

# KEBIJAKAN PENYELAMAT SWASEMBADA PANGAN



KEMENTERIAN PERTANIAN RI

# KEBIJAKAN PENYELAMAT SWASEMBADA PANGAN

Diterbitkan oleh :



SEKRETARIAT JENDERAL  
KEMENTERIAN PERTANIAN RI

**Penulis :**

Dr. Ir. Andi Amran Sulaiman, MP  
Dr. Ir. Kasdi Subagyono, MSc  
Prof. (Riset) Dr. Deciyanto Soetopo, MS  
Dr. Suci Wulandari  
Drs. Tri Prianggono, MM  
Hadi Prasetyo, Apl, MM

**Editor :**

Dr. Ir. Haryono, MSc  
Achmad Yulianto, S.Pi

Cetakan Pertama :  
Oktober 2017

ISBN : 978 602 5540 01 1

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

# SAMBUTAN MENTERI PERTANIAN



Membangun pertanian untuk mempercepat peningkatan produksi dan swasembada pangan serta peningkatan kesejahteraan petani perlu didukung kebijakan yang tepat. Berpuluh-puluh tahun banyak sekali kebijakan pembangunan pangan dan pertanian yang tidak optimal bisa diimplementasikan karena kebijakan tersebut tidak mempertimbangkan karakteristik dan keunikan sektor pertanian. Dalam berbagai kasus kebijakan yang ada tidak “comply” dengan kebutuhan dan persyaratan spesifik sektor pertanian. Beberapa kebijakan tersebut antara lain adalah: (1) kebijakan pengadaan barang dan jasa, (2) kebijakan refocusing anggaran, (3) kebijakan benih non existing, (4) kebijakan reward & punishment, (5) kebijakan asuransi pertanian, (6) kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dan Harga Eceran Tertinggi (HET), (7) kebijakan peningkatan integrasi dan sinergi program dan kegiatan, dan (8) kebijakan pendampingan dan pengawalan program pembangunan pertanian.

Kebijakan pengadaan barang dan jasa melalui proses tender merupakan kebijakan yang tidak pernah menemukan titik temu antara proses dan kebutuhan waktu pengadaan barang dan jasa dengan kebutuhan sarana yang harus tersedia saat musim tanam tiba. Benih, pupuk, obat-obatan dan sarana lainnya yang diadakan secara tender hampir bisa dipastikan ketersediaannya tidak tepat waktu saat dibutuhkan. Dari perspektif anggaran pembangunan pertanian, bertahun-tahun peruntukan

anggaran lebih banyak digunakan untuk memenuhi kebutuhan birokratif dan administratif serta pendukung lainnya dengan mengesampingkan pemanfaatan untuk investasi infrastruktur dan sarana yang dibutuhkan oleh petani. Pada tahun 2014 sebelum Kabinet Kerja melaksanakan programnya, komposisi anggaran untuk bantuan sarana dan prasarana kepada petani hanya 35 persen. Kebijakan *refocusing* anggaran dengan memangkas anggaran perjalanan dinas, seminar, rapat, membangun dan merehab gedung kantor dan lainnya merubah secara signifikan komposisi anggaran untuk bantuan sarana kepada petani menjadi 70-85 persen.

Untuk mengungkit peningkatan produksi pangan dan pertanian lebih besar, kebijakan bantuan benih tidak pada lokasi *existing* berdampak pada perluasan tanam dan peningkatan produksi. Dari perspektif pelaksanaan program, kegiatan dan anggaran pembangunan pangan dan pertanian di daerah, banyak pemerintah daerah yang berkinerja baik, tetapi tidak sedikit yang tidak berkinerja. Pada kondisi ini kebijakan *reward* dan *punishment* menjadi instrumen penting dan strategis. Bagi daerah yang berkinerja baik, anggaran akan ditambah, sebaliknya bagi daerah yang tidak berkinerja anggarannya akan dialihkan ke daerah lainnya. Untuk perlindungan kepada petani yang gagal panen, kebijakan asuransi pertanian sangat membantu petani. Asuransi pertanian tersebut baru pertama dalam sejarah diterapkan sebagai instrumen perlindungan kepada petani. Kebijakan HPP diimplementasikan sebagai upaya memberikan peluang petani untuk mendapatkan keuntungan yang wajar dari usahataniannya, sedangkan kebijakan HET untuk memberikan peluang agar harga tidak memberatkan konsumen. Pada sisi lain, pelaksanaan program, kegiatan dan anggaran dalam banyak kasus tidak terintegrasi dan sinergi lintas sektor dan sub sektor. Kebijakan integrasi dan sinergi tersebut telah diimplementasikan dan memberikan pengaruh yang signifikan dalam peningkatan efektivitas dan efisiensi program, kegiatan dan anggaran pada akhirnya berdampak pada peningkatan produksi, swasembada dan kesejahteraan petani. Kebijakan pendampingan dan pengawalan program dan kegiatan dalam tiga tahun terakhir telah terbukti memberikan dampak terhadap efektivitas upaya peningkatan produksi pangan dan pertanian.

Saya sangat mengapresiasi diterbitkannya buku “Kebijakan Penyelamat Swasembada Pangan” ini, karena *lesson learned* yang diuraikan

dalam buku ini sangat penting untuk koreksi dan perbaikan kebijakan pembangunan pangan dan pertanian pada masa mendatang sekaligus untuk keberlanjutan swasembada pangan yang telah dicapai. Akhirnya Saya menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah bekerja keras mendukung upaya pencapaian swasembada pangan dalam tiga tahun terakhir utamanya padi, jagung, cabai dan bawang merah.

Jakarta, Oktober 2017  
Menteri Pertanian



Andi Amran Sulaiman



# KATA PENGANTAR

---

Dalam upaya mewujudkan NAWACITA Kabinet Kerja mencapai Kedaulatan Pangan telah melaksanakan misi peningkatan produksi pangan, yang dalam kurun 3 tahun terakhir ini dalam periode perjalanan 5 tahun Kabinet Kerja, telah menunjukkan hasil produksi pangan (padi, jagung, cabe, bawang merah) yang nyata, sehingga tahun 2016 Indonesia tidak melakukan impor beras, mampu menekan impor jagung secara signifikan dan bahkan mengekspor bawang merah pada pertengahan 2017.

Implementasi berbagai kebijakan yang ditempuh sejak 2014, antara lain yang berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah, UPSUS, *Refocusing Anggaran (Money Follow Program)*, *Reward and Punishment*, bantuan benih *non existing*, Asuransi Pertanian, HET/HPP, meski belum semua terimplementasi dengan baik, ternyata mampu mendorong peningkatan produksi pangan yang menggembirakan di tengah ketidakpercayaan banyak kalangan karena selama 32 tahun setelah swasembada beras 1984 kita selalu impor beras. Kerjasama yang baik antar sektor dan sub sektor, terutama TNI, Pemda, Bulog, Asuransi, Kementerian terkait, dan seluruh lapisan masyarakat ternyata mampu memotivasi petani dan membuahakan hasil yang membanggakan, sekaligus memberikan tantangan bagi jajaran Kementerian Pertanian dan pihak lain yang terkait dengan pertanian untuk dapat terus meningkatkannya.

Ulasan tentang kebijakan-kebijakan yang disampaikan dalam buku ini dikaitkan dengan produksi dan swasembada pangan diharap-

kan dapat memberikan ruang semangat Gerakan Revolusi Mental untuk mewujudkan pembangunan pertanian berkelanjutan, untuk mencapai kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani yang lestari.

Kepada Tim Penulis dan semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan buku ini, disampaikan penghargaan dan terimakasih yang sebesar-besarnya. Untuk penyempurnaan buku ini, saran dan masukan konstruktif sangat diharapkan. Semoga buku ini bermanfaat sekaligus sebagai acuan dalam perencanaan dan pelaksanaan program, kegiatan dan anggaran pembangunan pertanian.

Sekretaris Jenderal  
Kementerian Pertanian



Hari Priyono



# DAFTAR ISI

---

<b>SAMBUTAN MENTERI PERTANIAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xi</b>
<b>PROLOG.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB I KEBIJAKAN STRATEGIS PERCEPATAN SWASEMBADA.....</b>	<b>5</b>
<i>Tender/lelang memakan waktu lama dan tidak kenal musim.....</i>	6
Kebijakan <i>Refocussing</i> Anggaran.....	18
Bantuan Benih <i>Non Existing</i> .....	25
Kebijakan <i>Reward</i> dan <i>Punishment</i> .....	27
Asuransi Pertanian.....	28
Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dan Harga Eceran Tertinggi (HET).....	36
Peningkatan Sinergitas.....	42
Peningkatan Intensitas Pengawasan dan Pendampingan.....	44
<b>BAB II PERCEPATAN PENCAPAIAN SWASEMBADA.....</b>	<b>49</b>
Percepatan Peningkatan Produksi Pangan.....	51
Stabilisasi Pasokan dan Harga.....	58

**BAB III KEBIJAKAN DAN STRATEGI SWASEMBADA BERKELANJUTAN ..... 61**  
Konsistensi Pelaksanaan Kebijakan ..... 62  
Upaya Penguatan Swasembada Berkelanjutan..... 63

**EPILOG MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN DENGAN DAN UNTUK MEMULIAKAN PETANI ..... 67**

**BAHAN BACAAN..... 70**



# DAFTAR GAMBAR

---

<i>Gambar 1. Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian tahun 2014 .....</i>	<i>20</i>
<i>Gambar 2. Refocusing anggaran untuk peningkatan belanja sarana dan prasarana Petani .....</i>	<i>23</i>
<i>Gambar 3. Volume dan anggaran rehab/pembangunan jaringan irigasi, cetak sawah dan alat dan mesin pertanian (alsintan) .....</i>	<i>25</i>
<i>Gambar 4. Alokasi Anggaran Bantuan Pemerintah untuk Premi AOTP .....</i>	<i>34</i>
<i>Gambar 5. Alokasi Anggaran Bantuan Pemerintah untuk Premi AUTS .....</i>	<i>35</i>
<i>Gambar 6. Capaian Kinerja Produksi Padi Tahun 2011-2016 .....</i>	<i>55</i>
<i>Gambar 7. Perkembangan Realisasi Produksi, Produktivitas dan Luas Panen Padi Tahun 2011-2016 .....</i>	<i>56</i>

# DAFTAR TABEL

---

<i>Tabel 1.</i>	<i>Jumlah Paket Pelelangan Pra-DIPA .....</i>	<i>9</i>
<i>Tabel 2.</i>	<i>Realisasi Pengadaan Bantuan Benih (Jagung dan Padi) Pusat Tahun 2016.....</i>	<i>14</i>
<i>Tabel 3.</i>	<i>Realisasi Pengadaan Bantuan Benih (Padi) Tahun 2017 per Bulan Agustus 2017 .....</i>	<i>15</i>
<i>Tabel 4.</i>	<i>Banyaknya jenis peralatan dan bahan pertanian yang sudah masuk dalam daftar e-katalog .....</i>	<i>16</i>
<i>Tabel 5.</i>	<i>Penetapan HET .....</i>	<i>59</i>





# PROLOG



*Sejarah mencatat bahwa usaha membangun pertanian telah dirintis sejak 1945 melalui Rencana Kasimo, dan dilanjutkan dengan Rencana Kesejahteraan Masyarakat pada tahun 1949. Namun demikian keberhasilan pencapaian swasembada pangan (beras) baru tercapai pertama kali pada tahun 1984 melalui program BIMAS yang dilaksanakan sejak 1964.*

Dalam perkembangannya, program BIMAS terus mengalami berbagai penyempurnaan baik sebelum tercapainya swasembada (1964-1983) maupun setelah swasembada. Pada periode setelah tercapainya swasembada beras, untuk mengantisipasi dinamika pembangunan pertanian akibat pertumbuhan penduduk yang sangat cepat, program Bimas mengintroduksi Supra Insus, yang pembinaan pertaniannya lebih mengedepankan rekayasa teknologi dan rekayasa sosial ekonomi. Sayangnya keberlanjutan swasembada tidak bertahan lama karena berbagai kendala.

Usaha swasembada pangan kembali mencapai hasil nyata dengan peningkatan produksi beras dan jagung pada tahun 2016, dan bahkan kemudian diikuti pada komoditas cabai dan bawang merah. Pada kurun waktu relatif singkat, sebagai penjabaran Nawacita Kabinet Kerja, melalui misi Pembangunan Kedaulatan Pangan, Indonesia kembali berhasil melakukan swasembada pangan dan tidak melakukan impor bahan pangan (terutama beras), bahkan melakukan ekspor bawang merah. Pada tahun 2017 Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo bahkan mencanangkan program lumbung pangan berorientasi ekspor yang dimulai di wilayah perbatasan.

Memang cukup jauh jarak waktu antara pencapaian swasembada beras tahun 1984 dengan tahun 2016, yakni 32 tahun. Dinamika pembangunan pertanian pada kurun yang berbeda tersebut juga sudah sangat berbeda, terutama terkait dengan kependudukan. Untuk melaksanakan keberlanjutan swasembada pangan diperlukan komitmen yang kuat, dengan kebijakan dan implementasi kebijakan yang konsisten agar dapat tercapai peningkatan produksi pertanian yang berkelanjutan, khususnya pangan.

Dari berbagai faktor penghambat yang ada dalam usaha swasembada pangan, yang paling membebani bangsa ini adalah pola pikir terkait dengan sistem produksi pangan. Keinginan kuat untuk mencukupi kebutuhan pangan sendiri, seringkali dikalahkan oleh kemudahan memenuhi kebutuhan pangan melalui impor. Perubahan pola pikir telah

dicanangkan oleh Kabinet Kerja melalui usaha mengubah mental bangsa dengan “kerja...kerja...kerja”.

Kalaupun saat ini kita mampu mengurai dan mengatasi beberapa titik lemah dalam sistem produksi sehingga kemudian perbaikan kebijakan dan implementasinya mampu menjadi “penyelamat” peningkatan produksi dan swasembada pangan, tidak tertutup kemungkinan masih ada titik-titik lemah lain pada sistem produksi pangan yang masih memerlukan perbaikan dan perubahan untuk dapat menyesuaikan dengan dinamika pembangunan pertanian yang terus berkembang. Untuk itu, kita tidak boleh lelah melakukan inovasi kebijakan seiring dengan inovasi teknologi agar terus mampu menyelesaikan pembangunan pertanian penyelamat generasi masa depan.

Berbagai kebijakan yang ditempuh pemerintah untuk mendorong peningkatan produksi pangan dalam usaha mencapai swasembada, yang telah diawali keberhasilannya pada tahun 2016, diulas dalam buku ini. Tantangan yang dihadapi dan sudah dilalui harus terus menjadi pembelajaran serta dimanfaatkan untuk harapan pencapaian selanjutnya agar kedaulatan pangan yang nyata dapat terus berlanjut, tidak hanya sekedar swasembada sesaat.



# BAB I

## KEBIJAKAN STRATEGIS PERCEPATAN SWASEMBADA

*Tata pemerintahan yang baik dan bersih (Good Governance and Clean Government/GGCG) adalah seluruh aspek yang terkait dengan kontrol dan pengawasan terhadap kekuasaan yang dimiliki Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melalui institusi formal dan informal. Untuk melaksanakan GGCG, maka Pemerintah harus melaksanakan prinsip-prinsip akuntabilitas dan pengelolaan sumber daya secara efisien, serta mewujudkannya dengan tindakan dan peraturan yang baik dan tidak berpihak (independent), sekaligus menjamin terjadinya interaksi ekonomi dan sosial antara para pihak terkait (stakeholders) secara adil, transparan, profesional, dan akuntabel. Peningkatan kualitas pelayanan publik melalui penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih, perlu didukung dengan pengelolaan keuangan yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.*

**B**erbagai terobosan kebijakan dan implementasinya terkait dengan upaya peningkatan produksi dan swasembada pangan telah dilakukan pemerintah pada kurun 2-3 tahun terakhir, dengan tetap mengutamakan GGCG. Kebijakan-kebijakan tersebut terutama berkaitan dengan : (1) Tender/lelang yang memakan waktu lama dan tak mengenal musim, (2) *Refocussing* anggaran, (3) Bantuan benih tidak eksisting, (4) Penghargaan dan sanksi (*Reward dan punishment*), (5) Asuransi pertanian, (6) HPP dan HET, (7) Peningkatan sinergitas program, dan (8) Peningkatan intensitas pengawalan dan pendampingan. Strategi mendorong pelaksanaan program pembangunan nasional agar efektif tidak dapat hanya mengandalkan satu atau dua terobosan saja, melainkan kombinasi antar berbagai kebijakan, yang satu sama lain saling mendukung.

## **Tender/Lelang Memakan Waktu Lama dan Tidak Kenal Musim**

Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan keuangan negara yang dibelanjakan melalui proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, diperlukan upaya untuk menciptakan keterbukaan, transparansi, akuntabilitas serta prinsip persaingan/kompetisi yang sehat dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang dibiayai APBN/APBD, sehingga diperoleh barang/jasa yang terjangkau dan berkualitas serta dapat dipertanggung-jawabkan baik dari segi fisik, keuangan, maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat.

Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, merupakan pedoman bagi Kementerian/Lembaga/Daerah/Instansi (K/L/D/I) dalam melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa. Pengadaan Barang/Jasa merupakan serangkaian kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh

Barang/Jasa. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah bertujuan untuk menyinergikan ketentuan Pengadaan Barang/Jasa dengan kebijakan-kebijakan di sektor lainnya.

Hal-hal mendasar dalam ketentuan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah ini antara lain diperkenalkannya metode pelelangan/seleksi sederhana, pengadaan langsung, dan kontes/sayembara dalam pemilihan penyedia barang/jasa selain metode pelelangan/seleksi umum dan penunjukan langsung. Di samping itu juga, pengaturan pengadaan melalui sistem elektronik (*e-procurement*). Tujuan dari pengadaan barang/jasa antara lain untuk menumbuhkembangkan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang pengadaan barang/jasa Pemerintah disebutkan bahwa pengertian tentang metode pemilihan adalah sebagai berikut :

- a. Pelelangan Umum adalah metode pemilihan Penyedia Barang/ Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua Penyedia Barang/Pekerjaan Konstruksi/Jasa Lainnya yang memenuhi syarat.
- b. Pelelangan Terbatas adalah metode pemilihan Penyedia Barang/ Pekerjaan Konstruksi dengan jumlah Penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks
- c. Pelelangan Sederhana adalah metode pemilihan Penyedia Barang/Jasa Lainnya untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- d. Pemilihan Langsung adalah metode pemilihan Penyedia Pekerjaan Konstruksi untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- e. Seleksi Umum adalah metode pemilihan Penyedia Jasa Konsultasi untuk pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua Penyedia Jasa Konsultasi yang memenuhi syarat.
- f. Seleksi Sederhana adalah metode pemilihan Penyedia Jasa Konsultasi untuk Jasa Konsultasi yang bernilai paling tinggi Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

- g. Sayembara adalah metode pemilihan Penyedia Jasa yang memperlombakan gagasan orisinal, kreativitas dan inovasi tertentu yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan Harga Satuan.
- h. Kontes adalah metode pemilihan Penyedia Barang yang memperlombakan barang/benda tertentu yang tidak mempunyai harga pasar dan yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan Harga Satuan.
- i. Penunjukan Langsung adalah metode pemilihan Penyedia Barang/Jasa dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) Penyedia Barang/Jasa.
- j. Pengadaan Langsung adalah Pengadaan Barang/Jasa langsung kepada Penyedia Barang/Jasa, tanpa melalui Pelelangan/ Seleksi/ Penunjukan Langsung.
- k. Kontes adalah metode pemilihan Penyedia Barang yang memperlombakan Barang/benda tertentu yang tidak mempunyai harga pasar dan yang harga/biayanya tidak dapat ditetapkan berdasarkan Harga Satuan.

Pelaksanaan pengadaan barang/jasa, dikelola oleh perangkat organisasi pengadaan barang/jasa yang terdiri atas KPA, PPK, Bendahara, Pokja Pengadaan Barang/jasa, Panitia/Pejabat Pemeriksa dan Penerima Hasil Pekerjaan. Lambatnya penetapan organisasi pengelola pengadaan barang/jasa, khususnya pengangkatan PPK (sering diganti) dan dengan masa berlaku surat keputusan tentang penetapan PPK sesuai tahun anggaran berjalan. Hal ini, dapat menjadi penghambat proses pemilihan penyedia barang/jasa, sejak penyusunan rencana umum pengadaan (RUP) yang memuat informasi/data tentang rencana pemaketan pelelangan, spesifikasi teknis, rencana waktu penggunaan barang/jasa, penentuan harga perkiraan sendiri (HPS).

Pada sisi lain, Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015, Pasal 86 sebagaimana dimaksud dalam ayat (2a) Dalam hal proses pemilihan Penyedia Barang/Jasa dilaksanakan mendahului pengesahan DIPA/DPA dan alokasi anggaran dalam DIPA/DPA tidak disetujui atau ditetapkan kurang dari nilai Pengadaan Barang/Jasa yang diadakan, proses pemilihan Penyedia Barang/Jasa dilanjutkan ke tahap penandatanganan kontrak

setelah dilakukan revisi DIPA/DPA atau proses pemilihan Penyedia Barang/Jasa dibatalkan.

Melalui kebijakan tersebut, diharapkan PPK dapat mengajukan permohonan proses pemilihan penyedia barang/jasa sebelum DIPA disahkan. Proses pemilihan penyedia barang/jasa Pra-DIPA dari tahun 2016-2017 semakin bertambah.

*Tabel.1. Jumlah Paket Pelelangan Pra-DIPA.*

No.	Unit Kerja	Jumlah Paket	
		2016	2017
1	Sekretariat Jenderal	2	2
2	Inspektorat Jenderal	0	1
3	Ditjen Tanaman Pangan	0	15
4	Ditjen Hortikultura	2	2
5	Ditjen Perkebunan	0	0
6	Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan	0	29
7	Ditjen Prasarana dan Sarana Pertanian	0	40
8	Badan Litbang Pertanian	1	17
9	Badan Pengembangan SDM dan Penyuluhan Pertanian	0	4
10	Badan Karantina Pertanian	1	8
11	Badan Ketahanan Pangan	0	4
Total		6	122

*Sumber: Biro Umum dan Pengadaan (2017).*

Dari data 2017 di atas, menunjukkan bahwa kesiapan pengadaan barang/jasa pada masing-masing satuan kerja meningkat. Hal ini, terlihat dari ruang lingkup pekerjaan pengadaan barang/jasa, yang dapat dikelompokkan terdiri atas :

- Pekerjaan bersifat rutin sebanyak 4 paket pengadaan;
- Pekerjaan Jasa konstruksi (pembangunan dan renovasi/rehabilitasi gedung sebanyak 13 paket, dan
- Pekerjaan Pendukung tugas dan fungsi (program) sebanyak 105 paket pengadaan.

Adapun metode pemilihan penyedia barang/jasa dilakukan secara pelelangan umum, pelelangan sederhana, seleksi umum, seleksi sederhana dan katalog elektronik dengan mempergunakan sistem pengadaan secara elektronik melalui SPSE/LPSE (Kementerian Pertanian).

## ■ Lamanya dan Hambatan Dalam Proses Pengadaan

Pengalaman selama ini, dalam pemilihan penyedia barang/jasa dengan metode pelelangan umum/sederhana meskipun dengan pasca kualifikasi diperlukan waktu yang relatif lama. Beberapa hal kelemahan yang dijumpai dengan metode pelelangan umum/sederhana di antaranya:

- a. Proses pemilihan penyedia barang/jasa memerlukan waktu cukup lama antara 28 s.d 35 hari kalender, bahkan bisa lebih, jika terjadi pelelangan gagal/ulang.
- b. Apabila terjadi kesalahan dalam menetapkan kualifikasi penyedia, dapat berdampak diperolehnya penyedia barang/jasa yang tidak berkompenten.
- c. Ketidapkahaman penyedia barang/jasa, terhadap aspek teknis pertanian, sehingga dapat berdampak pada waktu pelaksanaan pekerjaan menjadi tidak tepat waktu.

Pekerjaan di bidang pertanian mempunyai sifat kekhususan, antara lain sangat tergantung pada alam baik secara topografis maupun klimatologis. Selain faktor alam, pengelolaan sarana produksi yang baik dan tepat akan mampu mewujudkan ketersediaan sarana produksi tepat waktu dan tepat mutu, saat diperlukan di lapangan sesuai dengan jadwal/ musim tanam.

Komoditas pertanian terklasifikasi ke dalam tanaman tahunan dan semusim, yang bila dicermati pada setiap komoditas juga memiliki waktu dan pola tanam yang berbeda sesuai sifat dan keterkaitannya dengan musim di Indonesia. Sifat komoditas yang ada tersebut perlu mendapat perhatian dan harus diakomodasikan dalam pelaksanaan anggaran, khususnya pengadaan barang dan jasa di sektor pertanian.

Contoh komoditas tanaman semusim yang pengadaan barang dan jasa langsung terkait dengan produksi pangan dapat disebutkan yaitu misalnya pada tanaman padi. Pada padi, saat tanam umumnya berlangsung bergantung pada pola lahan irigasi, sawah tadah hujan atau ladang. Selain itu, pada komoditas ini karakter varietas, umur, masa pertumbuhan, jenis benih dan indeks tanam juga harus menjadi perhatian.

Khusus tentang benih, pemahaman tentang istilah perbenihan, jenis benih, proses menghasilkan benih siap tanam, kualitas dan sertifikasi benih, serta penangkar bermutu, menjadi bagian penting dalam pengadaan barang dan jasa pertanian.

Beberapa bahan/sarana pertanian ketersediaannya dapat dikatakan tidak terlalu bergantung pada sifat komoditas dan idealnya harus tersedia setiap saat, karena sifatnya yang sering diperlukan secara periodik maupun mendadak, misalnya pestisida, baik pestisida kimiawi maupun alami (hayati, nabati dan mineral). Khusus tentang pestisida alami yang di Indonesia perkembangannya kurang dominan dibanding pestisida kimiawi, dalam pelaksanaan pengadaannya dalam skala besar sering mengalami kendala.

Memperhatikan waktu yang diperlukan untuk proses pemilihan penyedia barang/jasa, dan sifat kekhususan tersebut, maka dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa harus dapat menyinergikan keduanya secara tepat, seperti:

- a. ketersediaan benih sesuai dengan jadwal tanam;
- b. ketersediaan pupuk sesuai masa pertumbuhan tanaman;
- c. ketersediaan pestisida sebelum datang serangan OPT.

Dari ketidakpahaman terhadap sifat kekhususan pekerjaan pertanian dan lambannya proses pemilihan penyedia barang/jasa, baik oleh penyedia barang maupun kelompok kerja pengadaan akan berakibat program pembangunan akan terhambat.

Apabila, hal ini berlangsung secara terus menerus akan menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat kepada Pemerintah. Oleh karena itu, metode pemilihan penyedia barang/jasa yang dapat memenuhi harapan karakteristik sifat sarana produksi pertanian yaitu melalui metode penunjukan langsung.

## ■ Tender/Lelang Vs Penunjukan Langsung

Memperhatikan akan kebutuhan barang/jasa yang selaras dengan pencapaian program, maka perlu upaya khusus untuk merealisasikan percepatan pencapaian program. Dalam hal ini, melalui perubahan/penyesuaian kebijakan, khusus yang terkait proses pemilihan penyedia barang/jasa. Perubahan ini, merupakan terobosan kebijakan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang dapat diperoleh manfaatnya dalam menjamin ketersediaan benih dan pupuk secara tepat dan cepat untuk pelaksanaan peningkatan ketahanan pangan.

Untuk melaksanakan percepatan pengadaan barang dan jasa, pemerintah telah melakukan beberapa perubahan dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, yakni Perpres Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan Ketiga Atas Perpres Nomor 54 Tahun 2010, khususnya Pasal 38 ayat (5) Kriteria Barang khusus/Pekerjaan Konstruksi khusus/Jasa Lainnya yang bersifat khusus yang memungkinkan dilakukan Penunjukan Langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, meliputi :

Pekerjaan Pengadaan dan penyaluran benih unggul yang meliputi benih **padi, jagung, dan kedelai, serta pupuk** yang meliputi Urea, NPK, dan ZA kepada petani dalam rangka menjamin ketersediaan benih dan pupuk secara tepat dan cepat untuk pelaksanaan peningkatan ketahanan pangan;

Dalam rangka percepatan pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Kementerian Pertanian, maka metode pemilihan penyedia barang/jasa yang efektif dilakukan dengan mempergunakan metode penunjukan langsung dan/atau *e-katalog*.

**Penunjukan Langsung** adalah metode pemilihan Penyedia Barang/Jasa dengan cara menunjuk langsung 1 (satu) Penyedia Barang/Jasa yang dinilai mampu melaksanakan pekerjaan dan/atau memenuhi kualifikasi.

*Sesuai Pasal 38 dari Perpres 172/2014, bahwa untuk kegiatan dan penyaluran benih unggul padi, jagung dan kedelai, ditetapkan sebagai Barang khusus/Pekerjaan Konstruksi khusus/ Jasa Lainnya yang bersifat khusus. Melalui penggunaan metode penunjukan langsung dalam pemilihan penyedia barang/jasa, akan memberi manfaat:*

- 1. Waktu proses pemilihan penyedia barang/jasa lebih cepat yaitu berkisar antara 12 s.d 15 hari kalender, jika dibanding dengan metode lelang umum yaitu 28 s.d 35 hari kalender;*
- 2. Diperoleh penyedia barang/jasa yang jelas harus memiliki kompetensi yang diinginkan.*

Manfaat tersebut di atas, akan sangat lebih terasa apabila penyedia barang/jasa, didukung data produsen dan ketersediaan/stok benih padi, jagung, dan kedelai yang valid.

Implementasi dari metode penunjukan langsung dalam proses pemilihan penyedia barang/jasa, masih ditemui kendala-kendala di lapangan, di antaranya:

- a. Jumlah produsen benih (pabrikasi) masih terbatas jumlahnya;
- b. Jumlah produsen benih (berupa tanaman), jumlah terbatas dan ketersediaan benih masih terbatas;
- c. Belum terbentuknya asosiasi antar penangkar benih (berupa tanaman), sehingga mereka tidak memiliki persyaratan sebagai badan usaha;
- d. Kualifikasi produk nonpabrikasi yang sering tidak sesuai dengan karakter yang dibutuhkan dalam *e-katalog*;
- e. Kualifikasi produk Bio Fisik (benih/bibit yang berupa tanaman atau hewan) yang sering tidak sesuai dengan spesifikasi yang dibutuhkan tidak selaras antara saat pelelangan dengan saat barang dibutuhkan.

**Penunjukan langsung:** Waktu proses pemilihan penyedia barang/jasa lebih cepat 12-15 hari dibanding metode lelang umum, 28 -35 hari kalender

Oleh karena itu, penangkar benih perlu didorong kemampuan manajemennya untuk dapat membentuk badan usaha yang berdaya saing dalam usaha. Di samping itu, pemerintah perlu menerapkan peraturan yang terkait dengan peredaran dan sertifikasi benih secara efisien. Pada akhirnya diharapkan proses penunjukan langsung dapat berjalan secara efektif dan efisien serta mampu menyediakan sarana produksi (benih) secara tepat mutu dan tepat waktu.

*Tabel 2 Realisasi Pengadaan Bantuan Benih (Jagung dan Padi) Pusat Tahun 2016*

No	VARIETAS	RENCANA		REALISASI		VOLUME SALUR (%)
		VOLUME (Kg)	NILAI (Rp.)	VOLUME (Kg)	NILAI (Rp.)	
I	BENIH JAGUNG					
1	PERTIWI 3	175.068,75	7.979.091.937,00	98.328,75	4.503.456.750,00	56,17
2	BISI 2	2.035.807,50	96.504.617.625,00	2.035.807,50	96.447.497.062,50	100,00
3	DK 6999	198.075,00	9.158.223.375,00	-	-	0,00
4	NK 6326	120.297,75	5.565.447.337,50	-	-	0,00
5	P 21	219.345,00	10.634.931.750,00	-	-	0,00
6	PAC 339	73.665	3.541.909.875	-	-	0,00
7	ADV 777	194.370,00	9.303.727.500,00	-	-	0,00
8	BIMA 14	2.324.586	110.248.172.175	15.375	675.731.250	0,66
9	NT 104	26.250,00	1.299.375.000	26.250	1.296.750.000	100,00
	Sub Total	5.367.465,00	254.235.496.574,50	2.175.761,25	102.923.435.062,50	40,54
II	BENIH PADI					
1	Cigeulis	177.600,00	1.776.000.000,00	177.600,00	1.753.800.000,00	100,00
2	Mekongga	512.675,00	5.126.750.000,00	512.675,00	5.062.665.625,00	100,00
3	Situbagendit	31.750,00	317.500.000,00	31.750,00	313.531.250,00	100,00
4	Ciherang	635.650,00	6.356.500.000,00	635.650,00	6.277.043.750,00	100,00

5	Inpari 4	3.275,00	32.750.000,00	3.275,00	32.340.625,00	100,00
6	Inpari 30	220.625,00	2.206.250.000,00	-	-	0,00
7	Ciherang	258.550,00	2.404.515.000,00	258.550,00	2.352.805.000	100,00
8	Mekongga	241.450,00	2.245.485.000,00	241.450,00	2.197.195.000	100,00
9	Ciliwung	20.000,00	200.000.000,00	20.000,00	182.000.000	100,00
Sub Total		2.101.575,00	20.665.750.000,00	1.880.950,00	18.171.381.250,00	89,50
Total		7.469.039,50	274.901.246.574,50	4.056.711,25	121.094.816.312,50	54,31

*Sumber: Biro Umum dan Pengadaan.*

*Tabel 3 Realisasi Pengadaan Bantuan Benih (Padi) Tahun 2017 per Bulan Agustus 2017*

No.	VARIETAS	RENCANA		REALISASI		Volume salur (%)
		VOLUME (Kg)	NILAI (Rp.)	VOLUME (Kg)	NILAI (Rp.)	
1	Ciherang	2.592.913,00	24.935.563.890,00	2.592.913,00	24.803.441.745,00	100,00
2	Situbagendit	57.200,00	551.356.250,00	57.200,00	544.739.000,00	100,00
3	IR 64	52.181,00	495.557.350,00	52.181,00	490.489.250,00	100,00
4	Mekongga	752.641,25	7.689.398.765,00	752.641,00	7.672.459.025,00	100,00
5	Inpari 30	538.933,75	5.542.614.125,00	538.933,75	5.526.979.943,75	100,00
6	Inpari 32	43.275,00	444.639.750,00	43.275,00	443.444.250,00	100,00
7	Sintanur	13.875,00	142.773.750,00	13.875,00	142.704.375,00	100,00
8	Cibogo	46.625,00	451.143.750,00	46.625,00	449.502.500,00	100,00
9	Sidenuk	2.250,00	23.153.500,00	2.250,00	23.118.750,00	100,00
Total		4.099.894,00	40.276.201.130,00	4.099.893,75	40.096.878.838,75	100,00

**E-katalog.** Melalui penataan kelembagaan usaha produsen dan penangkar benih yang professional, maka salah satu metode yang sangat efektif dalam pemilihan penyedia barang/jasa, yaitu dengan menggunakan metode katalog elektronik (*e-katalog*). *E-katalog*, merupakan sistem informasi elektronik yang memuat daftar, merek, jenis, spesifikasi teknis dan harga serta jumlah ketersediaan barang/jasa tertentu dari berbagai penyedia.

**E-katalog:** Tidak ada interaksi langsung antara penyedia dengan pengguna dan waktu pemilihan lebih singkat.

Perbedaan yang menonjol antara penunjukan langsung dengan *e-katalog*, yaitu jika pada penunjukan langsung antara penyedia dengan pengguna harus saling ketemu, sedangkan pada *e-katalog* tidak ada interaksi langsung antara penyedia dengan pengguna dan waktu pemilihan lebih singkat.

*Database* tentang sarana produksi pertanian yang sudah tersedia dalam *e-katalog* hingga saat ini masih didominasi peralatan dan mesin pertanian sebanyak 40 barang, bibit hewan sebanyak 4 tipe, Hormon dan Obat Hewan sebanyak 1 jenis, Pestisida Padi sebanyak 1 tipe dan Pakan Ruminansia sebanyak 1 tipe (Tabel 4.).

Tabel 4 Banyaknya Jenis Peralatan dan Bahan Pertanian yang Sudah Masuk dalam Daftar E-Katalog.

No.	Jenis Barang	Jenis/Model/Tipe
1.	Peralatan dan Mesin Pertanian	
	<i>Cultivator</i>	36
	Traktor Roda 2	34
	Traktor Roda 4	30
	<i>Accessories</i> Traktor	60
	<i>Elevator</i>	3
	Pompa Air 2 Inchi	9
	Pompa Air 3 Inchi	15
	Pompa Air 4 Inchi	13
	Pompa Air 6 Inchi	12
	<i>Rice Transplanter</i>	18
	<i>Accessories Rice Transplanter</i>	5
	<i>Chopper</i>	77
	Mesin <i>Combine Harvester</i>	51
	<i>Accessories Combine Harvester</i>	33
	<i>Grab Loader</i>	1
	Mesin Pakan Ternak	47
	Mesin Pellet	5
	Mesin Penepung	7
	Mesin Pesemaian	1

No.	Jenis Barang	Jenis/Model/Tipe
	Mesin Pedal <i>Threster</i>	3
	Mesin Perajang	4
	<i>Integrated Rice Milling Unit</i>	15
	<i>Rice Milling Unit 1 phase</i>	5
	<i>Husker</i>	4
	<i>Separator</i>	10
	<i>Dryer</i>	56
	Alat Pasca Panen Kelapa	8
	Alat Pasca Panen Kopi	11
	Alat Pasca Panen Karet	11
	Alat Pasca Panen Kedelai	4
	Alat Pasca Panen Ubi	14
	Alat Perontok Padi	39
	Alat Pemipil Jagung	38
	Alat Perontok Multiguna	19
	Alat Perontok Kedelai	4
	Alat Panen Padi	6
	Irigasi Tetes	5
	Pengolah Sampah Organik	19
	<i>Container Nitrogen Cair</i>	1
2.	Bahan	
	Semen Beku Sapi	50
	Semen Beku Kerbau	3
	Semen Beku Domba	2
	Semen Beku Kambing	6
	Pakan Ruminansia	28
3.	Pestisida dan Bahan Obat	
	Hormon dan Obat Hewan	1
	Pestisida Padi	28

Sumber: Diolah dari sistem e-Catalogue dan e-Purchasing LKPP (<https://e-katalog.lkpp.go.id>)

Dalam rangka percepatan pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah pada setiap Tahun Anggaran untuk mempercepat pelaksanaan program pembangunan Pemerintah, guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, maka telah ditetapkan kebijakan pemerintah melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Instruksi Presiden tersebut antara lain menginstruksikan kepada Menteri untuk mengambil langkah-langkah percepatan, di antaranya:

- a. Menyelesaikan proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah paling lambat akhir bulan Maret Tahun Anggaran berjalan, khususnya untuk pengadaan jasa konstruksi yang penyelesaiannya dapat dilakukan dalam waktu 1 (satu) tahun;
- b. Melaksanakan seluruh Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah melalui Sistem Pengadaan Secara Elektronik (*e-procurement*);
- c. Mendorong pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di masing-masing Kementerian/Lembaga secara terkonsolidasi;

## ■ Pembentukan ULP-UPT.

Pada satuan kerja lingkup Kementerian Pertanian, khususnya pada Dinas/Badan di Provinsi/Kabupaten/Kota pengelola anggaran Kementerian Pertanian, seringkali mengalami keterlambatan dalam realisasi pengadaan barang dan jasa. Hal ini, terjadi karena keterlambatan dalam penyusunan rencana umum pengadaan yang akan disahkan oleh Kepala Daerah setempat. Keterlambatan penyusunan rencana umum pengadaan berdampak, pada proses pemilihan penyedia barang/jasa yang mendapat prioritas belakangan.

Sebagai wujud pelaksanaan dari Inpres tersebut, maka telah ditetapkan Unit Layanan Pengadaan (ULP) Unit Pelaksana Teknis (UPT), dengan peraturan Menteri Pertanian Nomor 01/Permentan/OT.010/1/2016 telah dibentuk ULP-UPT sebanyak 62 Unit. Pembentukan ULP-UPT bertujuan untuk membantu percepatan pelelangan pada Dinas/Badan Provinsi/Kabupaten/Kota pengelola anggaran Kementerian Pertanian.

## ■ Kebijakan *Refocusing* Anggaran

Mencermati kondisi penganggaran pembangunan pangan dan pertanian selama berpuluh-puluh tahun yang tidak efektif dan efisien,

Menteri Pertanian memandang penting untuk mereformasi kebijakan alokasi anggaran yang lebih memberikan manfaat yang besar kepada masyarakat petani. Sejak Kabinet Kerja mulai bekerja untuk mewujudkan kedaulatan pangan melalui upaya terobosan percepatan peningkatan produksi dan swasembada pangan, Menteri Pertanian membuat terobosan kebijakan “*Refocusing Anggaran*” dengan tujuan memaksimalkan daya ungkit anggaran terhadap capaian target dan sasaran prioritas nasional kedaulatan pangan. Mengubah sistem dan struktur penganggaran menjadi bagian kebijakan utama untuk meningkatkan daya ungkit tersebut.

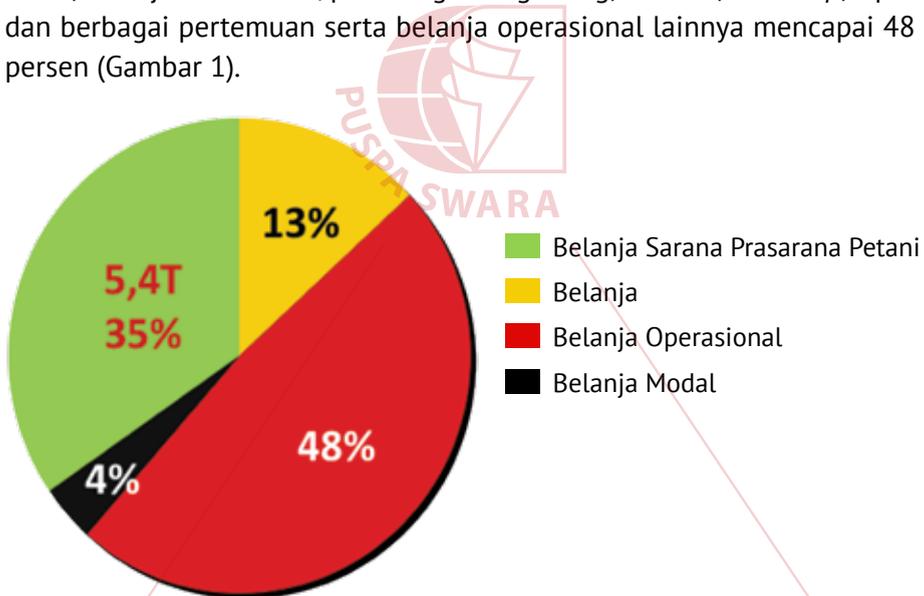
## ■ Struktur Anggaran Pembangunan Pangan dan Pertanian Saat Ini

Secara nasional Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran merancang anggaran didasarkan pada kinerja kementerian/lembaga, dikenal dengan “Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)”. Ini sangat tepat, karena penggunaan anggaran harus dipertanggungjawabkan secara akuntabel. Namun barangkali perlu dicermati kembali dalam implementasinya. Dalam sistem anggaran berbasis kinerja pada kementerian/lembaga, beberapa hal berikut di antaranya menjadi pencirinya, yaitu: (1) dalam satu unit kerja setingkat eselon I memiliki satu program, (2) kegiatan terdapat pada unit eselon II, (3) koordinasi satker berada pada setiap eselon I, (4) membutuhkan satker yang relatif banyak, dan (5) evaluasi kinerja pada setiap eselon I.

Perencanaan anggaran tidak didasarkan pada prinsip “*money follow program*” tetapi lebih banyak didasarkan pada prinsip “*money follow function*” yang lebih mengedepankan fungsi organisasi/lembaga bukan pada fungsi yang mengarah pada prinsip pembangunan untuk pemberdayaan masyarakat (*empowering community development*). Sebagai dampaknya adalah bahwa tidak terelakkan anggaran banyak digunakan untuk menggerakkan fungsi birokrasi dan administrasi dan jauh dari substansi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya anggaran untuk investasi yang dikemas dalam belanja pembangunan (belanja modal) dan anggaran-anggaran untuk pemberdayaan masyarakat

dalam bentuk pembiayaan untuk usaha yang dilakukan masyarakat sangat terbatas.

Mencermati struktur penganggaran pembangunan pangan dan pertanian, sebagaimana halnya terjadi pada sektor-sektor pembangunan lainnya, hampir bisa dipastikan bahwa selama berpuluh-puluh tahun anggaran belanja tersebut lebih banyak untuk membiayai birokrasi dan administrasi. Hanya sebagian kecil anggaran dialokasikan untuk investasi pembiayaan infrastruktur, sarana dan prasarana pertanian yang dibutuhkan masyarakat petani untuk menunjang usahataniannya. Mengambil contoh struktur alokasi anggaran pembangunan pangan dan pertanian tahun 2014, menunjukkan bahwa alokasi anggaran untuk pembiayaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan petani hanya sebesar 35 persen dari total pagu anggaran Kementerian Pertanian. Sementara itu belanja operasional yang di antaranya meliputi belanja perjalanan dinas, belanja rehabilitasi/pembangunan gedung, seminar, *workshop*, rapat dan berbagai pertemuan serta belanja operasional lainnya mencapai 48 persen (Gambar 1).



Gambar 1. Struktur anggaran pembangunan pangan dan pertanian tahun 2014

## ■ **Refocusing Anggaran**

Mencermati kondisi penganggaran yang tidak fokus, Menteri Pertanian pada Kabinet Kerja melakukan terobosan untuk mereformasi kebijakan penganggaran melalui “**kebijakan refocusing anggaran**” sejak tahun 2015. *Refocusing* kebijakan anggaran tersebut menjadi sangat penting untuk diwujudkan dengan didasarkan pada prinsip efisien, efektif, akuntabel, dan harus memberikan manfaat dan dampak yang lebih luas kepada kesejahteraan masyarakat. *Refocusing* tersebut menyasar pada beberapa prinsip yang harus diimplementasikan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran pembangunan pangan dan pertanian. Beberapa prinsip *refocusing* yang diterapkan pada perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran antara lain adalah :

**Pertama**, *anggaran disusun berbasis sasaran prioritas pembangunan*. Dalam perencanaan, anggaran disusun harus didasarkan pada prioritas program dan sasaran nasional yang akan dicapai, tidak didasarkan pada tugas dan fungsi organisasi. Ketika kebijakan program dan sasaran nasional harus fokus pada komoditas strategis : padi, jagung, kedelai, gula, daging sapi/kerbau, bawang merah, cabai, kopi, kakao, karet dan kelapa dalam, maka anggaran harus fokus pada pembiayaan komoditas tersebut. Untuk komoditas lainnya menjadi prioritas berikutnya untuk didanai. Dari perspektif belanja, anggaran untuk pembangunan/pengembangan komoditas yang dialokasikan untuk peningkatan infrastruktur dan sarana yang dibutuhkan petani menjadi prioritas yang harus dialokasikan. Anggaran-anggaran untuk membangun/ merehab gedung kantor, perjalanan dinas, seminar, *workshop*, rapat, dan pertemuan-pertemuan yang masih terlampau besar harus “*di-refocus*” menjadi belanja infrastruktur dan sarana untuk petani.

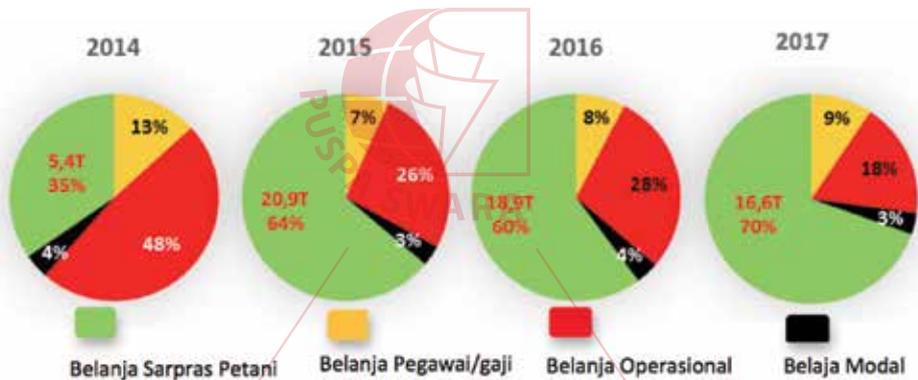
**Kedua**, *anggaran bukan berbasis tugas dan fungsi organisasi*. Berpuluh-puluh perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan anggaran banyak didasarkan pada tugas dan fungsi organisasi (Direktorat Jenderal, Direktorat, Badan, Pusat dan unit eselon lainnya). Dengan anggaran yang relatif terbatas, maka anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan dalam bentuk sarana sangat terbatas, karena alokasi anggaran yang

kurang tepat untuk lebih banyak pada belanja birokrasi dan administrasi. Agar fokus dan efisien dalam penggunaan anggaran, maka setiap unit kerja di lingkup unit Eselon I tidak bisa menjadi dasar pengalokasian anggaran. Dengan demikian unit Eselon I yang tidak pada posisi untuk melaksanakan sasaran prioritas, anggarannya dialokasikan hanya untuk kegiatan rutin dan kegiatan-kegiatan lain seperti perbaikan kebijakan, regulasi, penyusunan/perbaikan pedoman umum dan kegiatan lainnya yang sifatnya penunjang. Maka sudah barang tentu anggaran tidak bisa dipaksakan untuk membiayai komoditas yang bukan prioritas. Sebagai contoh, Direktorat Buah dan Florikultura tidak harus dialokasikan anggarannya untuk pengembangan tanaman hias kecuali untuk kegiatan rutin dan kegiatan untuk penguatan regulasi, memperbaiki/menyusun pedoman teknis.

**Ketiga, alokasi anggaran didasarkan pada efektivitas program dan kinerja pelaksanaan anggaran.** Pada sisi pelaksanaan anggaran, sudah menjadi kebijakan Menteri Pertanian bahwa alokasi anggaran untuk pengembangan komoditas prioritas di daerah harus memenuhi persyaratan berikut, yaitu (1) wilayah yang dipilih untuk didanai adalah wilayah yang memiliki keunggulan komparatif (*comparative advantages*) dimana suatu komoditas tersebut akan mengungkit peningkatan produksi dan mencapai swasembada serta meningkatkan pendapatan masyarakat petani, dan (2) penggunaan anggaran harus berdasarkan prinsip efisien, efektif, dan memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat petani.

**Kebijakan Refocusing anggaran dengan "memangkas" anggaran, perjalanan dinas, seminar, workshop, rapat, pertemuan, rehab/pembangunan gedung dan lainnya, berdampak pada peningkatan sarana dan prasarana petani senilai Rp4,1 triliun (2015), Rp4,3 triliun (2016), dan Rp3,9 triliun (2017).**

Dengan terobosan kebijakan penganggaran yang tepat, struktur alokasi anggaran pembangunan pangan dan pertanian diubah melalui *refocusing* anggaran yang memprioritaskan anggaran bantuan sarana dan prasarana kepada masyarakat petani dan “memangkas” anggaran perjalanan dinas, seminar, *workshop*, pembangunan gedung dan belanja yang tidak prioritas lainnya untuk direalokasikan kepada belanja bantuan sarana dan prasarana kepada petani. Perubahan struktur alokasi anggaran bantuan sarana kepada petani dari hanya 35 persen pada tahun 2014, menjadi 70 persen pada tahun 2017 sebagaimana diilustrasikan pada Gambar 2. Kebijakan *refocusing* anggaran dengan “memangkas” anggaran perjalanan dinas, seminar, *workshop*, rapat, pertemuan-pertemuan, rehab/pembangunan gedung dan lainnya, pada tahun 2015 anggaran yang dapat direalokasikan untuk sarana dan prasarana petani sebesar Rp4,1 triliun, tahun 2016 sebesar Rp4,3 triliun, dan tahun 2017 sebesar Rp3,9 triliun.



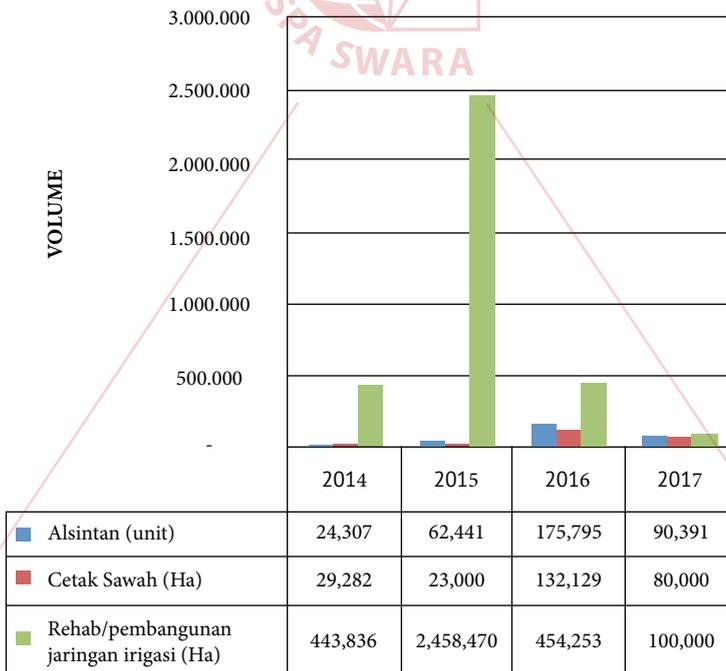
Gambar 2. *Refocusing* anggaran untuk peningkatan belanja sarana dan prasarana petani

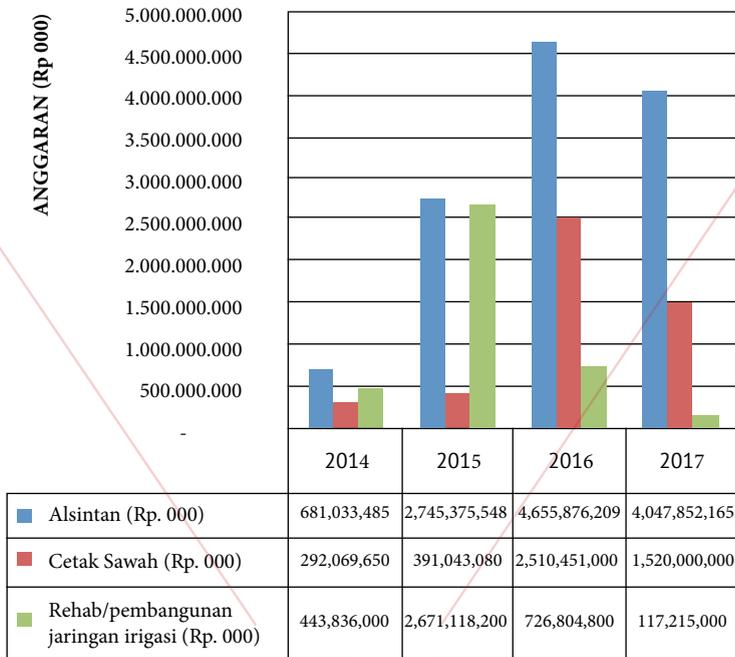
## ■ Dampak Kebijakan *Refocusing* Anggaran

Perubahan struktur anggaran dan komposisi belanja yang fokus pada alokasi untuk memfasilitasi petani dalam percepatan peningkatan produksi dan swasembada melalui penyediaan infrastruktur dan sarana

yang dibutuhkan petani telah menunjukkan dampaknya. Peningkatan produksi dan capaian swasembada pangan yang telah terwujud memberikan bukti faktual dari dampak alokasi anggaran yang tepat sasaran. Percepatan peningkatan produksi dan swasembada pangan tersebut tentunya tidak terlepas dari perbaikan infrastruktur dan ketersediaan sarana pendukung produksi dan swasembada pangan. Peningkatan anggaran telah nyata dampaknya pada upaya peningkatan infrastruktur dan sarana prasarana yang dibutuhkan petani.

Rehab jaringan irigasi tersier pada areal 3 juta hektar yang ditargetkan harus selesai selama 3 tahun (2015-2017), dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari 2 tahun (2015-2016). Pada sisi lain, alat dan mesin pertanian (alsintan) yang sebelum Presiden Joko Widodo umumnya dialokasikan terbatas yaitu 5.000-6.000 unit setiap tahun, meningkat menjadi rata-rata lebih dari 80.000 unit. Meskipun masih belum optimal, pencetakan sawah meningkat dari rata-rata 40.000-50.000 hektar meningkat menjadi lebih dari 70.000 hektar dan akan terus ditingkatkan. Pada Gambar 3 disajikan data infrastruktur dan alsintan sebagai dampak dari peningkatan anggaran.





Gambar 3. Volume dan anggaran rehab/pembangunan jaringan irigasi, cetak sawah dan alat dan mesin pertanian (alsintan).

## Bantuan Benih *Non-Existing*

Keberhasilan peningkatan produksi pangan utama (padi dan jagung) pada tahun 2016 tidak terlepas dari program peningkatan Luas-Tambah-Tanam (LTT) dalam gerakan Upaya Khusus (UPSUS) yang dimulai tahun 2014. Kebijakan ini diperkuat dengan kebijakan bantuan sarana produksi berupa benih unggul khusus tanaman pangan utama yang semula untuk areal tanam yang ada (*existing*) diubah dengan lebih ditekankan pada bantuan benih untuk penambahan luas tanaman (*Non-existing*). Melalui kebijakan ini, pemerintah telah mendorong petani untuk selain menambah luas areal tanaman dalam bentuk peningkatan Indeks Pertanaman (IP) nasional yang saat ini telah mencapai 1,73 dan juga memperluas wilayah penanaman yakni tidak hanya sekedar menanam di areal yang biasa ditanam.

Bantuan benih unggul khususnya untuk padi dan jagung yang dialokasikan pemerintah pada tahun 2012-2017 diarahkan ke areal *non-existing*. Dampaknya menunjukkan bahwa luas areal dan panen kedua komoditas tersebut dari 2013-2016 terus meningkat. Khususnya luas panen padi dari 13.835 ribu ha menjadi 15.035 ribu ha, dan jagung dari 3.821 ribu ha menjadi 4.384,5 ribu ha. Selain meningkatkan LTT, kebijakan penggunaan bantuan benih unggul mampu mendorong produktivitas padi dari 51,52 ku per ha pada tahun 2013 menjadi 52,64 ku per ha

**Luas panen padi meningkat dari 13.835 ribu ha pada tahun 2013 menjadi 15.035 ribu ha pada tahun 2016, dan jagung dari 3.821 ribu ha tahun 2013 menjadi 4.384,5 ribu ha tahun 2016.**

pada tahun 2016, dan jagung dari 48,44 ku per ha pada tahun 2013 menjadi 52,88 ku per ha pada tahun 2016. Pada tanaman padi, selain terjadi peningkatan IP juga terjadi penambahan wilayah tanam. Pada jagung, penambahan wilayah tanam terjadi selain menanam jagung di areal baru juga dilakukan dengan

memanfaatkan integrasi dengan tanaman lain, misalnya perkebunan dan hortikultura. Dalam hal ini, untuk pengembangan integrasi jagung dan kelapa sawit saja direncanakan hingga tahun 2019 seluas 233 ribu ha.

Memang, keberhasilan kebijakan bantuan benih *non-existing* terhadap peningkatan produksi pangan utama tidak dapat berdiri sendiri, karena kebijakan ini bersifat memperkuat kebijakan lainnya yang memiliki target dan sasaran yang sama yakni meningkatkan produksi. Oleh karena itu, hasil sinergis beberapa kebijakan yang telah ditempuh sejak awal ditujukan untuk memaksimalkan pencapaian tujuan.

Benih merupakan sarana yang sangat penting dalam produksi pertanian. Ketersediaan benih dalam jumlah, kualitas dan ketepatan waktu yang memadai menjadi penentu keberhasilan usaha pertanian. Arah dan kebijakan program perbenihan untuk peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu hasil pertanian semula lebih diprioritaskan pada tanaman pangan utama yakni pada padi, jagung, dan kedelai. Tetapi untuk mencapai target swasembada pangan, dan peningkatan produksi pertanian pemerintahan Jokowi-JK telah mencanangkan tahun 2018

sebagai tahun perbenihan dan mengalokasikan anggaran untuk bantuan benih unggul seluas 7 juta ha hingga tahun 2019, termasuk untuk perkebunan dan hortikultura.

Kebijakan bantuan benih/bibit unggul pertanian di masa depan akan terus dilanjutkan, dengan basis inovasi teknologi perbenihan. Dengan demikian petani akan dapat menanam tepat waktu dengan benih tanaman yang berkualitas dan yang dapat memberikan jaminan tingginya produksi pertanian. Untuk menjaga kualitas produksi benih unggul bermutu seperti yang diamanahkan dalam undang-undang, pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 356/HK.130/C/05/2015 Tentang Pedoman Teknis Pembinaan Dan Pengawasan Peredaran Benih Bina Tanaman Pangan.

## **Kebijakan *Reward and Punishment***

Dalam pelaksanaan program dan anggaran APBN melalui mekanisme Dana Dekonsentrasi (Dekon) dan Tugas Pembantuan (TP), peran daerah sangat strategis untuk mewujudkan target dan sasaran prioritas nasional yang telah ditetapkan dalam Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) Kementerian Pertanian. Dukungan daerah dalam mewujudkan kinerja pembangunan pangan dan pertanian menjadi penting. Pertanyaannya adalah: apakah daerah melaksanakan program dan anggaran APBN dengan komitmen tinggi untuk mewujudkan kinerja yang baik?. Hasil evaluasi program dan anggaran menunjukkan bahwa umumnya telah mewujudkan kinerja yang cukup baik. Namun demikian masih banyak juga daerah yang kinerja pelaksanaan program dan anggaran masih perlu ditingkatkan. Untuk itu kebijakan *reward and punishment* diterapkan.

Dari perspektif alokasi anggaran untuk pelaksanaan program pembangunan pangan dan pertanian, besaran alokasi anggaran didasarkan pada kinerja daerah dalam mewujudkan peningkatan produksi dan swasembada pangan. Daerah yang memiliki kinerja yang rendah, anggarannya akan dialihkan ke daerah yang berkinerja tinggi, demikian sebaliknya jika berkinerja baik anggarannya akan ditambah.

**Menteri Pertanian senantiasa memberikan tantangan (challenges) pemerintah daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) untuk melakukan akselerasi peningkatan produksi pangan dan pertanian. Bagi pemerintah daerah yang komit langsung mendapatkan respons Menteri Pertanian untuk mendapatkan bantuan.**

Sebagai contoh, untuk program upaya khusus (UPSUS) peningkatan produksi padi, jagung dan kedelai (Pajale), evaluasi pada tahun 2015 menunjukkan terdapat 10 kabupaten yang mendapatkan *punishment* untuk dikurangi bahkan dialihkan anggaran ke daerah lain karena kinerjanya kurang baik sampai buruk.

Pada sisi lain, untuk percepatan pelaksanaan peningkatan produksi dan swasembada pangan, daerah yang menyatakan siap untuk pengembangan pangan dalam skala luas, Menteri Pertanian memberikan insentif bantuan kongkret berupa alat dan mesin pertanian (alsintan), benih, pupuk

dan bantuan lainnya. Insentif ini mendorong berbagai daerah untuk melakukan percepatan pelaksanaan program peningkatan produksi dan swasembada pangan. Dengan kunjungan kerja Menteri Pertanian di berbagai kabupaten/kota, Menteri Pertanian senantiasa memberikan tantangan (*challenges*) pemerintah daerah (Gubernur/Bupati/Wali Kota) untuk melakukan akselerasi peningkatan produksi pangan dan pertanian. Bagi pemerintah daerah yang komit langsung mendapatkan respons Menteri Pertanian untuk diberikan bantuan sarana dan prasarana.

## Asuransi Pertanian

Swasembada pangan menjadi sebuah target strategis nasional yang menjadi perhatian utama Kementerian Pertanian. Berbagai upaya telah dilakukan, antara lain mulai tahun 2015, pemerintah melaksanakan Upaya Khusus (UPSUS) swasembada padi. Pada sisi yang lain, usaha pertanian dihadapkan pada berbagai risiko. Risiko mengandung pengertian sebagai perubahan kehilangan, kemungkinan kehilangan, ketidakpastian, penyebaran hasil aktual dari hasil yang diharapkan, atau

probabilitas atas hasil yang berbeda dari yang diharapkan. Risiko adalah situasi yang di dalamnya terdapat ketidakpastian hasil atau akibat dari suatu kejadian. Biaya-biaya yang ditimbulkan karena menanggung risiko atau ketidakpastian dapat dibagi menjadi: (1) biaya-biaya dari kerugian yang tidak diharapkan, (2) biaya-biaya dari ketidakpastian itu sendiri.

Usaha sektor pertanian merupakan usaha yang mempunyai risiko yang tinggi mengingat sifatnya yang berbasis sumber daya alam dengan dengan tingkat adopsi teknologi di tingkat petani yang masih beragam. Selama ini petani sebagai ujung tombak dalam sistem produksi pangan nasional, dihadapkan pada sebuah kondisi yang seluruh risiko harus ditanggung secara individual. Dengan kemampuan investasi petani yang terbatas, maka dalam jangka panjang, hal ini akan menimbulkan permasalahan dan memberikan pengaruh yang nyata bagi sistem produksi pangan nasional.

Risiko pada kegiatan pertanian dapat dibedakan menjadi: risiko harga, risiko produksi, risiko aset, risiko kelembagaan, risiko keuangan, dan risiko sumber daya manusia. Ditinjau dari sisi pelaku, risiko yang dihadapi petani berasal dari berbagai sumber dari perubahan atau ketidakpastian, baik yang langsung maupun yang tidak langsung berhubungan dengan kegiatan usahatani. Oleh karena itu risiko yang dihadapi terdiri dari risiko produksi, risiko harga, risiko kehilangan aset, dan risiko teknologi.

Pada sudut pandang yang lain, risiko pertanian dapat dibedakan menjadi: risiko alam, risiko tanaman, risiko lahan, risiko persaingan internasional, risiko kebijakan, risiko teknologi, dan risiko petani. Risiko alam terdiri dari risiko iklim, geologi, kelautan, dan sumber daya alam. Risiko tanaman terdiri dari risiko produksi, permintaan, harga, serangan hama, serangan penyakit, cuaca, curah hujan, struktur pasar, pestisida, varietas, dan polusi. Risiko lahan terdiri dari risiko jenis lahan, kelangkaan lapisan dan air. Risiko persaingan internasional terdiri dari risiko impor dan ekspor yang terdiri dari risiko mutu, keamanan, dan harga. Risiko kebijakan terdiri dari risiko investasi finansial, harga, dan jasa informasi. Risiko teknologi terdiri dari risiko peralatan modern, organisasi, penyuluhan, dan teknis. Risiko petani terdiri dari risiko pendapatan, pendidikan, dan populasi.

Manajemen risiko pada hakikatnya merupakan sebuah pendekatan komprehensif untuk menangani semua kejadian yang menimbulkan kerugian. Manajemen risiko adalah suatu proses dengan menggunakan metode-metode tertentu, yang di dalamnya perusahaan mempertimbangkan risiko yang dihadapi dalam setiap kegiatan organisasi dalam mencapai tujuan. Secara prosedural, manajemen risiko terdiri atas kegiatan penetapan konteks, identifikasi risiko, analisis risiko, evaluasi risiko, dan penanganan risiko yang di dalamnya disertai pula kegiatan pengembangan komunikasi, serta *monitoring* dan evaluasi pada setiap tahapannya. Pengelolaan risiko dapat dilakukan dengan cara penghindaran risiko, penahanan risiko, pengalihan risiko, dan pengendalian risiko. Asuransi merupakan salah satu strategi pengalihan risiko.

Asuransi Pertanian merupakan salah satu skema pendanaan yang terkait dengan pembagian risiko usaha tani. Asuransi pertanian dimaksudkan untuk melindungi kerugian nilai ekonomi usaha tani padi yang mengalami gagal panen akibat banjir, kekeringan dan serangan organisme pengganggu tumbuhan (OPT).

Asuransi pertanian merupakan sebuah alat yang penting bagi petani untuk melindungi usahatani. Asuransi Pertanian merupakan pengalihan risiko yang dapat memberikan ganti rugi akibat kerugian usahatani sehingga keberlangsungan usahatani dapat terjamin. Melalui asuransi usahatani padi memberikan jaminan terhadap kerusakan tanaman akibat banjir, kekeringan, serta serangan OPT, sehingga petani akan memperoleh ganti rugi sebagai modal kerja untuk keberlangsungan usahatannya. Upaya yang telah diluncurkan Kementerian Pertanian ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang telah ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Menteri Pertanian No. 40 Tahun 2015 tentang Fasilitasi Asuransi Pertanian.

Pelaksanaan asuransi pertanian merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Pasal 37 ayat (1) yang berbunyi “Pemerintah dan Pemerintah Daerah, sesuai dengan kewenangannya, berkewajiban melindungi usaha

tani yang dilakukan oleh petani dalam bentuk asuransi pertanian”.Asuransi pertanian dilakukan untuk melindungi petani dari kerugian gagal panen akibat: (1) Bencana alam, (2) Serangan OPT, (3) Wabah penyakit hewan menular, (4) Dampak perubahan iklim, dan/atau, (5) Jenis risiko lain yang diatur dengan Peraturan Menteri.

Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban memfasilitasi setiap Petani untuk menjadi peserta asuransi pertanian. Kewajiban pemerintah ini diatur di pasal 39. Fasilitas dimaksud meliputi: (1) Kemudahan pendaftaran untuk menjadi peserta, (2) Kemudahan akses terhadap perusahaan asuransi, (3) Sosialisasi program asuransi terhadap petani dan perusahaan asuransi, dan/atau (4) Bantuan pembayaran premi. Bantuan pembayaran premi adalah pembayaran premi untuk membantu dan mendidik petani dalam mengikuti asuransi pertanian dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara.

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 maka dikeluarkan Keputusan Menteri Pertanian No. 40 Tahun 2015 tentang Fasilitas Asuransi Pertanian. Kementerian Pertanian mengalokasikan dana bantuan pemerintah untuk bantuan premi petani senilai 80%, dan petani/peternak membayar 20% secara swadaya. Dalam pelaksanaannya ditunjuk PT Jasa Asuransi Indonesia (Jasindo) sebagai mitra pelaksana asuransi pertanian.

Konsep asuransi pertanian diimplementasikan dengan diawali uji coba pada usaha tani padi dalam bentuk Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) pada tahun 2012-2014 di Provinsi Jawa Timur, Sumatera Selatan dan

**Konsep asuransi pertanian baru dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo, dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Pertanian No. 40 Tahun 2015 tentang Fasilitas Asuransi Pertanian dan penerapan program Asuransi Usaha Tani Padi (AUTP) dan Asuransi Usaha Ternak Sapi (AUTS)**

Jawa barat, dan uji coba Asuransi Usaha Ternak Sapi (AUTS) dilaksanakan tahun 2013-2014 di Provinsi DIY, Jateng, Sumbar, Jabar, Jatim dan Bali. Pelaksanaan asuransi pertanian yang telah dimulai sejak tahun 2015 dalam bentuk pilot model untuk mendukung keberhasilan program swasembada pangan. Program Asuransi Pertanian diarahkan pada daerah-daerah yang memiliki risiko kerusakan yang tinggi atau daerah endemik bencana dalam bentuk banjir, kekeringan, dan serangan OPT, yang memiliki pengaruh terhadap produksi pangan nasional. Target yang ditetapkan untuk AOTP seluas 1 juta ha dengan dasar rata-rata luas lahan yang terkena dampak perubahan iklim dan serangan OPT.

Pada tahun 2017, Kementerian Pertanian akan mengembangkan pelaksanaan AOTP dan memberikan bantuan premi kepada petani yang menjadi peserta AOTP. Tujuan penyelenggaraan AOTP ini adalah untuk melindungi kerugian nilai ekonomi usahatani padi akibat gagal panen, sehingga petani memiliki modal kerja untuk pertanaman berikutnya. Secara teknis penyelenggaraan AOTP adalah untuk: (1) memberikan perlindungan kepada petani jika terjadi gagal panen sebagai akibat risiko banjir, kekeringan, dan serangan OPT, dan (2) mengalihkan kerugian akibat risiko banjir, kekeringan, dan serangan OPT kepada pihak lain melalui pertanggungjawaban asuransi.

Sasaran penyelenggaraan asuransi usahatani padi adalah: (1) Terlindunginya petani dari kerugian karena memperoleh ganti rugi jika terjadi gagal panen sebagai akibat risiko banjir, kekeringan, dan atau serangan OPT, dan (2) teralihkannya kerugian petani akibat risiko banjir, kekeringan, dan atau serangan OPT kepada pihak lain melalui skema pertanggungjawaban asuransi.

Usaha peternakan memiliki risiko kematian yang antara lain disebabkan karena kecelakaan, bencana alam, termasuk wabah penyakit. Dengan adanya AUTS maka peternak yang mengalami kerugian usaha budidaya ternaknya akan mendapatkan ganti rugi asuransi yang dapat digunakan sebagai modal untuk melanjutkan kegiatan usaha peternakannya. Tujuan AUTS adalah untuk mengalihkan risiko kerugian usaha akibat sapi mengalami kematian dan/atau kehilangan kepada pihak lain melalui skema pertanggungjawaban asuransi. Sasaran AUTS adalah terlindunginya peternak sapi dari kerugian usaha akibat kematian dan/atau kehilangan supaya peternak dapat melanjutkan usahanya.

Petani yang selama ini ditengarai sebagai pihak yang menanggung seluruh risiko secara individual, maka melalui asuransi pertanian risiko tersebut akan terbagi. Petani akan memperoleh manfaat dalam bentuk: (1) memperoleh ganti rugi keuangan yang akan digunakan sebagai modal kerja usahatani untuk pertanaman berikutnya, (2) meningkatkan aksesibilitas petani terhadap sumber-sumber pembiayaan, (3) mendorong petani untuk menggunakan input produksi sesuai anjuran usahatani yang baik.

Tujuan asuransi pertanian adalah untuk memberikan perlindungan kepada petani dalam bentuk bantuan modal kerja jika terjadi kerusakan tanaman atau gagal panen. Kondisi yang tidak sesuai dengan harapan yang terjadi sebagai akibat risiko bencana alam, serangan organisme pengganggu tumbuhan, wabah penyakit menular, dampak perubahan iklim, dan/atau jenis risiko lainnya. Petani diharapkan tetap bisa melakukan usaha tani, yaitu menanam kembali setelah terjadi gagal panen.

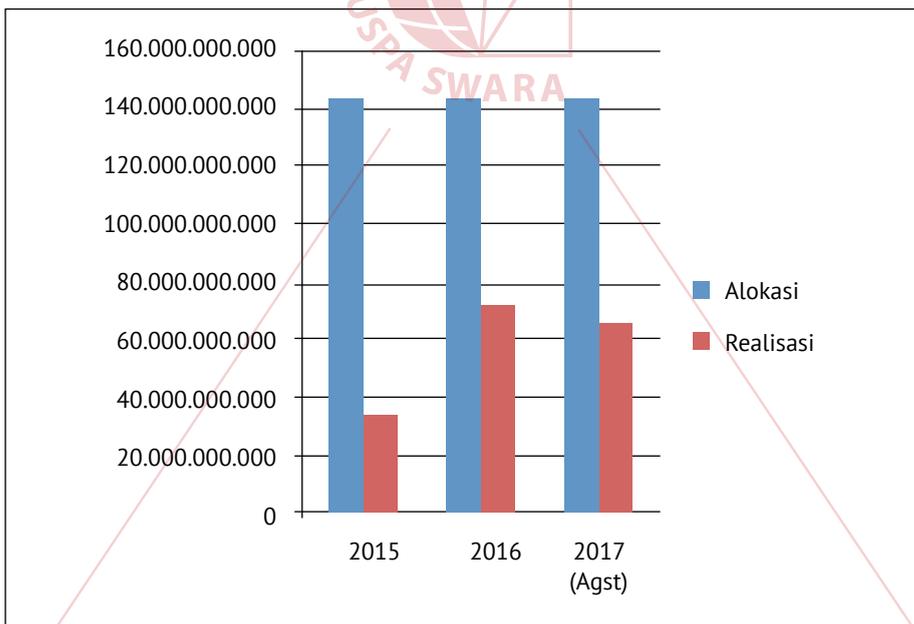
Asuransi Pertanian yang telah dijalankan oleh Kementerian Pertanian sejak tahun 2015, menunjukkan secara nyata berbagai manfaat. Manfaat yang dirasakan tidak hanya oleh petani secara individu, tetapi juga manfaat yang dirasakan secara makro dari sisi pembangunan nasional. Manfaat yang diperoleh oleh petani setelah mengikuti asuransi pertanian antara lain:

- a. melindungi petani dari sisi finansial/pendanaan terhadap kerugian akibat gagal panen,
- b. menaikkan posisi petani di mata lembaga pembiayaan untuk mendapatkan kredit petani,
- c. menstabilkan pendapatan petani karena adanya tanggungan kerugian dari perusahaan asuransi ketika terjadi kerugian akibat gagal panen,
- d. meningkatkan produksi dan produktivitas sektor pertanian dengan mengikuti tata cara bercocok tanam yang baik sebagai prasyarat mengikuti asuransi pertanian,
- e. asuransi merupakan salah satu cara untuk mengedukasi petani untuk bercocok tanam secara baik sebagai salah satu prasyarat mengikuti asuransi pertanian.

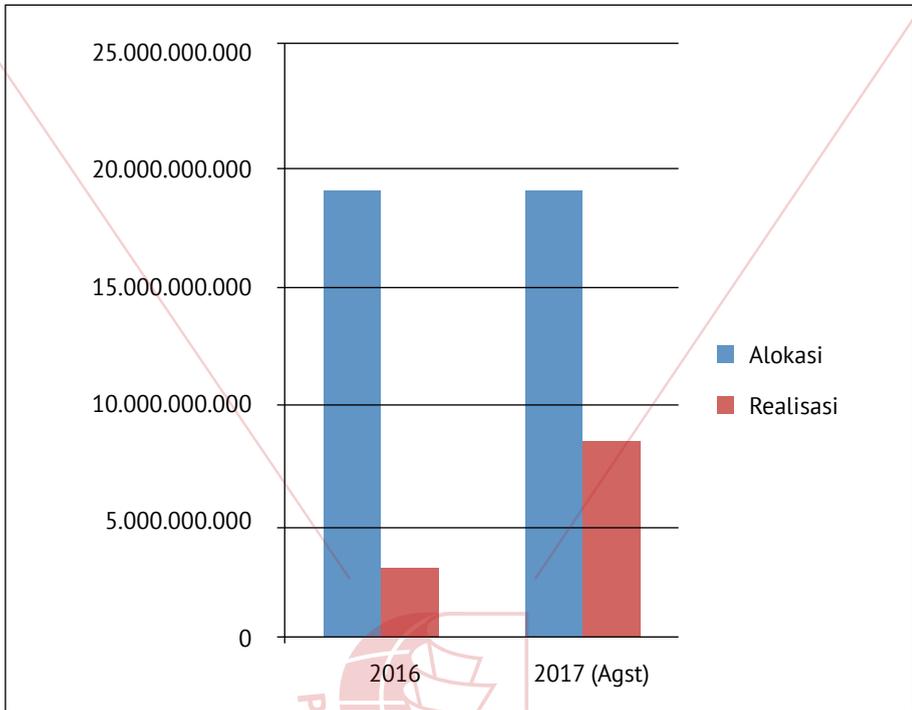
Pada sisi pembangunan nasional, program asuransi pertanian yang diluncurkan oleh Kementerian Pertanian memberikan manfaat potensial dalam bentuk:

- melindungi APBN dari kerugian akibat bencana alam di sektor pertanian karena sudah dikover oleh perusahaan asuransi,
- mengurangi alokasi dana *ad hoc* untuk bencana alam,
- adanya kepastian alokasi dana di APBN, yaitu sebesar bantuan biaya premi asuransi,
- dalam jangka panjang dapat mengurangi kemiskinan di sektor pertanian,
- dalam jangka panjang dapat meningkatkan produksi pertanian secara nasional sehingga diharapkan mampu mengurangi impor.

Komitmen Kementerian Pertanian dalam implementasi sistem asuransi pertanian ditunjukkan antara lain dalam bentuk alokasi anggaran bantuan pemerintah untuk premi AOTP (Gambar 4) dan AOTS (Gambar 5) dalam jumlah besar dengan realisasi yang terus diupayakan meningkat.



Gambar 4. Alokasi anggaran bantuan pemerintah untuk premi AOTP



Gambar 5. Alokasi anggaran bantuan pemerintah untuk premi AUTS

Pada implementasinya, keterlibatan petani masih rendah pada program asuransi pertanian. Kementerian Pertanian telah melakukan upaya pendampingan dan penyuluhan sebagai bagian dari manajemen risiko untuk meningkatkan keterlibatan petani pada program ini. Namun demikian, program asuransi pertanian masih dihadapkan pada berbagai permasalahan, sehingga realisasinya masih terbatas dan manfaat yang diperoleh belum maksimal. Permasalahan yang ada terkait dengan proses transfer pengetahuan dan sosialisasi kepada petani untuk mengikuti program asuransi pertanian. Permasalahan juga terjadi di lapang akibat keterbatasan jumlah dan kemampuan sumber daya manusia sebagai agen transfer pengetahuan petani. Selain itu petunjak tenis yang telah disusun belum memberikan penjelasan yang menyeluruh mengenai

teknis pelaksanaan asuransi usahatani padi maupun usaha ternak sapi. Strategi yang dapat ditempuh adalah:

- a. Pematangan model asuransi pertanian dengan melibatkan peran seluruh *stakeholder* yang terdiri dari: (1) Kementerian teknis selaku pemilik program, (2) Kementerian keuangan selaku pemilik dana, (3) Pihak yang melakukan *monitoring* dan evaluasi, (4) Pihak yang melakukan audit program, serta (5) BUMN yang mendapat penugasan untuk melaksanakan program.
- b. Penyusunan model penyuluhan dan pendampingan terpadu, yang akan terdiri dari model edukasi, model penguatan pengambilan keputusan, dan model pemeliharaan keberlanjutan partisipasi petani dalam program asuransi pertanian.

## ■ Harga Pembelian Pemerintah (HPP) dan Harga Eceran Tertinggi (HET)

Produksi pertanian memegang peran penting dalam sistem pangan nasional. Perubahan produksi akan berpengaruh secara signifikan terhadap stabilitas harga, pada sisi yang lain gejolak harga bahan pangan yang bergerak tak terkendali akan menjadi penyumbang utama inflasi. Pada sistem komoditas pertanian, keseimbangan pasar, yang di dalamnya akan tercipta harga keseimbangan dan jumlah keseimbangan, menjadi strategis.

Keseimbangan pasar merupakan suatu keadaan, yang pada suatu tingkat harga tertentu, keinginan pembeli untuk mendapatkan barang sama dengan keinginan penjual dalam menawarkan barangnya. Keseimbangan pasar akan tercapai jika jumlah output yang diminta sama dengan yang ditawarkan. Pada posisi keseimbangan pasar ini tercipta harga keseimbangan dan jumlah keseimbangan. Harga keseimbangan atau harga pasar merupakan harga yang terbentuk sebagai akibat adanya penyesuaian antara permintaan dan penawaran pasar. Harga

keseimbangan tercapai apabila jumlah barang yang diminta sama dengan jumlah barang yang ditawarkan pada tingkat harga dan waktu tertentu. Jumlah keseimbangan adalah suatu tingkat output yang pada tingkat itu harga permintaan sama dengan harga penawaran.

Harga yang terjadi sangat dipengaruhi oleh kuantitas barang yang diperjualbelikan. Dari sisi pembeli, semakin banyak barang yang ingin dibeli akan meningkatkan harga. Dari sisi penjual, semakin banyak barang yang akan dijual akan menurunkan harga. Untuk komoditas pertanian, sisi penawaran memberikan pengaruh yang lebih signifikan terhadap pembentukan harga. Secara lebih spesifik, sisi penawaran akan ditentukan oleh faktor produksi dan perilaku penyimpanan.

Harga komoditas pangan di pasar cenderung fluktuatif. Ditinjau dari sisi penawaran, hal ini tidak terlepas dari komoditas pertanian yang memiliki sifat musiman. Pada saat panen, produksi berlimpah, sehingga harga akan turun. Pada saat *off-season*, harga menjadi sangat tinggi, sebab barangnya tidak banyak terdapat di pasar. Ditinjau dari sisi permintaan, diketahui bahwa terdapat waktu tertentu ketika permintaan akan komoditas pangan melonjak. Permintaan komoditas pangan pada saat tersebut akan meningkat, dan mendorong harga di pasar juga meningkat.

Inflasi adalah suatu keadaan ketika tingkat harga secara umum naik. Inflasi merupakan suatu gejala ekonomi yang tidak pernah dapat dihilangkan dengan tuntas, namun dapat dilakukan berbagai upaya untuk mengurangi dan mengendalikannya. Inflasi dapat disebabkan karena kenaikan permintaan, karena biaya produksi, dan karena jumlah uang yang beredar bertambah. Pada sektor pertanian, inflasi disebabkan oleh kenaikan permintaan dan biaya produksi.

Inflasi karena kenaikan permintaan terjadi karena adanya kenaikan permintaan. Dalam hal ini, permintaan masyarakat meningkatkan secara agregat. Peningkatan permintaan ini dapat juga terjadi karena peningkatan belanja pada pemerintah, peningkatan permintaan akan barang untuk diekspor, dan peningkatan permintaan barang bagi kebutuhan swasta. Kenaikan permintaan masyarakat ini mengakibatkan harga-harga naik karena penawaran tetap. Inflasi karena biaya produksi terjadi karena

adanya kenaikan biaya produksi. Kenaikan pada biaya produksi terjadi akibat karena kenaikan harga-harga bahan baku. Kenaikan biaya produksi mengakibatkan harga naik dan terjadilah inflasi.

Inflasi memberikan pengaruh terhadap pendapatan masyarakat. Pada beberapa kondisi atau dalam kondisi inflasi lunak, inflasi dapat mendorong perkembangan ekonomi. Inflasi dapat mendorong para pengusaha memperluas produksinya, sehingga akan membuka kesempatan kerja baru yang pada akhirnya akan mendorong pertambahan pendapatan seseorang. Bagi masyarakat dengan penghasilan tetap, inflasi akan menyebabkan penurunan kemampuan karena penghasilan yang tetap tersebut ditukarkan dengan barang dan jasa yang lebih sedikit.

Dari sisi ekspor, diketahui bahwa ekspor produk pertanian berperan penting dalam ekspor nasional. Daya saing untuk barang ekspor akan berkurang apabila terjadi inflasi karena harga barang ekspor semakin mahal. Negara mengalami kerugian karena daya saing barang ekspor berkurang, yang mengakibatkan jumlah penjualan berkurang, sehingga devisa yang diperoleh juga semakin kecil.

Tingkat inflasi yang terlalu tinggi dapat membahayakan perekonomian nasional. Oleh karena itu diperlukan kebijakan pemerintah untuk mengatasinya. Tindakan yang dapat diambil untuk mengatasi inflasi dapat berupa kebijakan moneter, kebijakan fiskal, atau kebijakan lainnya.

Pada saat terjadi permintaan tinggi pada bulan Ramadan dan hari raya, diketahui bahwa inflasi pada bulan Mei 2017 mencapai 0,39, dan pada bulan Juni mencapai 0,69. Angka ini relatif tinggi dibandingkan inflasi di bulan April, yang hanya sebesar 0,09. Tingginya inflasi di bulan Juni 2017, bukan disebabkan oleh kenaikan harga komoditas pangan, namun dipengaruhi oleh tingginya pengeluaran di bidang transportasi, komunikasi dan jasa keuangan. Selama menjelang hari raya, pemerintah rutin mengadakan operasi pasar, untuk mengendalikan harga. Hal ini menunjukkan bahwa upaya pemerintah untuk menjamin ketersediaan dan stabilisasi harga komoditas pangan memiliki andil yang besar pada inflasi.

Kementerian Pertanian telah melakukan berbagai langkah strategis dalam bentuk penyusunan kebijakan lain di luar kebijakan moneter dan kebijakan fiskal terkait dengan upaya untuk mengantisipasi inflasi yang terutama disebabkan oleh komoditas pertanian. Kebijakan yang diambil oleh Kementerian Pertanian terbagi menjadi kebijakan yang mempengaruhi harga secara langsung dan tidak langsung.

Kebijakan yang tidak mempengaruhi harga secara langsung adalah kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk menjaga pasokan barang. Baik produksi domestik, maupun dengan impor. Kebijakan tersebut meliputi: pemberian subsidi produksi (bibit, alat produksi), pengembangan infrastruktur yang dapat mendukung distribusi barang, penyuluhan dan pendampingan pelaku usaha pertanian, dan lainnya. Kebijakan ini bersifat jangka panjang dan ditujukan untuk menjaga stabilitas dan membangun kekuatan industri dalam negeri.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2015 tentang Penetapan dan Penyimpanan Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting memberikan kewenangan kepada Kementerian Pertanian untuk mengambil kebijakan sesuai dengan Pasal 13 yang menyebutkan bahwa Dalam rangka mengendalikan Ketersediaan Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting, secara sendiri atau bersama-sama, Menteri dan Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah nonkementerian dapat membuat kebijakan dan pengendalian sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya terhadap seluruh dan/atau beberapa Barang Kebutuhan Pokok dan/atau Barang Penting.

Kebijakan yang mempengaruhi harga secara langsung merujuk kepada Perpres No. 71 tahun 2015, yang di dalamnya pemerintah memiliki beberapa kebijakan harga: (1) penetapan harga khusus, (2) penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET), dan (3) penetapan harga subsidi. Barang Kebutuhan Pokok adalah barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak dengan skala pemenuhan kebutuhan yang tinggi serta menjadi faktor pendukung kesejahteraan masyarakat. Komoditas pangan yang digolongkan sebagai kebutuhan pokok terdiri atas hasil pertanian (beras, kedelai, cabai, dan bawang merah), hasil industri (gula, minyak goreng,

dan tepung terigu), serta hasil peternakan dan perikanan (daging sapi, daging ayam ras, telur ayam ras, dan ikan segar).

Untuk mengendalikan ketersediaan dan kestabilan harga Barang Kebutuhan Pokok dan Barang Penting Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya, secara sendiri atau bersama-sama, bertugas: (1) meningkatkan dan melindungi produksi; (2) mengembangkan sarana produksi; (3) mengembangkan infrastruktur; (4) membina Pelaku Usaha; (5) mengembangkan sarana perdagangan; (6) mengoptimalkan perdagangan antar pulau; (7) melakukan pemantauan dan pengawasan harga; (8) mengembangkan informasi komoditi secara nasional; (9) mengelola stok dan logistik; (10) meningkatkan kelancaran arus distribusi; (11) mengelola impor dan ekspor; dan (12) menyediakan subsidi ongkos angkut di daerah terpencil, terluar, dan perbatasan.

Intervensi pemerintah melalui kebijakan penetapan harga dilakukan terutama ketika terjadi lonjakan produksi. Pada sistem komoditas pertanian, pada saat panen maka akan terjadi lonjakan produksi yang dapat mengakibatkan berlimpahnya ketersediaan barang di pasar sehingga harga akan turun. Harga yang turun dapat menyebabkan kerugian pada petani karena penerimaan yang tidak bisa menutup biaya produksi pada usaha tani.

Penetapan harga maksimum bertujuan untuk mencegah agar tidak terjadi lonjakan harga. Pada saat permintaan meningkat, maka dapat memicu harga untuk melonjak tinggi. Jika hal ini dibiarkan pada mekanisme pasar, maka harga dapat tidak terkendali.

Kebijakan penetapan harga maksimum lebih dikenal sebagai kebijakan penetapan HET. Tujuan HET lebih bersifat melindungi konsumen. Beberapa kebijakan HET yang pernah dikeluarkan oleh pemerintah di antaranya adalah untuk:

- a. Barang-barang kebutuhan pokok, oleh Kementerian Perdagangan melalui Permendag No. 27/2017
- b. Obat-obatan, oleh Kementerian Kesehatan melalui Permenkes No. 98/2015

- c. Pupuk bersubsidi oleh Kementerian Pertanian, melalui Permentan No. 122/2013
- d. Buku pelajaran oleh Kementerian Pendidikan, melalui Permendikbud No. 124/2016
- e. Tarif Listrik, oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, melalui Permen ESDM No. 28/2016

HET ditetapkan di bawah harga ekuilibriumnya. Dengan penetapan harga di bawah harga ekuilibrium, jumlah konsumen yang bisa membeli pada harga tersebut lebih banyak, namun di sisi lain, jumlah produsen yang mau menjual pada harga tersebut lebih sedikit. Akibatnya terjadilah kelangkaan.

Merujuk kepada Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 27/M-Dag/Per/5/2017 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen dijelaskan bahwa Harga Acuan Pembelian di Petani adalah harga pembelian di tingkat petani yang ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan struktur biaya yang wajar mencakup antara lain biaya produksi, biaya distribusi, keuntungan, dan/atau biaya lain. Adapun Harga Acuan Penjualan di Konsumen adalah harga penjualan di tingkat konsumen yang ditetapkan oleh Menteri dengan mempertimbangkan struktur biaya yang wajar mencakup antara lain biaya produksi, biaya distribusi, keuntungan, dan/atau biaya lain.

Dalam hal harga di tingkat petani berada di bawah Harga Acuan Pembelian di Petani dan harga di tingkat konsumen berada di atas Harga Acuan Penjualan di Konsumen, Menteri dapat menugaskan Badan Usaha Milik Negara untuk melakukan pembelian sesuai dengan Harga Acuan Pembelian di Petani dan melakukan penjualan sesuai dengan Harga Acuan Penjualan di Konsumen. Penugasan diberikan setelah Menteri berkoordinasi dengan Menteri Pertanian dan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.

Penerapan harga pagu disertakan dengan ketentuan dan sanksi. Hal ini untuk meningkatkan efektivitas kebijakan dalam proses penerapannya. Ketentuan dan sanksi tersebut yaitu: (1) pelaku usaha

dalam melakukan penjualan beras secara eceran kepada konsumen wajib mengikuti ketentuan Harga Eceran Tertinggi, (2) pelaku usaha wajib mencantumkan Label Medium/Premium pada kemasan dan Label Harga Eceran Tertinggi pada kemasan, (3) Ketentuan Harga Eceran Tertinggi dikecualikan terhadap Beras Medium dan Beras Premium yang ditetapkan sebagai Beras Khusus oleh Menteri Pertanian, (4) Pelaku usaha yang menjual harga beras melebihi Harga Eceran Tertinggi dikenai sanksi pencabutan izin usaha oleh pejabat penerbit, setelah sebelumnya diberikan peringatan tertulis paling banyak 2 (dua) kali oleh pejabat penerbit.

Kementerian Pertanian bersama dengan Kementerian dan Lembaga lain telah melaksanakan berbagai kebijakan penetapan harga terhadap komoditas pertanian yang strategis. Hal ini dilakukan untuk melindungi kepentingan petani dan konsumen secara proporsional. Dalam pelaksanaannya, kebijakan ini didukung oleh Satgas Pangan. Satgas Pangan dibentuk untuk menekan angka kecurangan dalam hal yang terkait dengan distribusi pangan, harga pangan dan kualitas pangan. Dalam pelaksanaan kegiatannya, Satgas Pangan melibatkan KPPU, Kementerian Perdagangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertanian dan instansi berwenang lainnya. Pada kurun waktu 7 Mei sampai dengan 5 Juli 2017 telah diungkap 212 kasus. Pengungkapan kasus tersebut menjadi upaya untuk membangun stabilitas harga dan pencegahan lonjakan inflasi. Dari 212 kasus tersebut yang berhubungan bahan pokok ada 105, yang nonbahan pokok itu 107.

## **Peningkatan Sinergitas**

Pencapaian target swasembada pangan dalam program pembangunan pertanian pada hakikatnya mencakup aspek yang sangat luas dan kompleks, baik aspek teknis maupun non teknis. Untuk meraih sasaran target pembangunan pertanian, arah pembangunan pertanian pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo dilakukan sesuai prinsip kesatuan

dan sinergitas, yakni pertanian merupakan bagian integral pembangunan nasional. Dalam hal ini implementasi konsep *Good Governance* yang dalam pemahamannya melibatkan sinergisme dengan berbagai sektor, mutlak dilakukan untuk mencapai tujuan bagi kepentingan dan pelayanan publik yang prima.

Kontribusi berbagai sektor kementerian/lembaga/nonlembaga dalam program peningkatan produksi pangan memungkinkan capaian target sasaran, yang implementasinya dapat dilakukan melalui berbagai Subsistem Pertanian Bioindustri Berkelanjutan yang telah digariskan dalam renstra pembangunan pertanian, yakni (1) Sub-sistem sumber daya insani dan IPTEK, (2) Sub-sistem pertanian terpadu hulu yang berupa kegiatan ekonomi input produksi, informasi, dan teknologi, (3) Sub-sistem tata ruang yang berupa pengaturan tata ruang kegiatan pertanian secara terpadu, (4) Sub-sistem usaha pertanian agro-ekologi, (5) Sub-sistem pengolahan bioindustri, (6) Sub-sistem pemasaran, baik pemasaran domestik maupun global, (7) Sub-sistem pembiayaan, baik melalui perbankan maupun non perbankan, (8) Sub-sistem infrastruktur dari hulu hingga hilir, yaitu dukungan sarana dan prasarana berbasis pedesaan, (9) Sub-sistem legislasi dan regulasi, berupa aturan-aturan yang memaksa keterpaduan pembangunan sistem pertanian terpadu secara nasional.

Kerja sinergis yang nyata antar sektor/subsektor/lembaga dalam pelaksanaan program peningkatan produksi pangan utama sejak 2014 lalu, melalui berbagai subsistem pertanian bioindustri tersebut, telah dilakukan secara efektif meski belum memberikan hasil maksimal dan masih ditunggu keberlanjutan hasilnya. Hampir semua kementerian terkait pembangunan pertanian telah memberikan kontribusinya dalam pencapaian peningkatan produksi pangan utama, khususnya beras dan jagung, baik secara langsung maupun tak langsung, a.l. Kemenko Perekonomian, Kementerian Keuangan, Kementerian Perdagangan, Kementerian PUPR, Kementerian BUMN (cq Bulog, PT Pupuk), Kementerian Perindustrian, Kementerian Kehutanan dan KLH, Kementerian Dalam Negeri (dan Pemerintah Daerah), Kemenristek-Dikti dan bahkan dengan Kementerian Pertahanan dan institusi lembaga tertinggi negara Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, kerja sinergi yang nyata juga telah

dilakukan dengan berbagai lembaga, a.l. Perguruan Tinggi, BPS, BPPT, LIPI, BNPP, Perbankan. Lebih dari itu, kerja sinergi dengan kelompok tani, lembaga swadaya masyarakat, swasta, lembaga adat masyarakat tradisional, memberikan hasil kontribusi terpenting dalam keberhasilan peningkatan produksi pangan. Dalam internal Kementerian Pertanian, sinergi antarsub-sektor pangan, perkebunan, hortikultura, peternakan, serta ditjen teknis pendukung lainnya menjadi pemicu penting dalam menyukseskan peningkatan produksi pangan nasional.

Hasil kerja sinergi tersebut di atas telah tercermin dari keluarnya berbagai kebijakan-kebijakan yang mendukung program peningkatan produksi pangan, a.l. (1) Perubahan Perpres tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah, (2) Kerja sama dengan TNI dalam pengawalan dan pendampingan UPSUS, (3) Penetapan HET beras, (4) Dibentuknya Satgas Pangan, (5) Diluncurkannya program Asuransi Pertanian, (6) Gerakan serap gabah (Sergab), (7) Pengembangan Integrasi Sawit-Jagung, (8) Dicanangkannya Program Lumbung Pangan Berorientasi Ekspor, (9) Dicanangkannya Pangan Mengepung Kota Besar, (10) Bantuan sarana dan prasarana pertanian, baik yang menjadi tupoksi Kementan maupun tupoksi sektor lain, (11) Kebijakan untuk tidak mengimpor beras pada tahun 2016, (12) Ekspor bawang merah, dll.

Dalam jangka pendek sinergi antar sektor/subsektor/lembaga telah menunjukkan hasil berupa peningkatan produksi dan swasembada pangan utama pada tahun 2016. Sinergi tersebut masih harus terus diperkuat dengan mengevaluasi hasil kerja bersama dan kendala dalam pencapaian targetnya, serta tindak lanjut solusinya, sehingga sasaran swasembada pangan utama dapat terwujud secara berkelanjutan.

## **Peningkatan Intensitas Pengawalan Dan Pendampingan**

Peningkatan intensitas pengawalan dan pendampingan pencapaian target peningkatan produksi pangan tidak hanya dilakukan

oleh jajaran Kementerian Pertanian tetapi juga dilakukan oleh seluruh *stakeholder* termasuk penyuluh yang terkait dengan pangan utama, antara lain meliputi kementerian perdagangan, Kementerian BUMN, Lembaga Pembiayaan, Pemerintah Daerah bahkan juga melibatkan TNI dan Polri.

Dalam pencapaian target program upaya khusus peningkatan produksi pangan utama (Upsus), terutama padi dan jagung, Kementerian Pertanian telah mengerahkan SDM utamanya melalui penugasan setiap eselon 2, untuk mengawal pelaksanaan Upsus pangan utama di 4-5 Kabupaten sentra produksi. Penugasan juga mencakup seluruh jajaran dan staf Kementerian Pertanian dengan penugasan tambahan di luar tupoksi unit kerjanya. Penugasan ini menunjukkan betapa seriusnya pemerintah mempersiapkan rencana di atas kertas menjadi implementasi yang nyata di lapangan, sehingga sasaran tampak di depan mata. Pengawasan yang sangat intensif ini memungkinkan permasalahan implementasi di lapangan dapat langsung terdeteksi dan solusinya dapat segera dieksekusi. Seperti yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, bahwa beberapa masalah mendasar dalam pelaksanaan program pembangunan pertanian yang sering ditemukan, umumnya terkait dengan benih, pupuk, tenaga kerja termasuk penyuluh pertanian, infrastruktur pengairan, harga, dan koordinasi dengan instansi terkait.

Koordinasi dan kerja sama yang baik antara seluruh petugas di lapangan (a.l. UPTD Dinas Pertanian, Penyuluh, Bulog, penyedia sarana produksi, dll.) merupakan aspek yang sangat penting dalam pencapaian target sasaran program. Pelaksanaan kegiatan di lapangan, seperti pemilihan Kelompok Tani penerima bantuan pertanian dari pemerintah, ketepatan waktu penyaluran bantuan sarana dan prasarana pertanian, ketaatan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa pemerintah sesuai prosedur dan aturan yang ada, penyerapan produksi gabah petani, penanganan serangan hama dan penyakit, kalim asuransi pertanian, dll., membutuhkan tanggung jawab dan komitmen seluruh aparatur pertanian sesuai tugas dan tanggung jawabnya masing-masing, sehingga tugas dapat dilaksanakan dengan baik untuk pencapaian peningkatan produksi pangan utama. Evaluasi di lapangan dalam hal ini dapat dilakukan secara akurat sehingga realisasi di lapangan benar-benar nyata.

Upaya pengawalan dan pendampingan ini telah mendapat dukungan dari TNI Angkatan Darat melalui kerja sama yang dituangkan dalam MOU antara Menteri Pertanian RI dengan Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD), yang memungkinkan pengerahan Babinsa turut membantu petani melaksanakan persiapan tanam hingga pengawalan panen, terutama untuk mewujudkan peningkatan LTT dan produksi pangan, dengan harapan besar mewujudkan swasembada pangan utama pada tahun 2017. Pelaksanaan bantuan TNI AD ini dipandu dengan Peraturan Menteri Pertanian No. 14 tahun 2015 tentang Pedoman Pengawalan dan Pendampingan Terpadu Penyuluh, Mahasiswa dan Bintara Pembina Desa (BABINSA) dalam rangka Upaya Khusus Peningkatan Produksi Pajale, bahwa pelaksanaan pengawalan dan pendampingan dilakukan secara terpadu antara penyuluh, Babinsa dan mahasiswa/alumni sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

**TNI memiliki prinsip bahwa tidak akan ada ketahanan nasional tanpa ketahanan dan kedaulatan pangan.**

Karakter prajurit TNI yang memiliki disiplin dan semangat tinggi dalam melaksanakan tugas negara telah membuka mata dan memacu petani untuk juga mengadopsi karakter tersebut dalam bercocok tanam pangan utama berbasis inovasi teknologi sehingga petani terdorong untuk mampu mengoptimalkan kapasitas kerja dan outputnya. TNI memiliki prinsip bahwa tidak

akan ada ketahanan nasional tanpa ketahanan dan kedaulatan pangan. Banyak pihak pada awalnya menyangsikan keefektifan dan kemungkinan munculnya dampak yang tidak diharapkan dalam kerja sama TNI dengan Kementerian Pertanian dalam program peningkatan produksi pangan untuk mewujudkan ketahanan dan kedaulatan pangan, bahkan ada yang mengkhawatirkan hasilnya akan kontra produktif. Tetapi melalui konsep pendekatan kemanunggalan TNI dengan rakyat, tantangan tersebut dapat terjawab ketika bantuan pengawalan dan pendampingan dalam mewujudkan peningkatan produksi pangan utama oleh TNI berlangsung positif dan efektif sehingga dengan pencapaian produksi beras pada tahun 2016 Indonesia berhasil menyetop impor beras.

Sinergi dengan Polri juga dilakukan untuk menjaga momentum meningkatnya produksi pangan dan stabilitas harga menjelang Ramadan dan lebaran. Tahun 2017, Polri membentuk Satuan Tugas (Satgas) Pangan baik di Pusat maupun di daerah, sesuai arahan Presiden Joko Widodo. Di tingkat pusat, dibentuk Satgas Mabes Polri dipimpin Kadiv Humas Polri, bekerja sama dengan KPPU, Kementerian Perdagangan, Kemendagri, Kementan dan lain-lain. Satgas Pangan di daerah dipimpin para Direktur Reserse Kriminal Khusus (Dirkrimsus) Polda, bekerja sama dengan Dinas Pertanian, Dinas Perdagangan, Dinas Dalam Negeri, dan KPPU.

Perlu dipahami dengan baik, bagaimanapun tingginya intensitas pendampingan dan pengawalan program peningkatan produksi pangan, maka sasaran akhirnya adalah ketahanan pangan dan kesejahteraan petani. Oleh karena itu, setiap langkah pendampingan dan pengawalan yang dilakukan dengan tujuan dan sasaran tersebut, bila memberikan hasil yang nyata akan selalu disambut gembira oleh petani dan berujung pada swasembada berkelanjutan serta terwujudnya kedaulatan pangan





## BAB II

# PERCEPATAN PENCAPAIAN SWASEMBADA

*Pemerintah telah melakukan pencaangan prioritas bagi pencapaian tujuan swasembada pangan. Pencapaian target swasembada pangan ditujukan bagi beras, kedelai, dan jagung di tahun 2017. Dalam rangka mencapai hal tersebut, pemerintah terus melakukan upaya peningkatan produksi hasil pertanian. Langkah strategis yang dilakukan adalah melalui terobosan yang dilakukan oleh Kementerian Pertanian antara lain: (1) Penataan kembali tender atau lelang, (2) Refocusing Anggaran, (3) Bantuan Benih nonexisting, (4) Pemberlakuan Reward dan Punishment, (5) Asuransi Pertanian, dan (6) penetapan HPP dan HET.*

**B**erbagai terobosan yang digagas oleh Kementerian Pertanian pada dasarnya merupakan satu di antara sekian langkah transformatif yang dilakukan Kementerian pertanian. Kementerian Pertanian sebagai sebuah organisasi utama dalam pembangunan pertanian dan sebagai sebuah organisasi yang bersinergi dengan Kementerian dan Lembaga lain, melakukan transformasi untuk mempercepat pencapaian tujuan pembangunan pertanian yang berkelanjutan. Transformasi pada hakikatnya adalah sebuah perubahan, namun tidak semua perubahan adalah sebuah transformasi. Transformasi dicirikan oleh: (1) perubahan dalam membuat terobosan baru, (2) penciptaan perubahan secara keseluruhan dalam bentuk, penampilan dan struktur dari yang belum ada sebelumnya, (3) perubahan dalam *mindset* yang dilakukan berdasarkan proses belajar, (4) proses perubahan fundamental terus-menerus, (5) perubahan dalam pergeseran paradigma yang melibatkan nilai proposisi baru dalam produk atau pelayanan.

Kementerian Pertanian terus melakukan perbaikan internal melalui transformasi organisasi untuk mempercepat pencapaian target swasembada pangan. Transformasi yang dilakukan meliputi: *Reframing*, *Restructuring*, *Revitalizing*, dan *Renewing*.

**REFRAMING** yang dilakukan adalah menggeser konsep Kementerian Pertanian atas tujuan yang akan dicapai dan bagaimana cara mencapai tujuan tersebut. Hal ini terkait dengan pikiran organisasi. Selama ini kita sering terjebak dalam cara berpikir tertentu, dan kehilangan kemampuan untuk mengembangkan model mental yang baru dari posisi saat ini dan akan menjadi seperti apa pada masa yang akan datang. Dimensi *Reframing* terdiri atas: (1) mencapai mobilisasi (*achieve mobilization*), (2) menciptakan visi (*create vision*) dan, (3) membangun sistem pengukuran (*build a measurement system*). *Reframing* membawa organisasi kepada pemikiran baru dan tekad baru untuk mewujudkannya.

**RESTRUCTURING** merupakan upaya menata ulang Kementerian Pertanian menjadi organisasi yang lebih proaktif dan antisipatif terhadap berbagai dinamika yang terjadi. Walaupun secara organisasi formal, struktur organisasi tidak mengalami perubahan, namun telah dilakukan pengorganisasian secara sistematis dalam pelaksanaan Upaya Khusus.

Secara operasional pencapaian target di lapangan dilaksanakan secara *all in* untuk menyukseskan program yaitu dengan penyediaan dana, pengurangan tenaga, perbaikan jaringan irigasi yang rusak, bantuan pupuk, ketersediaan benih unggul yang tepat (jenis/varietas, jumlah, tempat, waktu, mutu, harga), bantuan traktor dan alsintan lainnya yang mendukung persiapan, panen, dan pasca panen termasuk kepastian pemasarannya.

**REVITALIZING** merupakan langkah Kementerian Pertanian untuk memicu percepatan pencapaian tujuan dengan menghubungkan Kementerian Pertanian dengan pembangunan nasional dan lingkungan yang dinamis. Setiap pelaku pada dasarnya berkeinginan untuk tumbuh, namun sumber pertumbuhan sering sulit dipahami, sehingga proses pencapaian tujuan menjadi lebih sulit terwujud. Berdasarkan hal tersebut maka Kementerian Pertanian terus melakukan pelibatan para pelaku secara substantif dalam program Upaya Khusus. Melalui program Upsus pemerintah bertekad untuk menyukseskan kedaulatan pangan pada tahun 2017. Strategi dan upaya dilakukan untuk peningkatan luas tanam dan produktivitas di daerah-daerah sentra produksi pangan.

**RENEWING** merupakan upaya Kementerian Pertanian untuk memperbaiki dari sisi pelaku. Hal ini terkait dengan investasi dari sisi sumber daya manusia dengan keterampilan baru dan tujuan baru, sehingga memungkinkan Kementerian Pertanian untuk terus melaksanakan berbagai terobosan yang telah dicanangkan. Dalam pelaksanaannya melibatkan 3 (tiga) unsur yaitu: (1) menciptakan struktur *reward (create a reward structure)*, (2) membangun individu belajar (*build individual learning*) dan (3) Pengembangan organisasi (*develop the organization*). Langkah ini akan membangun penyebaran pengetahuan atas kebijakan dan strategi baru dan menciptakan kemampuan adaptasi yang cepat.

## Percepatan Peningkatan Produksi Pangan

Strategi pembangunan pertanian selama periode 2015-2019 akan dititikberatkan pada 7 (Tujuh) Strategi Utama Penguatan Pembangunan Pertanian untuk Kedaulatan Pangan (P3KP), yaitu (1) Peningkatan

ketersediaan dan pemanfaatan lahan; (2) Peningkatan infrastruktur dan sarana pertanian; (3) Pengembangan dan perluasan logistik benih/bibit; (4) Penguatan kelembagaan petani; (5) Pengembangan dan penguatan pembiayaan pertanian; (6) Pengembangan dan penguatan bioindustri dan bioenergi; (7) Penguatan jaringan pasar produk pertanian. Selain tujuh strategi utama, terdapat 9 (sembilan) strategi pendukung, yaitu: (1) Penguatan dan peningkatan kapasitas SDM Pertanian; (2) Peningkatan dukungan perkarantina; (3) Peningkatan dukungan inovasi dan teknologi; (4) Pelayanan informasi publik; (5) Pengelolaan regulasi; (6) Pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi; (7) Pengelolaan perencanaan; (8) Penataan dan penguatan organisasi; dan (9) Pengelolaan sistem pengawasan.

Dalam rangka menentukan arah pelaksanaan program dan kegiatan di tahun 2015, Kementerian Pertanian menetapkan 4 (empat) target sukses yang ingin dicapai yaitu: (1) swasembada padi, jagung, dan kedelai, serta peningkatan produksi daging dan gula; (2) peningkatan diversifikasi pangan; (3) peningkatan komoditas bernilai tambah, berdaya saing dalam memenuhi pasar ekspor dan substitusi impor; dan (4) peningkatan pendapatan petani. Pada tahun 2015, upaya-upaya yang telah dilakukan meliputi aspek kebijakan, infrastruktur, *on-farm* dan pasca panen, serta pasar. Pada aspek kebijakan, hal yang telah dikerjakan antara lain: (1) revisi Perpres Pengadaan Barang dan Jasa bidang pertanian diubah dari tender menjadi Penunjukan Langsung atau *e-catalog*, (2) meluncurkan program Upaya Khusus (UPSUS) untuk peningkatan produksi komoditas pangan utama (padi, jagung, kedelai, daging dan gula) beserta pengawalannya secara masif, (3) *me-refocusing* anggaran dari peruntukan kegiatan yang kurang produktif (seperti: rapat, pertemuan, konsinyering, perjalanan dinas, dsb) menjadi lebih produktif dan berdayaguna di lapangan (seperti: memperluas perbaikan jaringan irigasi, tambahan bantuan benih dan pupuk, tambahan bantuan alsintan, dsb), (4) bantuan sarana produksi diperuntukkan untuk lokasi baru (bukan *existing*), (5) mengendalikan impor sebagai insentif kepada petani, (6) meningkatkan koordinasi antar instansi dengan melepaskan ego sektoral, (7) evaluasi serapan anggaran secara harian/mingguan, (8) antisipasi dini

banjir, kekeringan dan OPT, (9) melakukan lelang jabatan di Kementerian Pertanian secara terbuka.

Pada aspek infrastruktur, upaya yang dilakukan adalah rehab jaringan irigasi tersier seluas hampir 2,1 juta ha dan pengoptimalan lahan seluas 570 ribu ha. Pada aspek *on-farm* dan pascapanen, upaya yang dilakukan adalah: bantuan alat dan mesin pertanian kurang lebih 58.572 ribu unit (antara lain: pompa air 21.953 unit, traktor 26.100 unit, *rice transplanter* 5.563 unit, *power thresher* 1.500 unit, *combine harvester* 2.790 unit, dan *rice milling* unit 666 unit), subsidi benih sebanyak 116.500 ton dan pupuk sebanyak 9,55 juta ton, serta pengembangan 1.000 desa mandiri benih dan desa organik. Selanjutnya, pada aspek pasar, upaya yang dikerjakan adalah mengendalikan rekomendasi impor komoditas dan produk pertanian strategis (seperti: beras, cabai, bawang merah, jagung, gula mentah, jeroan, dll), mendorong ekspor pertanian (seperti: jagung, bawang merah, kacang hijau, mangga, dan telur tetas, dsb), kebijakan Harga Patokan Pembelian (HPP), membangun Toko Tani Indonesia, meningkatkan sinergisme dengan Kementerian Perdagangan dan Bulog, mendorong Bulog meningkatkan serapan beras petani, dan melakukan operasi pasar pangan murah untuk masyarakat.

Berbagai upaya yang telah dilakukan tersebut terbukti telah memberikan dampak yang sangat positif, antara lain: penyaluran sarana produksi lebih tepat waktu, luas tambah tanam padi meningkat sebesar 645 ribu ha, produksi pangan utama meningkat (padi 5,85%; jagung 4,34%; kedelai 2,93%, daging sapi/kerbau 4,26%), susut panen turun dari 10% menjadi 2%, risiko puso tanaman dapat diminimalisasi, koordinasi dan sinergisme antarinstansi meningkat, semangat kerja meningkat, impor pertanian terkendali, dan harga pangan lebih stabil.

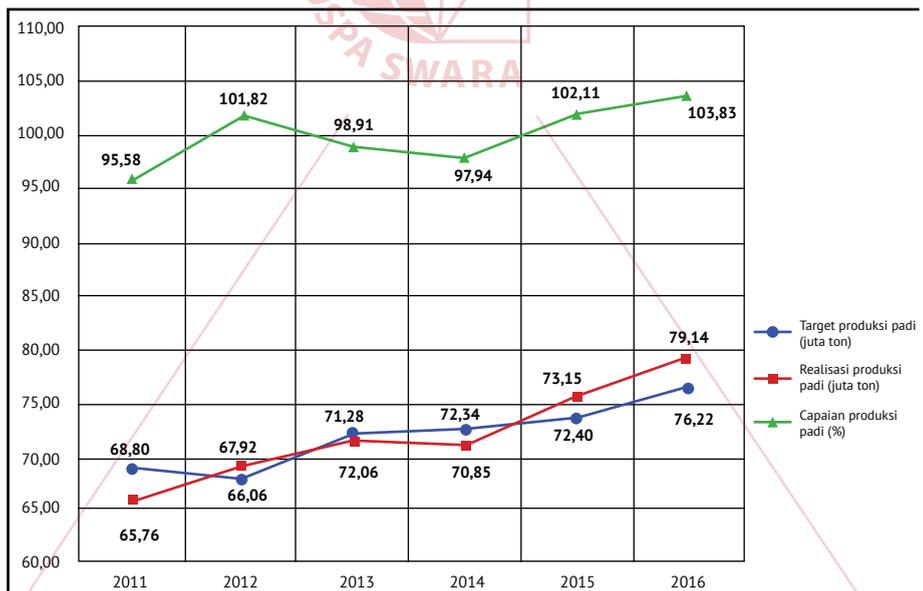
Tahun 2016 adalah tahun kedua pelaksanaan pembangunan pertanian sesuai Rencana Strategis Kementerian Pertanian Periode 2015-2019. Kementerian Pertanian pada periode 2015-2019 telah menetapkan 11 (sebelas) sasaran strategis pembangunan pertanian. Kesebelas sasaran tersebut pada Tahun 2016 diupayakan pencapaiannya melalui 12 (dua belas) Program Pembangunan Pertanian, yaitu: (1) Peningkatan

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

Selanjutnya, untuk menghadapi isu strategis dan permasalahan yang dihadapi, Kementerian Pertanian telah melakukan berbagai upaya sebagai kegiatan terobosan. Selama tahun 2015-2016, berbagai kegiatan terobosan tersebut meliputi: (1) bantuan alat mesin pertanian sebanyak lebih dari 180 ribu unit (antara lain: traktor, *rice transplanter*, *combine harvester*), (2) rehab jaringan irigasi tersier seluas 3,05 juta ha, (3) pengembangan sumber-sumber air seperti embung, *long storage*, dan dam parit sebanyak 3.771 unit, (4) penggunaan benih unggul padi, jagung, kedelai, cabai, dan bawang merah pada areal seluas 7 juta ha, (5) perluasan luas tanam dan luas panen padi melalui peningkatan indeks pertanaman menjadi IP 1,73 (naik 2,95%), (6) perluasan luas tanam dan luas panen jagung melalui penanaman jagung di lahan sawit (terintegrasi) seluas 233 ribu ha (naik 100%), (7) pengembangan lahan rawa lebak seluas 367 ribu ha, (8) pelaksanaan sapi indukan wajib bunting (SIWAB) yang telah memperoleh 1,5 juta kelahiran anak sapi, (9) asuransi pertanian untuk areal padi seluas 674.650 ha, (10) pengembangan lumbung pangan di 5 provinsi, (11) pembangunan Toko Tani Indonesia (TTI) sebanyak 1.218 unit, dan (12) pengendalian impor, terutama komoditas padi, jagung, kedelai, cabai, bawang merah, dan daging sapi.

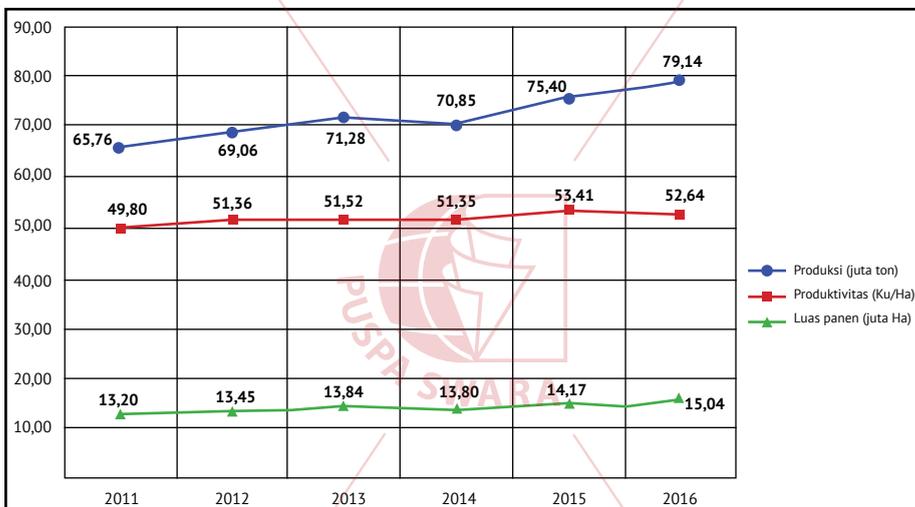
Berbagai upaya yang telah dilakukan tersebut terbukti telah memberikan dampak yang sangat positif, antara lain: (1) produksi padi tahun 2016 sebesar 79,1 juta ton GKG atau naik 4,97% dari tahun 2015

sebesar 75,4 juta ton, (2) produksi jagung tahun 2016 sebesar 23,2 juta ton atau naik 18,10% dari tahun 2015 sebesar 19,6 juta ton, (3) produksi bawang merah sebesar 1,3 juta ton atau naik 5,74% dari tahun 2015 sebesar 1,2 juta ton, (4) produksi aneka cabai sebesar 2,1 juta ton atau naik 9,95% dari tahun 2015 sebesar 1,9 juta ton, (5) impor jagung turun sebanyak 66,6% (3,22 juta ton tahun 2015 menjadi 1,07 juta ton tahun 2016), (6) impor bawang merah turun sebanyak 93,2% (17,43 juta ton tahun 2015 menjadi 1,19 juta ton tahun 2016), dan (7) impor beras medium turun 100% (1,15 juta ton tahun 2015 menjadi nol di tahun 2016), (8) Nilai Tukar Petani (NTP) naik 0,06% (101,59 tahun 2015 menjadi 101,66 tahun 2016), (8) Nilai Tukar Usaha Pertanian naik 2,31% (107,45 tahun 2015 menjadi 109,93 tahun 2016), dan (9) jumlah penduduk miskin turun 1,51% (17,94 juta jiwa tahun 2015 menjadi 17,67 juta jiwa tahun 2016). Produksi padi pada tahun 2016 sebesar 79,14 juta ton GKG atau sebesar 103,83% dari target sebesar 76,22 juta ton GKG, sehingga masuk kategori sangat berhasil. Capaian kinerja ini merupakan capaian tertinggi selama 6(enam) tahun terakhir. Pencapaian kinerja produksi padi tahun 2011 hingga tahun 2016 disajikan pada Gambar 6.



Gambar 6. Capaian kinerja produksi padi tahun 2011-2016

Capaian kinerja produksi padi tahun 2016 sebesar 103,83% lebih baik bila dibandingkan tahun 2015 sebesar 102,11%, dan tahun 2011 sebesar 95,58%. Tren peningkatan capaian kinerja produksi padi selama 5 tahun terakhir memperlihatkan bahwa Kementerian Pertanian secara konsisten terus merealisasikan target yang diamanatkan yaitu meningkatkan produksi padi dalam upaya menyediakan bahan pangan pokok beras bagi seluruh penduduk Indonesia. Peningkatan produksi padi tidak terlepas dari peran produktivitas dan luas panen. Gambar 7 memperlihatkan bahwa luas panen dan produktivitas juga menunjukkan tren meningkat seiring dengan meningkatnya produksi padi.



Gambar 7. Perkembangan realisasi produksi, produktivitas, dan luas panen padi tahun 2011-2016

Meningkatnya luas panen disebabkan terutama oleh meningkatnya luas tambah tanam padi. Membandingkan data tahun 2015-2016 terjadi penambahan luas tambah tanam padi sebesar 1 juta ha di tahun 2016 dibanding di tahun 2015. Selain kenaikan luas panen, kenaikan produksi padi disumbang oleh kenaikan produktivitas di sejumlah wilayah, terutama sentra produksi padi, seperti Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan. Di samping mengandalkan sentra

produksi padi di Pulau Jawa, Kementerian Pertanian pun mendorong wilayah lain di luar Jawa untuk meningkatkan produktivitasnya, seperti Pulau Sulawesi, Sumatera dan Kalimantan. Dibandingkan target produksi padi tahun 2019 sebesar 82,1 juta ton GKG, capaian produksi padi di tahun 2016 sudah mencapai 96,4%. Dengan capaian produksi padi tahun 2016 dapat melebihi target, maka optimis bahwa target produksi padi tahun 2019 akan dapat terlampaui.

Tahun 2017 adalah tahun ketiga pelaksanaan pembangunan pertanian sesuai Rencana Strategis Kementerian Pertanian Periode 2015-2019. Produksi padi pada tahun 2017 menunjukkan peningkatan. Program cetak sawah, pembangunan atau rehabilitasi bendungan dan perbaikan irigasi telah menambah Luas Tanam Padi pada bulan Oktober 2016 - Juli 2017 surplus 728 ribu ha dibandingkan periode yang sama pada tahun 2016, sehingga panen padi pada tahun 2017 lebih tinggi dibandingkan tahun 2016. Berdasarkan data citra satelit landsat LAPAN pada tanggal 2-7 Agustus 2017 *standing-crop* 4,6 juta ha, pertanaman aman untuk 4 bulan mendatang. Produksi beras pada periode Agustus - Desember 2017 yaitu sebesar 18,89 juta ton, atau surplus 5,52 juta ton dibanding kebutuhan konsumsi beras 13,37 juta ton. Produksi tinggi, pasokan beras ke PIBC pada bulan Agustus 2017 di atas normal 44-45 ribu ton. Stok beras PIBC pada bulan Agustus 2017 yaitu sebesar 45.558 ton. Angka ini merupakan angka terbesar sejak 6 tahun terakhir. Apabila dibandingkan dengan tahun 2012, diketahui bahwa stok beras PIBC 2017 sebesar tiga kali lipat. Serangan hama Wereng Batang Cokelat (WBC) pada periode Januari - 7 Agustus 2017 seluas 67 ribu ha atau 0,47% di bawah Ambang Batas 5% aman. Surplus luas tanam padi 728 ribu ha setelah dikurangi serangan WBC 67 ribu ha, masih surplus 661 ribu ha.

Hingga bulan Agustus 2017 Stok Bulog saat ini 1,74 jt ton aman untuk 8 bulan ke depan atau hingga bulan April 2018. Rencana serap pada periode bulan Agustus-Desember 2017 yaitu sebesar 1,15 jt ton dan diharapkan mampu menaham hingga 5 bulan berikutnya atau September 2018. Rata-rata Stok CBP pada kurun waktu tahun 2011-2017 adalah 252.240 ton/th, sedangkan pemanfaatannya sebesar 183.222 ton/th. Adapun stok CBP per 21 Agustus 2017 mencapai 292.087 ton. Stok CBP layak adalah sebesar 225 ribu ton/th. Produksi padi 2017 lebih tinggi dari

2016, harga beras di produsen 2017 lebih rendah, tetapi serapan Bulog pada periode bulan Januari - Juli 2017 turun 409 ribu ton (21%) dari tahun 2016. Pada saat panen puncak yaitu bulan Februari-April 2017, Bulog hanya menyerap 28% beras dari 65% target setahun.

## **Stabilisasi Pasokan dan Harga**

Permintaan dan penawaran akan menghasilkan harga ke-seimbangan, yang menguntungkan bagi kedua pihak, konsumen dan produsen. Pada sisi yang lain, berbagai kendala telah menyebabkan pasar tidak dapat beroperasi secara sempurna. Permasalahan yang sering terjadi adalah adanya hambatan pada proses produksi atau pada proses distribusi barang. Akibatnya barang di satu periode dapat berlimpah, namun di periode lain terjadi kelangkaan barang di pasar. Hambatan di pasar ini menyebabkan harga turun jauh di bawah harga yang seharusnya terjadi, atau sebaliknya menyebabkan harga melonjak terlalu tinggi. Kebijakan HPP dan HET merupakan salah satu instrumen yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam penetapan harga. Penetapan batas atas dan batas bawah harga yang diberlakukan oleh pemerintah, bertujuan untuk stabilisasi harga, yang kemudian akan menciptakan stabilisasi pasokan.

Penetapan HET dilakukan berdasarkan wilayah (Tabel 5). Penerapan harga pagu disertai dengan ketentuan dan sanksi yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas kebijakan dalam proses penerapannya. Pelaku usaha yang menjual harga beras melebihi Harga Eceran Tertinggi dikenai sanksi pencabutan izin usaha oleh pejabat penerbit, setelah sebelumnya diberikan peringatan tertulis paling banyak 2 (dua) kali oleh pejabat penerbit.

Tabel 5. Penetapan HET

No	Wilayah	Harga Eceran Tertinggi (HET)	
		Medium (Rp/kg)	Premium (Rp/kg)
	Jawa, Lampung dan Sumsel	9.450	12.800
	Sumatera*	9.950	13.300
	Bali dan Nusa Tenggara Barat	9.450	12.800
	Nusa Tenggara Timur	9.950	13.300
	Sulawesi	9.450	12.800
	Kalimantan	9.950	13.300
	Maluku	10.250	13.600
	Papua	10.250	13.600

Data menunjukkan bahwa harga beras eceran 2017 tertimbang 13.125 dengan kisaran 10.500 hingga 20.600 bahkan 36.000. Berdasarkan perbandingan yang dilakukan, diketahui bahwa harga eceran beras tahun 2014 naik 0,62%, tahun 2015 naik 0,57%, tahun 2016 turun 0,08%, dan tahun 2017 turun 0,78%. Penetapan HET telah mendatangkan berbagai keuntungan dalam bentuk: (1) Harga yang pada awalnya tidak terkontrol, setelah penerapan HET maksimal medium 9.838 dan premium 13.188, Harga terkendali, (2) Sebelum ada HET, harga ditentukan oleh besarnya persediaan, setelah HET berlaku maka harga beras menjadi terkendali, (3) harga tertimbang menunjukkan kecenderungan menurun dari semula 13.125 menjadi 11.125 (15,1%), (4) konsumen mendapat kepastian harga wajar dan petani tetap mendapatkan perlindungan HPP, (5) akan memberikan andil pada estimasi inflasi sebesar (-0,73) (deflasi), serta (8) menyebabkan penurunan kemiskinan sebesar 0,34%.



## BAB III

### KEBIJAKAN DAN STRATEGI SWASEMBADA BERKELANJUTAN

*Swasembada pangan merupakan suatu program pemerintah yang dilaksanakan untuk mencapai kedaulatan dan ketahanan pangan yang berorientasi pada kesejahteraan petani, menuju masyarakat adil dan makmur yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945. Program ini konsisten dilaksanakan pemerintah sejak NKRI berdiri, dengan capaian yang beragam pada kondisi lingkungan strategis yang berbeda. Keberhasilan program ini baru tercapai pertama kali pada tahun 1984, meski hasilnya pada saat itu tidak berlanjut sesuai dengan yang diharapkan. Keberhasilan berikutnya tercapai pada program yang dicanangkan pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo, yang ditandai dengan peningkatan produksi pangan utama (padi, jagung, kedelai, cabai dan bawang merah) yang nyata pada tahun 2016 dan keberhasilan menyetop impor beras pada tahun tersebut yang telah berlangsung sejak lama bahkan setelah swasembada beras 1984.*

**D**imulai dengan Nawacita pada Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo, swasembada pangan berkelanjutan diharapkan dapat terwujud dari generasi ke generasi hingga waktu tak terhingga ke masa depan. Untuk itu, diperlukan konsistensi dan strategi yang tepat, terarah dan efektif.

## **Konsistensi Pelaksanaan Kebijakan Swasembada Berkelanjutan**

Kebijakan yang konsisten sangat diperlukan untuk kepastian arah dalam mencapai target sasaran suatu program pembangunan berkelanjutan. Kebijakan yang tidak konsisten akan berdampak pada manajemen suatu program, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pengawasan. Lingkungan strategis yang dinamis dalam suatu tatanan program seyogianya tidak mengubah konsistensi kebijakan terutama terkait inti tujuan dan sasaran suatu kebijakan, tetapi bila tetap diperlukan suatu perubahan kebijakan maka rincian regulasinya harus mampu mengubah titik lemah suatu kebijakan yang sebelumnya sudah ditetapkan menjadi suatu kekuatan. Penguatan kebijakan memungkinkan dukungan suatu kebijakan tambahan yang dapat memperkuat kebijakan yang sudah ditetapkan.

Kebijakan swasembada pangan berkelanjutan agar konsisten, perencanaannya dapat diwujudkan dalam dimensi waktu, ruang dan kualitasnya melalui suatu *Grand Design, Road Map, Rencana Strategis*, atau apapun namanya sehingga dapat menjadi acuan untuk mencapai output yang optimal, dan implementasinya dapat berlangsung efektif dengan dukungan penuh dari seluruh sektor dan subsektor dalam jangka pendek, menengah dan panjang. Pengawasan dalam pelaksanaannya juga harus dilakukan secara konsisten dan efektif agar tidak melenceng dari target output yang diharapkan. Untuk itu, evaluasi pelaksanaan dan hasilnya dapat dilakukan secara berkala agar permasalahan dan kendala yang timbul dalam perjalanan pelaksanaan programnya dapat diantisipasi dan dapat segera diberikan solusi pemecahannya.

Untuk mewujudkan swasembada pangan berkelanjutan secara konsisten sehingga bangsa ini mampu meraih kedaulatan pangan secara nyata, Kementerian Pertanian telah menyusun *Grand Design Indonesia Menjadi Lumbung Pangan Dunia pada 2045 (GD-LPD 2045)*. GD-LPD 2045 menuangkan tahapan target output yang diharapkan, sekaligus strategi dalam mencapai output yang optimal.

## Upaya Penguatan Swasembada Keberlanjutan

Pencapaian swasembada pangan membutuhkan upaya dan energi yang sangat besar untuk meraihnya. Bangsa ini tidak boleh hanya terjebak dalam definisi swasembada, yang menyebutkan bahwa kemampuan mencapai produksi 90% dari kebutuhan pangan sudah disebut mencapai swasembada. Implementasinya, upaya menjaga capaian swasembada pangan, agar dapat berlangsung terus secara berkesinambungan setidaknya hingga 2045, harus dilakukan lebih keras agar momentum tersebut tidak kembali pada titik awal dan energi bangsa ini tidak terkuras untuk kembali berupaya mencapai swasembada. Terwujudnya kedaulatan pangan seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945 dan Nawacita pemerintahan Jokowi-JK, tidak dapat berhenti hanya pada status swasembada pangan pada waktu tertentu saja, melainkan swasembada harus terus dilestarikan dan bahkan ditingkatkan agar negara ini mencapai surplus pangan dan mampu berkontribusi bagi ketahanan pangan nasional serta keamanan pangan dunia.

Beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk mewujudkan swasembada pangan berkelanjutan, yakni bahwa bangsa ini harus terus berupaya tanpa mengenal lelah :

- a. Mewujudkan kesejahteraan petani melalui peningkatan daya saing dan nilai tambah produk pertanian pangan, menjaga nilai tukar petani serta mengembangkan pertanian korporasi.
- b. Meningkatkan efisiensi produksi pangan melalui berbagai sistem dan model pertanian maju dan modern.

- c. Menjaga dan melestarikan lingkungan pertanian sehingga tidak berdampak merusak proses produksi, kuantitas dan kualitas produk pertanian.
- d. Menekan risiko usaha tani dan mengupayakan jaminan risiko berusaha tani agar mampu mempertahankan dan meningkatkan daya tarik usaha di bidang pertanian, tidak hanya tanaman pangan.
- e. Menjaga momentum peningkatan produksi pangan secara konsisten dengan mengatasi kendala teknis di lapangan, dengan menjaga kesiapan dukungan infrastruktur serta sarana dan prasarana serta permodalan dalam produksi pangan untuk mengantisipasi dinamika lingkungan strategis (termasuk perubahan iklim) yang mempengaruhi proses produksi pertanian.
- f. Melanjutkan dan mendorong lebih kuat sinergi antar sektor dan subsektor dalam mewujudkan swasembada pangan yang telah dicapai.
- g. Mewariskan semangat kerja keras untuk swasembada pangan dan mewujudkan kedaulatan pangan pada generasi selanjutnya secara berkesinambungan.
- h. Menjaga *political will* pemerintah dalam swasembada pangan dan kedaulatan pangan pada masa pemerintahan sekarang dan akan datang, melalui dukungan berbagai kebijakan yang nyata dan positif.
- i. Meningkatkan SDM pertanian secara nyata dan berkesinambungan.
- j. Menciptakan, mengembangkan dan memanfaatkan inovasi teknologi pertanian secara konsisten untuk mengatasi kelemahan, menjawab tantangan, memanfaatkan peluang dan mengantisipasi ancaman dalam pembangunan pertanian.
- k. Mendorong peningkatan ekspor komoditas unggulan dan potensial serta menekan impor komoditas nonunggulan untuk meningkatkan arus masuk devisa yang dapat berkontribusi dalam pembiayaan pembangunan.
- l. Meningkatkan daya tarik investasi di bidang pertanian, baik di hulu maupun di hilir.

Strategi tersebut di atas dapat diimplementasikan melalui rencana tidak lanjut dalam bentuk program maupun kegiatan nyata. Efektivitas dalam implementasi program dan kegiatan yang disusun akan menentukan keberhasilan dan keberlanjutan swasembada pangan di masa sekarang dan masa depan. Bangsa ini harus belajar dari sejarah pembangunan bangsa sendiri maupun sejarah bangsa lain. Bangsa ini harus belajar ketika hanya mampu berswasembada pangan (beras) sesaat. Bangsa ini juga harus belajar ketika hampir semua komoditas yang sebenarnya mampu kita produksi sendiri, ternyata harus impor dalam jumlah besar, yang kemudian mempengaruhi kemampuan pembiayaan pembangunan dan bahkan kemudian berujung pada krisis moneter dan persangkaan negatif terhadap adanya jebakan pangan oleh bangsa lain.





# EPILOG



## MEWUJUDKAN KEDAULATAN PANGAN DENGAN DAN UNTUK MEMULIAKAN PETANI

*Ulasan dalam buku ini mengandung pesan bahwa kedaulatan pangan, bagaimanapun kondisinya, harus terus-menerus diusahakan dengan berbagai strategi, tanpa mengenal lelah dengan memberikan perhatian pada titik-titik lemah dalam pencapaian sasaran pembangunan pertanian, dalam hal ini dilaksanakan untuk mendukung pencapaian target program peningkatan produksi pangan, dengan sasaran swasembada pangan dan peningkatan kesejahteraan petani.*

Misi Kementerian Pertanian mencapai kedaulatan pangan, sesuai dengan NAWACITA Kabinet Kerja, yang dilaksanakan melalui Program Peningkatan Produksi Pangan, telah memberikan hasil nyata berupa swasembada padi, jagung, cabai dan bawang merah dalam kurun waktu yang tidak terlalu lama. Pada kurun tiga tahun sejak 2014, produksi padi, jagung, cabai, dan bawang merah terus meningkat. Terutama produksi padi pada tahun 2014 hanya 70.846 ribu ton dan tahun 2016 mencapai 79.141 ribu ton. Produksi Jagung pada tahun 2014 sebesar 19.008 ribu ton dan pada tahun 2016 mencapai 23.165 ribu ton. Bahkan di antara beberapa komoditas tersebut, yang semula setiap tahun selalu impor dapat berbalik status menjadi ekspor.

Berbagai kebijakan pemerintah telah ditempuh untuk mendorong percepatan swasembada pangan hingga saat ini, antara lain yang penting meliputi Perpres 172 th 2014 tentang perubahan yang terkait dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah yang sebelumnya memakan waktu lama dan tidak mengenal musim, *refocusing* anggaran pada komoditas pangan strategis dan infrastruktur pertanian, program UPSUS, bantuan benih pada lokasi yang tidak *existing*, pemberlakuan *Reward and Punishment* dalam pelaksanaan penganggaran, implementasi Asuransi Pertanian dan penetapan HET dan HPP, juga termasuk pembentukan Satgas Pangan, telah mewarnai kebijakan-kebijakan pemerintah untuk mendorong peningkatan produksi dan mencapai swasembada pangan, yang meski belum semuanya terimplementasikan dengan baik tetapi sebagian mampu mempengaruhi pencapaian target sasaran. Berbagai kebijakan pemerintah baik yang telah diberlakukan, atau yang masih harus dipikirkan dan dikembangkan lebih lanjut, diharapkan dapat mendukung keberlanjutan swasembada, dan bahkan mengembangkannya pada komoditas potensial lain yang juga bersifat strategis.

Terdapat kecenderungan yang nyata secara langsung bahwa kebijakan *refocusing* program pembangunan pertanian ke arah infrastruktur pertanian, terutama irigasi, waduk, embung, dan pompanisasi, dan program UPSUS sangat mendominasi pengaruhnya terhadap keberhasilan peningkatan produksi pertanian pangan di berbagai provinsi di Indonesia, di samping didukung oleh pengaruh kondisi iklim

yang cukup bersahabat bagi pertanian Indonesia selama kurun waktu 2-3 tahun ke belakang. Kebijakan selain itu, misalnya *Reward and Punishment*, asuransi pertanian, dan sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah, secara tidak langsung juga berpengaruh terhadap peningkatan produksi pangan tetapi implementasinya masih menghadapi kendala di lapangan.

Perjalanan yang ditempuh untuk mencapai swasembada pangan memang menghadapi tantangan yang sangat berat, baik yang terkait dengan aspek teknis maupun nonteknis. Aspek teknis yang cukup berat dihadapi adalah perubahan iklim, serangan organisme pengganggu, dan ketersediaan sarana prasarana tepat waktu dan tepat sasaran (terutama sarana pengairan dan perbenihan), serta permodalan. Sementara itu, dari sisi nonteknis yang sangat berpengaruh terhadap peningkatan produksi, meliputi antara lain pemahaman petani terhadap kebijakan yang dikeluarkan, aspek harga, pemahaman mitra kerja di luar sektor pertanian terhadap program pembangunan pertanian.

Kebijakan-kebijakan yang ditempuh untuk mencapai swasembada pangan sebagai langkah dasar mencapai ketahanan dan kedaulatan pangan telah menuju ke titik terang keberhasilan, tetapi keberlanjutannya harus terus diperjuangkan agar target sasaran nyatanya tercapai lestari, yakni peningkatan kesejahteraan petani. Semoga dengan strategi keberlanjutan dan niat yang tulus cita-cita mulia mencapai pembangunan pertanian berkelanjutan ini dapat terwujud demi masa depan anak cucu.

## Bahan Bacaan

- Angelucci F, Conforti P. 2010. Risk Management and Finance along Value Chains of Small Island Developing States. Evidence from the Caribbean and the Pacific. *Food Policy*
- Bowe JK. 2006. *Enterprise Risk Management Specialty Guide*
- Brown G, Ehrmann S, and Suter Vic. 2013. Transformation and Assessment. A Conceptual Framework. <https://library.educause.edu/~media/files/library/2003/1/nli0348-pdf.pdf>
- Committee of Sponsoring Organization. 2006. *Enterprise Risk Management Framework*. Committee of Sponsoring Organization of The Treadway Commission
- Field P. 2003. *Modern Risk Manajemen: A History*. Risk Books, Incisive RWG Ltd
- Global Risk Alliance. 2006. *Risk Management Guide for Small Business*. NSW Department of State and Regional Development
- Haryanto, JT. 2015. Swasembada Pangan dan Reformasi Subsidi BBM. Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan RI. <https://www.kemenkeu.go.id /Artikel/swasembada-pangan-dan-reformasisubsidi-bbm>
- Kemendag. 2017. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 27/M-Dag/Per/5/2017 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen
- Kementerian Pertanian. 2013. RAB Kementan 2013-2017
- Kementerian Pertanian 2016. Laporan Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2015
- Kementerian Pertanian 2017a. Laporan Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2016
- Kementerian Pertanian. 2017b. Statistik Pertanian 2016
- Kementerian Pertanian 2017c. Perkembangan Indikator Makro dan Produksi Pertanian Juli 2017

- Kluin, BR. 2004. A Framework for Transformation. [http://www.buddykluin.nl/html/downloads/ Transforming the Organization. pdf](http://www.buddykluin.nl/html/downloads/Transforming%20the%20Organization.pdf)
- LKPP. 2015a. Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
- LKPP. 2015b. Katalog elektronik
- Marrison C. 2002. *The Fundamental of Risk Measurement*. Mc Graw Hil Publishing
- Miller A, Dobbins C, Pritchett J, Boehlje M, Ehmke C. 2004. Risk Management for Farmers. Staff Paper 04-11. Department of Agricultural Economics. Purdue University
- Satya, VE. 2016. Anomali Fluktuasi Harga Bahan Pangan Di Indonesia. Info Singkat Ekonomi dan Kebijakan Publik Vol. VIII, No. 03/I/P3DI/ Februari/2016. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. [www.pengkajian.dpr.go.id](http://www.pengkajian.dpr.go.id)
- Suryana, A., Rachman, B., & Hartono, M. D. 2014. Dinamika Kebijakan Harga Gabah dan Beras dalam Mendukung Ketahanan Pangan Nasional. Pengembangan Inovasi Pertanian, 7 (4), hlm. 155-168
- Su X, Zhao Z, Zhang H, Zhiqiang Li Z, Deng Y. 2011. An Integrative Assessment of Risk in Agriculture System. *Journal of Computational Information Systems* 7(1) 2011: 9-16
- Wardhani, S. 2017. Kekuatan HET HPP Melawan Pasar. <http://validnews.co/KEKUATAN-HET-HPP-MELAWAN-PASAR-V0000544>
- Wardhani, S. 2017. Lemahnya Kebijakan Harga Melawan Distorsi Pasar. <http://validnews.co/Lemahnya-Kebijakan-Harga-Melawan-Distorsi-Pasar-V0000658>

