat NKRI. Swasembada hanya dapat diwujudkan melalui kerja sama di antara Kementerian/Lembaga terkait. Jadi, tak mungkin diwujudkan Kementerian Pertanian sendiri.

Inisiatif ini sedikit banyak dapat menyadarkan atau mengingatkan Kementerian/Lembaga kolaborator potensial untuk bersedia diajak bekerja sama berlandaskan semangat "Merah Putih", Bergotong Royong berjuang demi NKRI. Upaya ini pada intinya ialah menggugah dan membangun idealisme patriotik para pihak.

*Kedua*, pendekatan personal, langsung dan persuasif. Pendekatan pribadi perlu dilakukan secara langsung kepada siapa saja, pimpinan mau pun staf Kementerian/Lembaga lain, yang dipandang sebagai kunci penentu dalam mengatasi permasalahan, tanpa memandang tingkatan jabatan.

Bahkan bila perlu langsung menghadap staf suatu kementerian untuk meminta penyesuaian suatu regulasi yang dipandang sebagai penghambat pelaksanaan program. Dalam beberapa kesempatan juga dilakukan kunjungan kerja, rapat koordinasi, bahkan inspeksi mendadak bersama pimpinan/ kepala lembaga lainnya.

*Ketiga*, pendekatan fasilitasi. Fasilitasi dalam pelaksanaan program kolaboratif harus dijamin ketersediannya. Dalam pelaksanaan UPSUS Pajale, misalnya, anggaran operasional bagi aparaturn TNI disediakan Kementerian Pertanian karena memang tidak mungkin disediakan TNI.

*Keempat*, pendekatan integrasi program. Kementerian Pertanian mengajak Kementerian/Lembaga lain menyusun program terpadu dengan dukungan anggaran dan pelaksanaan operasional masing-masing. Dengan cara itu, setiap Kementerian/Lembaga kolaborator tetap merasa melaksanakan tugas dan fungsi masing-masing. Bahkan merasa terbantu Kementerian/Lembaga lainnya, termasuk dari Kementerian Pertanian. Contohnya ialah pembangunan irigasi bersama Kementerian PUPR dan Kementerian Desa PDTT, serta pengembangan percontohan program terpadu yang diuraikan dalam Bab III.

*Kelima*, pendekatan insentif-disinsentif. Kementerian Pertanian mengajak semua pihak, khususnya Pemerintah Daerah, untuk berkolaborasi dalam pembangunan pertanian dan pangan dengan menyediakan anggaran pembangunan. Besaran bantuan anggaran didasarkan pada target kinerja dan keberlanjutannya tergantung pada pencapaian kinerja.

Target yang lebih besar adalah memperoleh bantuan anggaran lebih besar, lalu dilanjutkan sesuai pencapaian target. Kegiatan yang berhasil mencapai target dilanjutkan, sementara yang gagal dihentikan. Pemerintah daerah yang tidak bersedia bekerja sama tidak memperoleh bantuan program dari Kementerian Pertanian.

*Keenam*, pendekatan disiplin. Kementerian Pertanian menerapkan manajemen penuh disiplin dalam melaksanakan inisiatif penghapusan ego sektoral dan membangun budaya kerja kolaboratif. Sebagai pimpinan tertinggi di Kementerian Pertanian, pendisiplinan aparaturn dilaksanakan melalui monitoring dan evaluasi melekat. Hasilnya, selanjutnya sebagai dasar penilaian kinerja serta mutasi dan promosi jabatan.

Di lembaga lain, seperti di Pemerintahan Daerah, pendisiplinan dilakukan dengan memberikan penilaian dan pertimbangan kepada Kepala Daerah mengenai kinerja pejabat perangkat daerah tertentu.

Dengan pendisiplinan, dapat dijamin para pelaksana program (pemain orkes simfoni) bertindak sesuai dengan arahan Menteri Pertanian (sebagai konduktor orkes simfoni).

*Ketujuh*, pendekatan apresiasi personal. Kementerian Pertanian memberikan pengakuan dan apresiasi terhadap kontribusi mitra kerja dalam pencapaian kinerja pembangunan pertanian dan pangan. Pengakuan itu biasanya dilakukan secara terbuka dan diberitakan secara luas melalui media massa. Dengan begitu, para kolaborator merasa dihargai dan lebih bersemangat dalam melakukan kerja sama dengan Kementerian Pertanian.

Dalam paruh waktu masa kerja Kabinet Kerja, Indonesia telah berhasil mewujudkan swasembada beras premium yang tercermin dari tidak dikeluarkan izin impor sejak tahun 2016. Impor jagung juga menurun drastis dan diharapkan akan swasembada pada 2018. Harga pangan pada masa Hari Raya Lebaran pada 2017 dapat dijaga stabil untuk pertama kali dalam sejarah NKRI.

Pencapaian selama ini diakui adalah hasil kerja bersama seluruh para pihak melalui kolaborasi dengan Kementerian/Lembaga melalui inisiatif Menghapus Ego Sektoral. Apabila bekerja sendiri, Kementerian Pertanian tidak mungkin mewujudkan swasembada pangan. Jika berkolaborasi dengan pihak terkait dengan menghapus ego sektoral, maka swasembada pangan dapat dengan mudah diwujudkan. Berkolaborasi dengan semua pihak, terkait menghapus ego sektoral adalah kunci mewujudkan swasembada pangan.

Pertanyaan kemudian, apakah inisiatif menghapus ego sektoral dan bergotong royong demi NKRI melalui program nasional swasembada pangan dapat dikatakan sudah berhasil mewujudkan misinya? Jawabnya tentu, belum dapat disimpulkan saat ini.

Bahkan keberlanjutan sejumlah program terpadu dan kolaboratif yang sedang berjalan masih belum dapat dipastikan. Lagi pula, juri penilai keberhasilan itu ialah Presiden RI selaku atasan semua Pimpinan Kementerian/Lembaga eksekutor program terpadu kolaboratif tersebut, serta seluruh rakyat NKRI yang memegang mandat pemilihan presiden.



Cerita tentang inisiatif Kementerian Pertanian menghapus ego sektoral dan menggalang program terpadu dan kolaboratif di antara Kementerian/Lembaga memang masih jauh dari usai. Sekuel pertama saja masih separuh jalan. Pertunjukan “gala premiere” orkes simfoni sekuel pertama baru akan dilaksanakan pada 2019. Saat itulah baru mungkin disimpulkan dengan lebih meyakinkan tentang keberhasilan inisiatif tersebut, termasuk keberlanjutan cerita pada sekuel-sekuel berikutnya. KITA TUNGGU!







# MERAH PUTIH SWASEMBADA PANGAN

Menghapus Ego Sektoral



KEMENTERIAN PERTANIAN  
REPUBLIK INDONESIA

Jl. Harsono RM No.3, Ragunan  
Pasar Minggu - Jakarta Selatan  
Telepon: (021) 7811545  
[www.pertanian.go.id](http://www.pertanian.go.id)



ISBN 9-786025-540042



9 786025 540042

