



Katalog BPS: 5101015

# **POLICY BRIEF**



**st2013**  
SENSUS PERTANIAN

## **PENINGKATAN KINERJA PERTANIAN INDONESIA MENUJU KEDAULATAN PANGAN**



**BADAN PUSAT STATISTIK**



***POLICY BRIEF***

**PENINGKATAN KINERJA  
PERTANIAN INDONESIA MENUJU  
KEDAULATAN PANGAN**

## **POLICY BRIEF PENINGKATAN KINERJA PERTANIAN INDONESIA MENUJU KEDAULATAN PANGAN**

© 2015 : Badan Pusat Statistik

ISBN : 978-979-064-888-3  
Nomor Publikasi : 07310.1520  
Katalog BPS : 5101015  
Naskah : Subdirektorat Analisis Statistik  
Diterbitkan Oleh : © Badan Pusat Statistik

Tim Penyusun  
Pengarah : Dr. Suhariyanto  
Editor : Dr. Margo Yuwono, S.Si., M.Si.  
Penulis : Prof. Dr. Ir. Pantjar Simatupang, M.S.,  
Harmawanti Marhaeni, M.Sc.,  
Ema Tusianti, SST, SAB, M.T., M.Sc.

Desain Cover : Adi Nugroho, SST  
Desain Layout : Christien Murtie Andries, SST  
Di cetak oleh : CV. Sari Intan Perdana

Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2015  
iv+ 54 halaman; 17,6 x 25 cm

Dilarang mengumumkan, mendistribusikan, mengomunikasikan, dan/atau menggandakan sebagian atau seluruh isi buku ini untuk tujuan komersial tanpa izin tertulis dari Badan Pusat Statistik

# Kata Pengantar



Sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 16 tahun 1997 tentang Statistik, serta mengacu pada rekomendasi *Food and Agriculture Organization* (FAO), Badan Pusat Statistik (BPS) telah melaksanakan Sensus Pertanian 2013 (ST2013). Data yang dihasilkan dari kegiatan ST2013 diharapkan dapat memberikan gambaran secara aktual mengenai kondisi pertanian di Indonesia. Gambaran tersebut antara lain dapat diperoleh dari analisis data hasil ST2013 secara menyeluruh baik yang diperoleh dari hasil pendataan lengkap maupun survei pendukungnya yang dapat menggali lebih dalam kondisi pertanian Indonesia.

Berdasarkan analisis ST2013, potensi, peluang, dan tantangan pembangunan di berbagai subsektor pertanian dapat diidentifikasi. Pada akhirnya, hasilnya dapat memberikan rekomendasi kebijakan bagi para pemangku kebijakan. Publikasi berjudul *Policy Brief* Peningkatan Kinerja Pertanian Indonesia Menuju Kedaulatan Pangan disusun untuk memberikan masukan terkait arah kebijakan ke depan dalam rangka meningkatkan kinerja pertanian Indonesia menuju kedaulatan pangan. Publikasi ini juga mencakup kerangka kerja kebijakan pangan nasional, status pencapaian kedaulatan pangan, kinerja pertanian, isu dan rekomendasi kebijakan strategis dalam subsektor Pertanian, Peternakan, Perikanan dan Kehutanan.

Kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah ikut berpartisipasi dalam penyusunan buku ini terutama Prof. Dr. Ir. Pantjar Simatupang, M.S yang telah memberikan ide-idenya terkait dengan rekomendasi kebijakan pertanian kedepan. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat kepada segenap pengguna.

Jakarta, Desember 2015  
Kepala Badan Pusat Statistik

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Suryamin'.

Dr. Suryamin

# Daftar Isi

<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>iii</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB 2 KERANGKA KERJA KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL .....</b>	<b>5</b>
2.1 Tinjauan Konsep Kedaulatan Pangan .....	5
2.2 Peran Pertanian dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan .....	10
<b>BAB 3 STATUS PENCAPAIAN KEDAULATAN PANGAN .....</b>	<b>13</b>
3.1 Ketahanan Pangan dan Gizi .....	13
3.2 Kemandirian Pangan .....	15
3.3 Budaya Konsumsi Pangan .....	16
3.4 Kedaulatan Politik Pangan .....	17
3.5 Perspektif ke Depan .....	19
<b>BAB 4 KINERJA PERTANIAN .....</b>	<b>21</b>
4.1 Transformasi Struktural .....	21
4.2 Peningkatan Kinerja Subsektor Tanaman Pangan .....	26
4.3 Peningkatan Kinerja Subsektor Perikanan .....	28
4.4 Peningkatan Kinerja Subsektor Peternakan .....	29
4.5 Peningkatan Kinerja Subsektor Hortikultura .....	31
4.6 Peningkatan Kinerja Subsektor Kehutanan .....	32
4.7 Peningkatan Kinerja Subsektor Perkebunan .....	34
<b>BAB 5 ISU DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN STRATEGIS .....</b>	<b>37</b>
5.1 Transformasi Pertanian .....	37
5.2 Peningkatan Kinerja Subsektor Tanaman Pangan .....	40
5.3 Peningkatan Kinerja Subsektor Perikanan .....	42
5.4 Peningkatan Kinerja Subsektor Peternakan .....	43
5.5 Peningkatan Kinerja Subsektor Hortikultura .....	45
5.6 Peningkatan Kinerja Subsektor Kehutanan .....	46
5.7 Peningkatan Kinerja Subsektor Perkebunan .....	46
5.8 Pengembangan dan Pelestarian Budaya Konsumsi Nusantara .....	47
5.9 Penegakkan Kedaulatan Politik Pangan .....	48
<b>BAB 6 PENUTUP .....</b>	<b>48</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>53</b>

# BAB 1

## PENDAHULUAN

*“Terwujudnya kedaulatan pangan menjadi prioritas utama pembangunan nasional.”*



**M**ewujudkan kedaulatan pangan adalah amanat konstitusi untuk menjamin hak setiap warga negara dalam memperoleh pangan agar dapat hidup layak dan bermartabat. Istilah kedaulatan pangan sesungguhnya sudah dikenal sejak dekade 1980-an, namun belum resmi digunakan di Indonesia hingga Undang-Undang Nomor 18/2012 tentang Pangan diundangkan. Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2015-2019 (RPJM), mewujudkan kedaulatan pangan menjadi prioritas utama pembangunan nasional. Sehingga, sektor pertanian dijadikan sebagai titik berat pembangunan yang antara lain tercermin dari peningkatan luar biasa anggaran pembangunan pertanian. Oleh karena itu, keputusan BPS untuk memfasilitasi penyusunan *Policy Brief* ini kiranya dapat dipahami sebagai bagian dari kontribusinya dalam mewujudkan tujuan nasional tersebut.

Tulisan ini disusun terutama berdasarkan delapan laporan hasil kajian tematik yang dikoordinir dan difasilitasi oleh BPS, dilaksanakan oleh Tim Peneliti dari Universitas Lampung (UNILA, Institut Pertanian Bogor (IPB) dan Universitas Gajah Mada (UGM), dan utamanya menggunakan data Sensus Pertanian 2013 dan survei-survei pendukungnya. Sebagai bahan komplementer, dalam penulisan ini juga digunakan laporan kajian internal dan data terbitan BPS lainnya. Secara keseluruhan, cakupan isi kajian-kajian tersebut amatlah luas, tidak hanya berkaitan dengan kedaulatan pangan. Namun demikian, tulisan ini difokuskan pada aspek kedaulatan pangan saja. Dengan demikian, *Policy Brief* ini tidak merefleksikan keseluruhan isi kajian-kajian tersebut.

Undang-Undang Nomor 18/2012 menyatakan bahwa kebijakan pangan dilakukan berdasarkan *Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan dan Ketahanan Pangan*. UU 18/2012 tidak menyebut istilah ketahanan pangan dan gizi. Namun peraturan hukum turunannya, Peraturan Pemerintah Nomor 17/2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi sudah menggunakan konsep ketahanan pangan dan gizi, bahkan menggunakannya sebagai judul regulasi. Walaupun secara legal formal definisi *ketahanan pangan dan gizi* sangat mirip dengan *ketahanan pangan*, konteks kebijakan keduanya sangat berbeda. Kedaulatan pangan didefinisikan dalam UU 18/2012, namun PP 17/2015 tidak menyinggunginya sama sekali. Regulasi yang ada belum memberikan arahan yang memadai mengenai kerangka operasional kedaulatan pangan.

Oleh karena itulah tulisan ini diawali dengan tinjauan tentang konsep dan kerangka kerja kebijakan kedaulatan pangan (Bab 2). Dijelaskan bahwa konsep ketahanan pangan sudah tidak sesuai sehingga sebaiknya digantikan dengan konsep ketahanan pangan dan gizi yang merupakan tujuan atau indikator kinerja akhir kedaulatan pangan. Landasan politik kedaulatan pangan ialah kemandirian pangan, budaya konsumsi pangan, dan kedaulatan politik pangan yang disebut *Trisakti Kedaulatan Pangan*. Dalam bab ini juga dijelaskan bagaimana pertanian dapat berperan dalam mewujudkan kedaulatan pangan. Isi bab inilah yang dijadikan landasan berpikir dalam penulisan bab-bab berikutnya, sehingga mestinya dapat membantu pembaca dalam memahami isi tulisan secara keseluruhan. Penulis menganggap bahwa konsep yang disusun merupakan salah satu gagasan operasionalisasi konsep kedaulatan pangan dalam konteks Indonesia sehingga diharapkan dapat juga dijadikan sebagai acuan dalam analisis dan penelitian kebijakan pangan lainnya. Bab 2 ini dapat dipandang sebagai pemikiran komplementer terhadap kajian BPS & PSAP-UGM (2015), yang juga membahas konsep teoritis kedaulatan pangan.

Tinjauan empiris dimulai dengan analisis status pencapaian kedaulatan pangan (Bab 3) yang disusun berdasarkan kerangka pemikiran dalam Bab 2. Pencapaian kedaulatan pangan ditinjau dari aspek ketahanan pangan dan gizi, kemandirian pangan, budaya konsumsi pangan dan kedaulatan politik pangan. Analisis menunjukkan bahwa ketahanan pangan nasional semakin baik, namun ketahanan gizi masih belum sesuai harapan dan diperkirakan akan menjadi masalah lebih serius di masa datang. Selain itu, prevalensi rawan pangan dan kemiskinan rumah tangga pertanian masih cukup tinggi sehingga seharusnya dijadikan prioritas kebijakan. Sejalan dengan itu, ketiga pilar *Trisakti Kedaulatan Pangan* masih perlu dibenahi.

Bab 4 memuat tinjauan tentang kinerja pertanian yang mencakup transformasi struktural dan kinerja setiap subsektor lingkup pertanian.

Bab ini dimaksudkan sebagai jembatan antara Bab 3 (Status Pencapaian Kedaulatan Pangan) dan Bab 5 (Isu dan Rekomendasi Kebijakan). Dengan demikian, isi bab ini dapat dipandang sebagai penjelasan kenapa status pencapaian kedaulatan pangan itu demikian (diagnosa masalah) dan bagaimana mengatasinya (resep kurasi). Kajian menunjukkan bahwa ketidakseimbangan struktural, kecilnya skala usaha, rendahnya tingkat pendidikan keluarga tani, serta kurangnya fasilitas dan infrastruktur pendukung usaha pertanian menjadi penentu utama pencapaian kedaulatan pangan.

Isu dan rekomendasi kebijakan strategis disusun dalam Bab 5 yang disusun berdasarkan bab-bab sebelumnya. Isu dan rekomendasi kebijakan mencakup pengelolaan transformasi struktural dan peningkatan kinerja setiap subsektor pertanian. Di antara rekomendasi yang dianggap berbeda dengan pemikiran atau arah kebijakan arus utama ialah, bahwa pengelolaan transformasi struktural adalah kunci utama dalam menjaga regenerasi petani, kesejahteraan petani dan keberlanjutan kemandirian pangan, kebijakan swasembada pangan perlu dikaji ulang antara lain dengan tidak lagi memasukkan swasembada kedelai dan daging sapi sebagai prioritas, memasukkan peningkatan konsumsi ikan, sayur dan buah sebagai prioritas. Mengkaji ulang kerangka kerja kebijakan kedaulatan dengan mengubah arah kebijakan dari menjamin akses pangan menjadi menjamin penggunaan pangan sesuai kecukupan gizi, dan mengadopsi kerangka kerja kebijakan baru seperti yang disusun dalam Bab 2. Tulisan diakhiri dengan Bab 6 Penutup, yang memuat catatan umum terkait dengan isi keseluruhan.





# BAB 2

## KERANGKA KERJA KEBIJAKAN PANGAN NASIONAL

*“Sasaran akhir kedaulatan pangan ialah mewujudkan ketahanan pangan dan gizi di tingkat perseorangan dengan dasar Trisakti Kedaulatan Pangan.”*

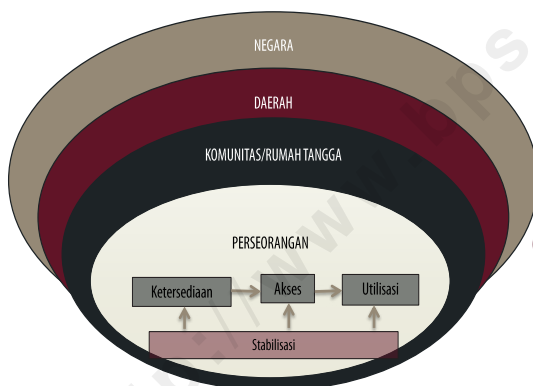


### 2.1. Tinjauan Konsep Kedaulatan Pangan

Sistem ketahanan pangan nasional merupakan kesatuan hierarkis pada cakupan negara, daerah (provinsi dan kabupaten), komunitas dan rumah tangga. Ketahanan pangan nasional merupakan syarat keharusan, tetapi tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan daerah, yang selanjutnya menjadi syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan keluarga, yang selanjutnya menjadi syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin ketahanan pangan perseorangan. Bila negara rawan pangan maka pastilah ada daerah, rumah tangga dan individu yang rawan pangan. Karena itu, ketahanan pangan perlu dikelola di tingkat nasional, daerah, komunitas dan keluarga. Ketahanan pangan di setiap tingkatan mencakup empat dimensi hierarkis: ketersediaan, akses, utilisasi, dan stabilisasi. Terjaminnya ketersediaan pangan merupakan syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin akses pangan yang selanjutnya menjadi syarat keharusan namun tidak cukup untuk menjamin utilisasi. Stabilisasi merupakan syarat untuk menjamin kepastian ketersediaan akses dan utilisasi pangan sepanjang waktu. Kerangka kerja ketahanan pangan ditunjukkan seperti pada Gambar 1.

Paradigma ketahanan pangan bermanfaat sebagai dasar mendiagnosa dan merumuskan kerangka kerja kebijakan pangan. Konsep ketahanan pangan juga dapat menjelaskan sejumlah fenomena empiris. Sebagai contoh, fenomena kelaparan dalam kelimpahan pangan (*hunger in plenty*). India surplus pangan, bahkan salah satu eksportir utama beras

dunia, namun prevalensi kurang pangan sangat tinggi. Indonesia, paling sedikit dalam 30 tahun terakhir selalu tidak kekurangan ketersediaan secara nasional. Namun, beberapa daerah seperti di Nusa Tenggara Timur kerap mengalami rawan pangan temporer. Konsep ketahanan pangan juga dapat menjelaskan kenapa swasembada pangan bukanlah jaminan untuk mewujudkan akses pangan bagi seluruh daerah, apalagi bagi rumah tangga dan perseorangan. Konsep ketahanan pangan mengandung kelemahan mendasar yakni, fokus pada pemenuhan (bahan) pangan, tidak secara eksplisit menyatakan urgensi ketahanan gizi. Padahal, faktor penentu agar seseorang hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan ialah asupan gizi yang cukup dan berimbang, bukan perolehan (bahan) pangan. Dalam praktik, paradigma ketahanan pangan berorientasi pada bahan pangan pokok sumber zat gizi makro (karbohidrat dan protein), seperti beras, jagung, terigu, gula, daging sapi, sehingga mengabaikan sumber zat gizi mikro (vitamin dan mineral) seperti aneka sayur dan buah. Oleh karena itulah, dalam lima tahun terakhir konsep ketahanan pangan telah diganti dengan konsep ketahanan pangan dan gizi.



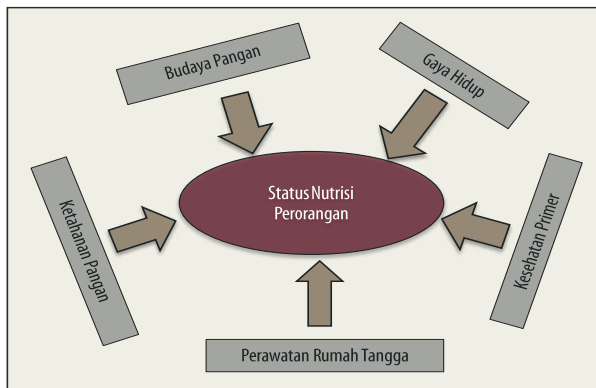
**Gambar 1**  
Kerangka Kerja Paradigma  
Ketahanan Pangan

Undang-undang Nomor 18/2012 tentang Pangan menyatakan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan berdasarkan Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan dan Ketahanan Pangan. Undang-undang menyatakan bahwa ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. UU 18/2012 tidak menyebut istilah ketahanan pangan dan gizi. Namun peraturan hukum turunannya, Peraturan Pemerintah Nomor 17/2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi sudah menggunakannya sebagai judul. PP 17/2015 menyatakan bahwa ketahanan pangan dan gizi adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan pangan dan gizi bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup,

*baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, memenuhi kecukupan gizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk mewujudkan status gizi yang baik agar dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.* Dari definisi ini terlihat bahwa konsep *ketahanan pangan* memiliki sasaran akhir yang sama dengan konsep *ketahanan pangan dan gizi*.

Perbedaan konsep *ketahanan pangan* dan *ketahanan pangan dan gizi* terletak pada sasaran antara. Konsep *ketahanan pangan* menggunakan indikator *terpenuhinya pangan* sebagai sasaran antara, sedangkan konsep *ketahanan pangan dan gizi* menggunakan indikator *terpenuhinya kebutuhan pangan dan gizi*. Sejalan dengan itu, indikator kualifikasi sasaran antara juga hanya berbeda dalam hal gizi. Pada konsep *ketahanan pangan* indikator terkait adalah "*bergizi*"; sedangkan pada konsep *ketahanan pangan dan gizi* indikator terkait adalah "*memenuhi kecukupan gizi*." Paradigma *ketahanan pangan dan gizi* berpandangan bahwa *ketahanan pangan* merupakan prasyarat namun tidak cukup untuk menjamin kesehatan gizi bagi setiap orang. Selain terjaminnya perolehan pangan, kesehatan gizi perorangan juga ditentukan oleh kesesuaian pengasuhan dan kesehatan rumah (termasuk perolehan air minum, penyiapan dan pembagian makanan antar anggota rumah tangga, kesehatan lingkungan rumah), kesehatan primer, budaya pangan, dan gaya hidup. Penentu langsung kesehatan gizi menurut paradigma *ketahanan pangan dan gizi* ditunjukkan pada Gambar 2.

UU 18/2012 menyatakan bahwa *kemandirian pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai di tingkat perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat.* Dalam khasanah literatur, *kemandirian pangan* kerap dimaknai sebagai padanan *food self-reliant*. Pandangan ini tidak membedakan asal pangan. Kata kuncinya ialah kemampuan dalam menjamin pemenuhan kebutuhan pangan, termasuk kemampuan untuk mengimpor pangan. Dalam hal ini *food self-reliant* lebih tepat dimaknai sebagai padanan *swadaya pangan*, bukan *kemandirian pangan* sebagaimana dimaksudkan oleh UU 18/2012. Undang-undang mengamanatkan bahwa pengadaan pangan mengutamakan produksi dalam negeri, impor pangan dapat dilakukan bila produksi dalam negeri belum mencukupi atau untuk menutupi kekurangan produksi dalam negeri. Artinya, *kemandirian pangan* merupakan arahan kebijakan untuk mewujudkan *swasembada pangan* sebagai sasaran ideal jangka panjang. *Swadaya pangan* merupakan arahan kebijakan jangka pendek dalam kondisi terpaksa bila *swasembada pangan* belum terwujud.



**Gambar 2**  
Determinan Langsung  
Status Kesehatan Gizi  
Perorangan

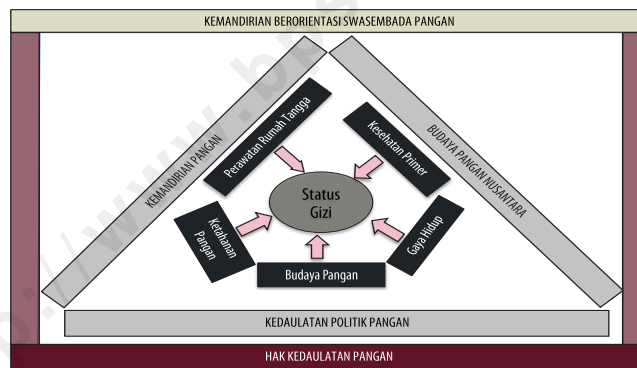
UU 18/2012 menyatakan bahwa *Kedaulatan Pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal*. Sistem pangan mencakup proses dan infrastruktur pendukung dalam menghasilkan, mengolah dan mendistribusikan pangan kepada konsumen, mengonsumsi serta daur ulang sisa bahan pangan. Kedaulatan pangan mencakup:

1. Bertujuan untuk menjamin hak atas pangan bagi rakyat.
2. Hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan.
3. Hak masyarakat (utamanya petani kecil) yang secara mandiri menentukan sistem produksi pangan sesuai dengan potensi sumber daya lokal.
4. Hak masyarakat yang secara mandiri menentukan budaya konsumsi pangan sesuai dengan kearifan lokal.

Hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan ialah hak atas kedaulatan politik pangan yang dilaksanakan berdasarkan aspirasi rakyat dalam membangun sistem pangan. Sistem produksi pangan berbasis sumber daya lokal berarti pengadaan pangan mengutamakan produksi pangan dalam negeri melalui usaha pertanian rakyat yang ramah lingkungan. Artinya, sistem pangan berdasarkan pada kemandirian pangan dengan sasaran akhir swasembada pangan. Pengakuan hak masyarakat dalam menentukan budaya konsumsi pangan merupakan kesadaran bahwa budaya pangan dan gaya hidup juga penentu langsung ketahanan pangan dan gizi. Hak budaya pangan dimaksudkan untuk mengembangkan dan melestarikan budaya konsumsi lokal sebagai bagian integral dari pilar sistem pangan nasional, serta mencegah ekspansi budaya pangan asing yang tidak saja dapat merusak atau bahkan mematikan budaya pangan asli nusantara, tetapi juga menyebabkan ketergantungan pangan dari negara asing.

Kedaulatan politik pangan hanya terwujud dan semakin kuat bila ditopang oleh kemandirian pangan dan budaya pangan, dan demikian sebaliknya, kemandirian pangan dan budaya pangan merupakan prasyarat agar negara memiliki kedaulatan politik pangan. Ketiga pilar saling membutuhkan dan menguatkan. Kedaulatan politik pangan diperlukan agar negara mampu memberikan fasilitasi, perlindungan, dan pemberdayaan bagi masyarakat dalam rangka mewujudkan kemandirian pangan dan budaya pangan berkepribadian Indonesia. Kedaulatan pangan tidak dapat terwujud bila negara tidak mandiri dalam perolehan pangan dan tergantung pada budaya pangan asing. Kemandirian pangan hanya dapat diwujudkan bila ditopang oleh kebijakan yang hanya dapat diwujudkan bila negara dan bangsa memiliki kedaulatan politik pangan, serta didukung oleh budaya konsumsi pangan berbasis produksi dalam negeri yang hanya dapat diwujudkan melalui budaya pangan berkepribadian Indonesia. Budaya pangan berkepribadian Indonesia hanya dapat diwujudkan bila ada perlindungan dan pemberdayaan negara yang hanya dapat diwujudkan bila negara dan bangsa memiliki kedaulatan politik pangan, serta bila didukung oleh produksi pangan berbasis produksi dalam negeri (Gambar 3).

**Gambar 3**  
Kerangka Konseptual  
Paradigma Kedaulatan  
Pangan



Dengan demikian, yang dimaksud dengan “Mewujudkan Kedaulatan Pangan” yang menjadi tema tulisan ini ialah mewujudkan sasaran berikut:

- Sasaran akhir (primer): Tujuan Pembangunan Pangan
  - Mewujudkan ketahanan pangan dan gizi di tingkat perseorangan
- Sasaran antara (sekunder): Landasan Politik Pangan “Trisakti Kedaulatan Pangan”
  - Kedaulatan politik
  - Kemandirian pangan
  - Nasionalitas budaya pangan

## 2.2. Peran Pertanian dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan

Pertanian dalam arti luas (termasuk tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan) merupakan poros sistem ketahanan pangan dan gizi. Media dan alur peran pertanian dalam mewujudkan kedaulatan pangan sangat beragam dan kompleks. Secara umum, media transmisi tersebut dipilah menjadi enam aspek:

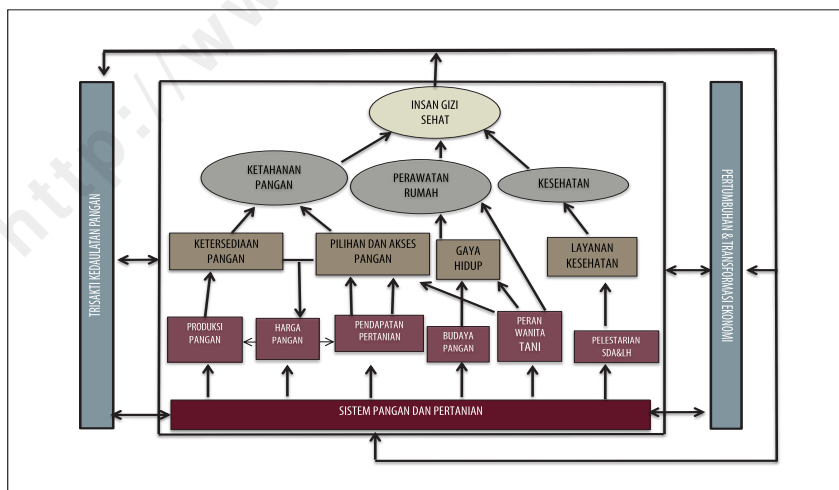
1. Penyediaan pangan: Produksi bahan pangan untuk konsumsi langsung maupun dijual.
2. Harga pangan: Keseimbangan penyediaan (penawaran) dan penggunaan (permintaan) pangan.
3. Pendapatan pelaku pertanian: Penentu daya beli pangan, penentu akses pangan warga pertanian.
4. Pemberdayaan wanita: Pengasuhan keluarga, penentu penggunaan dan alokasi pangan antar individu dalam keluarga.
5. Pemeliharaan budaya konsumsi pangan lokal nusantara: Penentu pola konsumsi pangan.
6. Dampak tidak langsung: Melalui peningkatan pendapatan di sektor non pertanian. Fasilitasi dan dinamisasi pembangunan nasional (dampak tidak lanjutan):
  - a. Pertumbuhan pendapatan: Akses pangan seluruh penduduk.
  - b. Stabilisasi harga (inflasi): Daya beli pendapatan, penentu akses pangan.
  - c. Transformasi struktur ekonomi makro: Penentu pola konsumsi pangan.

Pertanian menghasilkan bahan pangan yang mencakup sumber utama karbohidrat (serelia, umbi-umbian), protein (kacang-kacangan, ternak, ikan, hewan buruan), vitamin dan mineral (buah-buahan dan sayuran), dan serat pangan (aneka hasil tanaman). Produksi pangan dalam negeri merupakan sumber pangadaan pangan, baik untuk dikonsumsi oleh keluarga petani sendiri maupun untuk pasokan pasar. Produksi dalam negeri juga penentu kemandirian pangan, salah satu pilar Trisakti Kedaulatan Pangan. Produksi pangan, bersama sama dengan permintaan, ekspor, impor, dan kebijakan, juga penentu utama harga pangan. Secara umum, peningkatan produksi pangan akan menurunkan harga pangan dan tingkat inflasi, sehingga bermanfaat dalam meningkatkan daya beli pendapatan terhadap pangan. Pertanian merupakan lapangan usaha dan lapangan pekerjaan yang menciptakan pendapatan dari laba usaha, upah tenaga kerja, dan imbalan barang-barang modal. Pendapatan dan harga pangan merupakan penentu daya beli terhadap pangan.

Wanita, khususnya Ibu rumah tangga, merupakan penentu utama pemilihan, penyiapan dan alokasi pangan, serta pengasuhan rumah tangga, yang merupakan penentu utama asupan gizi anggota rumah tangga.

Selain mengasuh rumah tangga, wanita juga berperan dalam kegiatan pertanian. Pertanian yang sensitif terhadap peran wanita, khususnya dalam kaitannya dengan peran pengasuhan rumah tangga sangatlah penting dalam mewujudkan ketahanan pangan dan gizi di tingkat rumah tangga dan perorangan. Budaya konsumsi termasuk nilai-nilai sosial dan kebiasaan terkait dengan pola diet, penyiapan pangan, dan cara konsumsi pangan. Budaya pangan tradisi terbentuk melalui proses panjang dan berbasis pada bahan pangan produksi lokal. Pertanian yang mampu menghasilkan bahan pangan lokal dapat berperan dalam melindungi, memelihara dan mengembangkan budaya konsumsi pangan lokal, yang berarti pula mengurangi ketergantungan terhadap bahan pangan impor. Konsumsi pangan juga dipengaruhi oleh peran wanita.

Pertanian juga berpengaruh terhadap kedaulatan pangan melalui dampak tidak langsung, yakni tumbuh-kembangnya sektor-sektor non pertanian. Dampak tidak langsung mencakup dampak pengganda (*multiplier impact*) dan fasilitasi pembangunan. Dampak pengganda terjadi karena hubungan kaitan antarindustri melalui hubungan *input-output*, konsumsi, dan investasi. Fungsi fasilitasi pembangunan tercipta melalui peran kedaulatan pangan dalam menciptakan iklim usaha yang kondusif, seperti stabilnya lingkungan sosial, ekonomi dan politik, tersedianya fasilitasi bisnis berupa dukungan regulasi dan administrasi, serta proteksi dan promosi. Untuk lebih jelasnya, media dan jalur transmisi peranan pertanian dalam mewujudkan kedaulatan pangan ditampilkan pada Gambar 4.



**Gambar 4**

Media dan Alur Transmisi Peran Pertanian dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan





# BAB 3

## STATUS PENCAPAIAN KEDAULATAN PANGAN

*"Status ketahanan pangan dan gizi pada tingkat perseorangan masih belum menggembirakan."*



### 3.1. Ketahanan Pangan dan Gizi

Ketahanan pangan nasional cukup mantap dalam 15 tahun terakhir. Krisis pangan global pada 2007-2008 terbukti tidak berpengaruh nyata di Indonesia. FAO (2015) memperkirakan bahwa prevalensi kurang pangan menurun tajam dari 18,8 persen pada 2005/2007 menjadi 7,6 persen pada 2014/2016. Indeks Kelaparan Global (*Global Hunger Index = GHI*) menurun dari 15,2 pada 2005 menjadi 10,3 pada 2014 (IFPRI, 2014). Namun demikian, status ketahanan pangan nasional itu masih termasuk kategori serius<sup>1</sup>.

Hasil kajian BPS & PSAP-UGM (2015) menunjukkan bahwa status ketahanan pangan dan gizi pada tingkat perseorangan masih belum menggembirakan. Penduduk pedesaan Indonesia yang tahan pangan baru mencapai 23,39 persen. Prevalensi tidak tahan pangan mencapai 76,61 persen dengan rincian, rentan pangan 40,31 persen, rawan pangan 24,21 persen, dan kurang pangan 12,08 persen. Tingginya prevalensi rentan pangan dan rawan pangan menunjukkan bahwa status ketahanan pangan beresiko tinggi kian memburuk, penduduk rentan pangan, dan rawan pangan berubah menjadi kurang pangan. Status ketahanan pangan sangat bervariasi menurut wilayah. Kondisi terparah adalah di Maluku dan Papua dimana penduduk tahan pangan hanya 16,73 persen sementara prevalensi rawan pangan mencapai 40,76 persen. Barangkali di luar perkiraan sebagian pihak, status ketahanan pangan di Sumatera juga termasuk terburuk

<sup>1</sup> Klasifikasi GHI: <5 rendah, 5,0-9,9 moderat, 10-19,9 serius, 20-29,9 peringatan, 30 atau lebih ekstrim.

sebagaimana ditunjukkan oleh prevalensi kurang pangan yang mencapai 22,94 persen, tertinggi dari seluruh wilayah Indonesia. Tingkat tahan pangan tertinggi adalah di Sulawesi sebesar 29,50 persen, sementara prevalensi kurang pangan terendah adalah di Jawa sebesar 11,71 persen.

Analisis ketahanan pangan dengan Indeks Ketahanan Pangan Multi Dimensi (IKP-MD) menunjukkan bahwa status ketahanan pangan RTUP masih jauh dari menggembirakan. Prevalensi kurang tahan pangan mencapai 32,97 persen di Kawasan Timur Indonesia (KTI) dan 21,35 persen di Kawasan Barat Indonesia (KBI). Prevalensi tertinggi kurang tahan pangan adalah Bali-Nusa Tenggara 40,54 persen, Kalimantan 34,16 persen, dan Sumatera 33,26 persen. Prevalensi terendah kurang tahan pangan adalah Jawa 15,73 persen, Sulawesi 25,48 persen, dan Maluku 29,34 persen. Dari 34 provinsi di Indonesia, terdapat empat provinsi masih tergolong berketahanan pangan rendah yaitu Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Bangka Belitung, dan Kalimantan Utara, empat provinsi telah mencapai ketahanan pangan tinggi yaitu DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, DKI Jakarta, dan Bali, sisanya 24 provinsi berketahanan pangan sedang (BPS, 2014<sup>b</sup>).

Dilihat dari sumber pendapatan utama, ketahanan pangan terendah ialah RTUP Perkebunan, Perikanan, Jasa Pertanian, dan Kehutanan, sedangkan ketahanan pangan tertinggi ialah RTUP Non Pertanian, Tanaman Pangan, Peternakan, dan Hortikultura. BPS & FEMA-IPB (2015) menunjukkan bahwa sebagian besar (83 persen) RTUP Perikanan masih tergolong kurang tahan pangan. Prevalensi kurang tahan pangan tertinggi pada RTU Penangkapan sebesar 84,5 persen dan terendah pada RT Usaha Budidaya Perikanan sebesar 75,5 persen. Rendahnya status ketahanan pangan tersebut terutama disebabkan oleh permasalahan pada dimensi pemanfaatan (kecukupan asupan gizi, kualitas air minum dan memasak) dan keterjangkauan pangan (produksi dalam kecamatan, jangkauan lokasi pembelian, harga pangan).

Temuan di atas menunjukkan telah terjadinya fenomena ironi ketahanan pangan dan gizi: RTUP yang menjadi produsen utama bahan pangan primer justru memiliki status ketahanan pangan dan gizi yang lebih buruk dari rumah tangga non pertanian. Tidak saja tidak adil, fenomena ironi ketahanan pangan dan gizi juga tidak kondusif untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Jika RTUP rawan pangan dan gizi, kualitas sumber daya insani anggota-anggotanya pastilah buruk, yang selanjutnya akan menurunkan produktivitas mereka dalam meningkatkan produksi pangan, menurunkan pendapatan rumah tangga, memperburuk kemiskinan dan selanjutnya semakin memperburuk status ketahanan pangan dan gizi RTUP maupun non RTUP (nasional). Hal demikian dapat memunculkan lingkaran setan Rawan Pangan dan Gizi-Produktivitas Rendah-Kemiskinan-

Kian Rawan Pangan dan Gizi, dst. Oleh karena itu, pemantapan ketahanan RTUP merupakan syarat keharusan dalam mewujudkan kedaulatan pangan nasional.

Profil ketahanan pangan di atas konsisten dengan hasil analisis yang menunjukkan bahwa ketahanan pangan RTUP terutama ditentukan oleh produksi pangan lokal (dalam kecamatan) dan keterjangkauan harga pangan, bukan pendapatan, serta pemanfaatan pangan, khususnya ketersediaan air bersih untuk minum dan memasak. Oleh karena itu pemantapan ketahanan pangan RTUP mestilah dilakukan dengan membangun sistem pangan lokal (skala kecamatan, misalnya). Setiap kawasan pertanian berbasis komoditas tertentu mestilah disertai dengan dukungan sentra produksi pangan pokok yang memadai. Misalnya, pengembangan kawasan perkebunan yang tidak disertai dengan dukungan komponen produksi pangan pokok, akan menyebabkan RTUP rawan pangan dan gizi. Kawasan RTUP Perikanan yang tidak didukung oleh sentra produksi pangan pokok beresiko rawan pangan dan gizi. Selain itu, akses terhadap bahan pangan pokok tidaklah cukup untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi. Akses terhadap bahan pangan sumber protein hewani (utamanya ikan atau ayam), sumber vitamin, serat dan mineral (sayuran dan buah-buahan), dan air bersih, serta penyiapan pangan dan pembagian makanan antar anggota RTUP juga mutlak perlu untuk mewujudkan ketahanan pangan dan gizi.

### **3. 2. Kemandirian Pangan**

Kemandirian pangan yang menjadi prioritas program pemerintah selama ini, meningkat untuk beras namun menurun untuk komoditas lainnya. Kemandirian beras naik dari 93,12 persen pada 2001-2003 menjadi 95,24 persen pada 2011-2013. Kemandirian jagung turun dari 81,64 persen pada 2001-2003 menjadi 79,43 persen pada 2011-2013. Kemandirian kedelai turun dari 37,98 persen pada 2001-2003 menjadi 23,49 persen pada 2011-2013. Kemandirian gula turun dari 51,33 persen pada 2001-2003 menjadi 40,44 persen pada 2011-2013. Yang jauh lebih mengkhawatirkan ialah akselerasi impor gandum/terigu, yang meningkat dari 4,434 juta ton pada 2003 menjadi 7,392 juta ton pada 2013. Sejak tahun 2014 Indonesia telah menjadi importer terbesar kedua di dunia dengan volume lebih dari 7,49 juta ton.

Swasembada merupakan salah satu ukuran pencapaian kedaulatan pangan, yaitu jika seluruh kebutuhan pangan nasional dapat dipenuhi dari hasil produksi dalam negeri. Swasembada pangan merupakan cara pengadaan pangan nasional yang paling paling aman dari resiko guncangan pasar pangan global maupun ancaman politik negara asing. Swasembada pangan esensial untuk kedaulatan politik pangan maupun kelestarian budaya pangan nusantara. Oleh karena itulah, seluruh Menteri Pertanian dalam kabinet pemerintahan sejak zaman Orde Baru selalu menetapkan sasembada beras, jagung, kedelai, daging sapi dan gula

sebagai prioritas utamanya. Namun demikian, kiranya dapat dimaklumi bahwa swasembada pangan hanyalah sasaran antara, tujuan akhir yang tidak boleh dikompromikan ialah mewujudkan ketahanan pangan dan gizi setiap warga negara.

Dalam realitas, terdapat kesan kuat bahwa pemerintah lebih mengutamakan terwujudnya swasembada pangan pokok daripada terwujudnya ketahanan pangan dan gizi setiap warga negara. Bahkan dapat dikatakan bahwa prioritas utama pemerintah ialah mewujudkan swasembada beras walau dengan ongkos sangat mahal. Pemerintah menyediakan fasilitasi dan bantuan besar-besaran untuk memacu peningkatan produksi bahan pangan pokok, utamanya beras, namun kurang memperhatikan konsekuensinya terhadap ketahanan pangan RTUP maupun non-RTUP. Salah satu indikasinya ialah tingginya harga pangan pokok, termasuk beras, dan terabaikannya ketersediaan (produksi) pangan lainnya seperti sayur-sayuran dan hortikultura. Itulah sebabnya, prevalensi kurang tahan pangan dan gizi masih tetap tinggi baik pada RTUP maupun pada individu secara umum.

### 3.3. Budaya Konsumsi Pangan

Sungguh ironis, budaya pangan masih belum dianggap sebagai warisan budaya leluhur yang berharga dan penting untuk dilestarikan dan dikembangkan. Budaya pangan juga belum dijadikan sebagai bagian dari instrumen pembangunan sistem pangan nasional. Kebijakan pangan yang dilakukan selama ini justru berdampak buruk terhadap budaya pangan lokal. Diet berbasis sagu, umbi-umbian, dan jagung yang dahulu merupakan pola pangan utama di berbagai daerah di Papua, Maluku, Nusa Tenggara dan Nias, kini sudah tergusur oleh diet berbasis beras. Diet lokal tersebut telah melalui proses penyesuaian yang sangat lama sehingga paling cocok dengan karakteristik genetika maupun kondisi sumberdaya ayam dan lingkungan hidup setempat. Sebagai contoh, penduduk Papua memiliki DNA mitokondria dengan kadar basa T16189C tinggi beresiko terhadap diabetes mellitus bila mengonsumsi pangan padi-padian yang memiliki indeks glikemik lebih tinggi dari umbi-umbian dan sagu (Herawati, 2015). Selain menyebabkan ketidakmandirian pangan regional, karena produksi beras sangat rendah, introduksi diet berbasis beras di Papua juga berdampak buruk terhadap kesehatan gizi masyarakat lokal. Oleh karena itu, ke depan, pelestarian dan pengembangan budaya pangan lokal haruslah dijadikan sebagai bagian integral dari sistem pangan nasional.

Salah satu indikator intrusi budaya pangan asing ialah impor bahan pangan introduksi atau sama sekali tidak dihasilkan di dalam negeri seperti terigu serta buah dan sayur tropis (apel, pir, anggur, stroberi, bawang bombai, paprika, dsb). Dari semua itu, yang paling nyata ialah akselerasi peningkatan impor terigu dan kentang. Impor terigu meningkat dari 576 ribu ton pada 1973, menjadi 1,557 juta ton pada 1983; 2,925 ton pada 1993;

4,434 juta ton pada 2003, dan 7,392 juta ton pada 2013. Indonesia sudah sangat tergantung pada terigu impor. Sejak 2014 Indonesia telah menjadi importer terigu terbesar di dunia dengan volume 7,49 juta ton. Terigu merupakan bahan utama untuk pembuatan aneka mie, roti, biskuit, aneka kue kering dan basah, serta makanan gorengan.

Indikator empiris yang paling mudah terlihat mengenai intrusi budaya pangan asing ialah pesatnya perkembangan restoran cepat saji yang menyajikan kuliner asing, utamanya Amerika Serikat, seperti *McDonald*, *Burger King*, *Kentucky Fried Chicken*, *California Fried Chicken*, *Pizza Hut*, *Dunkin Donut*, dll. Restoran-restoran cepat saji yang dikendalikan oleh beberapa perusahaan multinasional tersebut berkembang cepat dan meluas di seluruh dunia sehingga kerap disebut sebagai pendorong utama proses *westernization of diet*. Diet barat itu berbasis pada terigu atau kentang (jenis tertentu) sebagai sumber karbohidrat dan daging sapi dan atau ayam sebagai sumber protein. Terigu dan kentang yang menjadi bahan pokok diet barat tersebut tidak dihasilkan di Indonesia. Berbagai bumbu yang digunakan juga tidak dihasilkan di Indonesia. Dengan demikian, intrusi *westernization of diet* tidak saja mengancam kelestarian budaya pangan nusantara, tetapi juga mengancam kemandirian pangan nasional, yang pada akhirnya juga mengancam kedaulatan politik pangan.

Fenomena *westernization of diet* merupakan salah satu bentuk penjajahan budaya pangan. Selain mengancam kelestarian budaya nasional, diet asing berbasis pada bahan pangan impor sehingga juga merongrong kemandirian pangan nasional. Diet asing itu juga tidak sehat secara gizi karena sangat padat energi dan lemak tidak sehat serta diolah berlebihan. Mutu gizinya demikian buruk sehingga disebut sebagai *junk food*, makanan sampah. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa makanan cepat saji asal Amerika Serikat itu menyebabkan obesitas dan menimbulkan kecanduan.

### 3.4. Kedaulatan Politik Pangan

Kedaulatan politik pangan ditentukan oleh ruang bebas (policy space) yang dimiliki negara dalam membuat kebijakan dan kapasitas aparatur negara dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pangan yang baik dan benar dalam rangka mewujudkan hak pangan bagi setiap warga negara. Ruang kebijakan telah dipersempit oleh berbagai kesepakatan internasional, termasuk kesepakatan multilateral (seperti perjanjian WTO), regional (seperti ASEAN), dan bilateral. Dengan kesepakatan Masyarakat Ekonomi Asean yang akan diberlakukan pada awal 2016, Indonesia praktis hanya memiliki ruang kebijakan perdagangan untuk beras, yang untuk sementara dikecualikan. Terbatasnya ruang kebijakan yang dimiliki negara saat ini hendaklah dipandang sebagai kegagalan dalam menjaga kedaulatan politik pangan pada masa lalu. Agenda ke depan ialah memperjuangkan kembali ruang kebijakan yang memadai untuk pelaksanaan kedaulatan

politik pangan, dengan membentuk satuan tugas khusus perundingan kerjasama internasional yang kompeten tangguh.

Tidak dapat dipungkiri Pemerintah telah menunjukkan kedaulatannya dalam hal penetapan beberapa kebijakan pangan. Pemerintah tetap bertahan melaksanakan kebijakan kuota impor produk sapi dan hortikultura walau hal ini diprotes oleh sejumlah negara karena dianggap bertentangan dengan ketentuan WTO. Pemerintah juga tetap bergeming melanjutkan kebijakan dukungan harga gabah dan subsidi pupuk bagi petani walau hal itu dinilai tidak tepat oleh sejumlah lembaga dan pengamat internasional. Hal ini membuktikan bahwa pembatasan ruang kebijakan oleh kesepakatan internasional dapat disiasati dengan cerdas oleh Pemerintah.

Namun kedaulatan politik pangan tidaklah semata-mata menyangkut kebebasan dalam membuat kebijakan. Inti kedaulatan politik pangan ialah efektivitas dan efisiensi kebijakan dalam mewujudkan kemandirian pangan, melestarikan, dan mengembangkan budaya pangan, serta ketahanan pangan dan gizi seluruh rakyat. Ini berarti, kedaulatan politik pangan juga ditentukan oleh integritas aparatur negara dalam membuat kebijakan untuk sebesar-besarnya kepentingan negara dan rakyat, terbebas dari kepentingan pribadi atau golongan tertentu, termasuk yang kerap disebut mafia perdagangan pangan. Kedaulatan pangan juga ditentukan oleh kapasitas aparatur negara dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan berdasarkan ilmu pengetahuan. Dalam praksis, kedaulatan politik pangan tercermin dari efektivitas dan efisiensi kebijakan. Kegagalan kebijakan (*policy failures*) merupakan penanda belum terwujudnya kedaulatan politik pangan.

Tabel 1. Karakteristik dan Efektivitas Bantuan kepada RTUP dalam Periode 2003-2013

No	Jenis Bantuan	Perubahan Jumlah RTUP Penerima	Provinsi dengan Pangsa Penerima Terbesar	Efektivitas untuk Perbaikan Ekonomi RTUP <sup>1</sup>
1	Pupuk/Vitamin	Melonjak sekitar 30 kali	Jatim, Jateng, Jabar, Sulsel	Positif, Signifikan
2	Bibit/Benih/Induk	Melonjak sekitar 8 kali	Jateng, Jatim, Jabar, Sulsel	Negatif, Signifikan
3	Pestisida dan Obat-obatan	Melonjak sekitar 265 kali	Jatim, Jabar, Jateng, Sulsel	Positif, Tidak Signifikan
4	Alat dan Mesin	Melonjak sekitar 5 kali	Jateng, Jabar, Jatim, Sulsel	Negatif, Tidak Signifikan
5	Ternak	Melonjak sekitar 3 kali	Jatim, Jateng, NTT, Sulsel, Jabar	Positif, Signifikan
6	Penyuluhan Budidaya	Meningkat 42,22 persen	Jateng, Jatim, Jabar, Sulsel	Positif, Signifikan
7	Kredit Pembiayaan	Turun	Jatim, Jabar, Jateng, Sulsel	Negatif, Tidak Signifikan

Sumber: BPS (2014<sup>4</sup>)

<sup>1</sup> Berdasarkan estimasi regresi dengan signifikansi 0-10 persen

Kajian BPS (2014<sup>a</sup>) menunjukkan bahwa penerima bantuan meningkatkan tajam dari hanya 1,8 juta RTUP pada 2003 menjadi 11,1 juta RTUP pada 2013 dengan rincian seperti pada Tabel 1. Bantuan yang terbukti efektif untuk perbaikan keadaan ekonomi RTUP ialah pupuk/vitamin, ternak dan penyuluhan budidaya. Bantuan-bantuan lainnya ternyata tidak signifikan atau malah berdampak negatif. Bantuan berdampak negatif dapat terjadi karena mutu bantuan yang tidak baik (misalnya mutu benih yang bermutu buruk berdampak negatif terhadap hasil), atau karena terjadinya dampak *crowding out* (bantuan berdampak negatif terhadap investasi swasta). Selain itu, bantuan yang diberikan tidak merata menurut wilayah, sangat terkonsentrasi di empat provinsi: Jawa Timur (Jatim), Jawa Tengah (Jateng), Jawa Barat (Jabar), dan Sulawesi Selatan (Sulsel). Apa pun penyebabnya, keberadaan sejumlah bantuan yang ternyata tidak efektif, atau bahkan berdampak negatif, dalam meningkatkan status ekonomi RTUP dan tidak meratanya penerima bantuan merupakan indikasi empiris belum terwujudnya kedaulatan pangan.

### 3.5. Perspektif ke Depan

Indikator akhir kedaulatan pangan ialah terwujudnya asupan pangan bergizi untuk hidup sehat dan produktif bagi seluruh rakyat Indonesia. Kajian Simatupang (2015) menunjukkan bahwa prevalensi gizi baik menurun dari 77,2 persen pada 2007 menjadi 75,9 persen pada 2013. Status gizi rakyat dewasa juga menurun, sebagaimana ditunjukkan oleh peningkatan prevalensi berat badan lebih dan obese. Prevalensi gizi normal menurun dari 68,8 persen pada 2007 menjadi 62,7 pada 2013, sementara prevalensi berat badan lebih meningkat dari 8,8 persen pada 2007 menjadi 11,5 persen pada 2013 dan prevalensi obese meningkat dari 10,3 persen pada 2007 menjadi 14,8persen pada 2013. Walau masih cukup tinggi, prevalensi kurus menurun dari 14,8 persen pada 2007 menjadi 11,1 persen pada 2013. Data ini menunjukkan telah terjadinya fenomena beban ganda malnutrisi (*double burden malnutrition*), insiden gizi kurang (erat berkaitan dengan kurang makan) terjadi bersama-sama dengan insiden gizi lebih (erat kaitannya kelebihan makan). Permasalahan telah berubah, dari masalah ketahanan pangan (akses pangan) menjadi masalah ketahanan pangan dan gizi (akses dan pemanfaatan pangan, serta perawatan rumah tangga dan kesehatan dasar).

Simatupang (2015) menyatakan bahwa sejalan dengan kian longgarnya perolehan pangan, Indonesia telah memasuki proses transisi nutrisi (*nutrition transition*), yang ditandai oleh meningkatnya prevalensi penyakit terkait nutrisi (*Nutritional Related Non Communicable Diseases=NR-NCDs*), seperti diabetes, kardiovaskular, dan kanker. Masalah malnutri yang



berkembang pesat ialah gizi lebih (diabetes) dan kurang nutrisi vitamin dan mineral. Kiranya dicatat bahwa NR-NCDs sudah pandemi dan menjadi penyebab 56 persen kematian di dunia. Dengan demikian, agenda kebijakan pangan Indonesia ke depan ialah mengelola proses transisi malnutrisi, yang tercermin dalam fenomena *Triple Burden Malnutrition*: gizi makro (energi, protein, lemak sehat) kurang, gizi makro lebih, dan gizi mikro (vitamin dan mineral) kurang. Untuk itu kerangka kerja kebijakan haruslah disesuaikan dari perspektif ketahanan ke perspektif ketahanan pangan dan gizi.

Sudah pasti, fenomena ironi ketahanan pangan dan gizi mestilah dijadikan sebagai agenda utama kebijakan. Pemantapan ketahanan pangan RTUP sangat tepat dijadikan sebagai prioritas berdasarkan alasan obyektif, strategis, dan keadilan. RTUP merupakan kelompok terbesar rakyat Indonesia dan sebagian besar masih belum tahan pangan dan gizi sehingga secara obyektif sangat patut dijadikan sebagai sasaran prioritas program pembangunan ketahanan pangan dan gizi nasional. Dari tinjauan strategis, pemantapan ketahanan pangan dan gizi RTUP esensial untuk peningkatan kualitas sumber daya insani pertanian, yang berarti pula penentu kinerja pertanian dalam mendukung kedaulatan pangan. Dari segi moralitas, tidak adil atau tidak etis bila petani produsen pangan pokok malah menderita ancaman kurang pangan dan gizi.

<http://www.bps.go.id>

# BAB 4

## KINERJA PERTANIAN

*“Kinerja seluruh subsektor pertanian dan transformasi struktur merupakan dua komponen sinergis penentu utama kedaulatan pangan.”*



### 4.1. Transformasi Struktural

Tidak ada negara maju berpendapatan tinggi yang sumbangan pertaniannya dalam menghasilkan PDB dan menyerap tenaga kerja lebih dari 5 persen. Penurunan sumbangan pertanian adalah cermin proses perubahan struktural dalam tahapan pembangunan menuju perekonomian maju berpendapatan tinggi. Penurunan sumbangan sektor pertanian dalam menghasilkan PDB dan menyediakan lapangan kerja hendaklah dipandang sebagai indikator keberhasilan pembangunan yang bermanfaat untuk kesejahteraan petani dan seluruh rakyat. Kegagalan sektor industri dan sektor jasa dalam mengambil alih posisi dominan sektor pertanian akan menyebabkan perekonomian terperosok ke dalam perangkap lingkaran setan rawan pangan-kemiskinan-stagnasi ekonomi, yang dikenal sebagai fenomena *Lewis Trap*.

Perubahan struktur ekonomi adalah pergantian komposisi relatif sumbangan sektor-sektor perekonomian dalam menghasilkan produk dan menggunakan faktor-faktor produksi, sedangkan transformasi struktural adalah proses-proses terkait perubahan struktural yang terjadi bersama-sama dengan pembangunan ekonomi. Komponen inti transformasi struktural ialah akumulasi modal (sumber daya insani, sumber daya fisik buatan manusia, dana, ilmu pengetahuan, dan teknologi, sumber daya alam) dan perubahan komposisi permintaan, perdagangan, produksi dan lapangan kerja menurut jenis, lapangan usaha, atau lokasi. Transformasi struktural didorong oleh perpindahan angkatan kerja dan modal dari sektor-sektor berproduktivitas

dan penghasil barang dengan elastisitas pendapatan lebih rendah (sektor pertanian) ke sektor-sektor berproduktivitas dan penghasil barang dengan elastisitas pendapatan lebih tinggi (sektor industri dan jasa). Realokasi sumber daya dan pergeseran komposisi produk mendorong peningkatan produktivitas dan pertumbuhan produksi di seluruh sektor.

Tahapan kemajuan pembangunan ekonomi diindikasikan oleh sumbangan sektor pertanian dalam penciptaan PDB dan lapangan kerja. Berdasarkan fakta empiris antarbangsa (*stylized facts*), seiring dengan kemajuan ekonomi dan peningkatan pendapatan, peran sektor pertanian menurun konsisten dan sektor utama perekonomian bergeser dari sektor pertanian (perekonomian agraris) ke sektor manufaktur (perekonomian berbasis industri), dan kemudian ke sektor jasa (perekonomian berbasis jasa). Fenomena ini dikenal dengan hipotesis 3-sektor *Fisher-Clark-Fourastie*, yang juga menyatakan bahwa proses transisi industrialisasi terjadi pada saat peran pertanian sekitar 40 persen dan masuk perekonomian berbasis jasa pada saat peran pertanian sekitar 10 persen. Perekonomian sudah masuk fase industri maju pada saat peran pertanian pada kisaran 10-25 persen.

Selama kurun waktu 10 tahun terakhir, sumbangan sektor pertanian dalam PDB nasional menurun sedikit dari 15,19 persen pada 2003 menjadi 14,43 persen pada 2013. Perubahan pangsa PDB pertanian bervariasi antarwilayah. Pangsa PDB pertanian di Kalimantan meningkat, sementara di wilayah lainnya menurun. Peningkatan pangsa PDB di Kalimantan terutama berasal dari subsektor perkebunan yang tumbuh pesat. Besaran penurunan cukup kecil, tidak nyata secara statistik, kecuali di Jawa. Pangsa PDB sektor pertanian di Jawa turun dari 11,90 persen pada 2003 menjadi 9,04 persen pada 2013, sementara di luar Jawa masih dalam kisaran 17-31 persen (BPS & MB-IPB, 2015).

Berdasarkan pangsa PDB, perekonomian Indonesia mestinya sudah termasuk dalam kategori berbasis industri maju dan berpendapatan tinggi. Dalam kenyataannya, Indonesia masih tetap berada pada kelompok negara berpendapatan menengah-bawah (*lower middle-income*) sekitar 30 tahun terakhir dan diperkirakan tidak akan naik kelas ke berpendapatan menengah atas (*upper middle-income*) karena terperosok kedalam *middle income trap* (Filipe, Abdon and Kumar, 2012). Fenomena *middle income trap* merupakan akibat dari kegagalan transformasi struktural, transformasi tak berimbang, pangsa PDB jauh lebih rendah pangsa lapangan kerja. Pangsa penyediaan lapangan kerja sektor pertanian mencapai 46,26 persen pada 2003, menurun menjadi 34,36 persen pada 2013, masih jauh lebih tinggi dari pangsa PDB-nya. Dengan indikator pangsa lapangan kerja dan acuan hipotesis 3-sektor *Fisher-Clark-Fourastie*, perekonomian Indonesia masih tetap berada pada fase awal industrialisasi.

Fakta baiknya ialah bahwa perubahan struktural cenderung membaik pada lima tahun terakhir. Tidak saja dalam pangsa, jumlah

absolut tenaga kerja pertanian juga menurun terus sejak tahun 2010. Sejalan dengan itu, hasil kajian BPS & MB-IPB (2015) juga menunjukkan jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian (RTUP) menurun 16,32 persen pada periode 2003-2013, RTUP pengguna lahan turun 15,35 persen sedangkan RTUP petani gurem turun 25,07 persen. Penurunan absolut pengusaha dan pekerja pertanian mengindikasikan mulai terjadinya titik balik Lewis. Titik balik Lewis adalah titik waktu saat mana jumlah absolut dan produktivitas relatif pekerja pertanian berubah arah dari cenderung meningkat menjadi cenderung menurun berkelanjutan. Tercapainya titik balik Lewis inilah prasyarat agar perekonomian Indonesia dapat keluar dari ancaman *middle income trap*, untuk selanjutnya tumbuh-kembang menjadi perekonomian maju berpendapatan tinggi. Penurunan jumlah petani hendaklah dipandang sebagai pertanda proses perubahan struktural yang baik.

Tantangan ke depan ialah bagaimana mempercepat penurunan jumlah absolut serapan tenaga kerja pertanian. Pengurangan jumlah petani mestilah dipandang sebagai sebagai suatu keharusan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan petani dan memacu pertumbuhan ekonomi nasional, keluar dari *middle income trap*, naik kelas menjadi berpendapatan menengah atas.

Kajian BPS & MB-IPB (2015) menunjukkan bahwa PDB sektor industri dan tingkat pendidikan petani sama-sama berpengaruh negatif. Namun, tidak nyata terhadap pangsa PDB pertanian. Determinan pangsa tenaga kerja pertanian tidak dikaji. Meskipun bersifat indikatif, kajian IPB tersebut menunjukkan bahwa pemacuan pertumbuhan sektor industri dapat menarik, sementara peningkatan pendidikan dapat memungkinkan, anggota keluarga petani keluar dari atau tidak berkerja di sektor pertanian. Bahwa kedua faktor tersebut tidak nyata secara statistik, bisa saja karena faktor-faktor lain yang tidak termasuk dalam cakupan kajian, termasuk faktor mobilitas tenaga kerja dan sumberdaya lain yang ditentukan oleh keberadaan infrastruktur transportasi maupun komunikasi di pedesaan.

Komposisi PDB antarsubsektor pertanian berubah signifikan dalam periode 2003-2013. Pangsa subsektor bahan makanan menurun tajam dari 51,56 persen pada 2003 menjadi 47,43 persen pada 2013, subsektor perkebunan dari 15,29 persen pada 2003 menjadi 13,37 persen pada 2013, dan subsektor kehutanan dari 6,02 persen pada 2003 menjadi 4,35 persen pada 2013. Pangsa subsektor peternakan meningkat sedikit dari 12,22 persen pada 2003 menjadi 12,60 persen pada 2013, sementara pangsa subsektor perikanan melonjak dari 14,92 persen pada 2003 menjadi 22,26 persen pada 2013. Subsektor perikanan dan subsektor peternakan akan menjadi sumber utama pertumbuhan sektor pertanian di masa datang, sementara sektor kehutanan akan lebih berperan untuk konservasi sumber daya alam dan lingkungan.

Salah satu masalah terkait perubahan struktur antarsubsektor pertanian ialah ketidaksesuaian arah perubahan komposisi PDB dan jumlah RTUP. Subsektor yang mengalami peningkatan pangsa PDB malah mengalami penurunan pangsa jumlah RTUP, sementara subsektor yang mengalami peningkatan pangsa PDB malah mengalami penurunan pangsa jumlah RTUP. Sebagai contoh, kajian BPS & MB-IPB (2015) menunjukkan bahwa RTUP di sub-sektor Kehutanan meningkat dari 8,79 persen pada 2003 menjadi 10,80 persen pada 2013, padahal pangsa PDB-nya menurun. Pangsa PDB subsektor perikanan mengkat 7,34 poin persentase sedangkan pangsa RTUP-nya menurun 0,06 poin persentase.

Dalam konteks ketahanan pangan dan gizi, barangkali yang perlu diperhatikan khusus ialah perubahan komposisi menurut wilayah. Pertama, persaingan lahan. Di Jawa, pangsa subsektor bahan makanan menurun nyata sementara subsektor perikanan meningkat nyata sehingga perlu dicermati apakah saling bersaing dalam penggunaan lahan. Di Sumatera dan Kalimantan pangsa subsektor Perkebunan (non-tebu) meningkat nyata sementara pangsa subsektor bahan makanan menurun, walau tidak nyata. Terdapat indikasi bahwa subsektor bahan makanan kalah bersaing dalam penggunaan lahan (dan sumber daya lainnya) yang dapat berdampak kurang baik terhadap produksi bahan makanan pokok beras, jagung, kedelai dan gula.

Kedua, sebaran wilayah produksi pangan. Ada indikasi terjadinya proses spesialisasi menurut kelompok komoditas. Sumatera cenderung berspesialisasi pada subsektor perkebunan, Jawa Bali dan Nusa Tenggara pada subsektor tanaman bahan makanan dan peternakan, Kalimantan pada pada subsektor perkebunan dan perikanan, Sulawesi pada subsektor tanaman bahan makanan dan perkebunan, serta Papua dan Maluku pada subsektor perikanan dan perkebunan. Secara nasional, sentra produksi bahan makanan semakin terkonsentrasi di Jawa dan Sulawesi. Spesialisasi geografis mungkin baik dari segi efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, namun kurang baik dari sisi ketahanan pangan dan gizi karena meningkatkan jarak angkut pangan (*food miles*) yang selanjutnya meningkatkan ongkos maupun resiko logistik. Produksi pangan dalam negeri akan terancam kalah bersaing dengan bahan pangan asal impor. Perubahan komposisi sebaran geografis subsektor pertanian dapat meningkatkan ancaman ketersediaan pangan lokal, khususnya di kawasan sentra perikanan, kehutanan dan perkebunan.

Sensus Pertanian menunjukkan bahwa petani Indonesia semakin menua, pangsa petani lebih muda (45 tahun) menurun sedangkan pangsa petua berusia lebih tua (>44 tahun) meningkat. Sisi positifnya ialah bahwa penurunan porsi jumlah petani muda (< 25 tahun) mungkin saja karena mereka lebih banyak yang masih bersekolah, sementara peningkatan jumlah petani yang lebih tua karena umur petani semakin panjang. Bahwa

semakin banyak anggota keluarga RTUP masih bersekolah pada usia muda terbukti dari semakin tingginya tingkat pendidikan petani. Usia harapan hidup penduduk Indonesia meningkat dari 68,1 tahun pada 2000-2005 menjadi 70,7 tahun pada 2010-2015. Di sisi lain, hal itu mungkin juga disebabkan oleh berkurangnya minat petani muda bekerja di pertanian. Namun demikian, persoalan yang lebih mendasar ialah bagaimana menarik angkatan kerja, khususnya yang berusia muda, keluar dari sektor pertanian. Ini lebih merupakan masalah penyediaan lapangan kerja yang lebih menarik di luar sektor pertanian. Bila pekerja pertanian semakin berkurang maka skala usaha pertanian akan meningkat, mekanisasi pertanian akan lebih intensif, pekerjaan bertani makin nyaman, dan bertani pun semakin sejahtera dan bergengsi, dan usaha pertanian akan menarik termasuk bagi kaum generasi muda. Hal ini konsisten dengan kajian MB-IPB berikut.

Kajian BPS & MB-IPB (2015) menemukan determinan utama keluarga tani bekerja atau berusaha pada sektor pertanian sebagai berikut:

1. Penguasaan lahan: Keluarga tani yang menguasai lahan dengan luasan cukup (bukan gurem) cenderung berusahatani, mengandalkan pertanian sebagai sumber pendapatan utamanya, dan memiliki lebih banyak anggota keluarga bekerja sebagai petani.
2. Pendapatan pertanian: Rumah tangga pertanian cenderung bekerja pada usaha pertanian atau memilih usahatani tertentu (misalnya padi dan palawija) bila pendapatan yang diperoleh dari usaha pertanian tersebut cukup tinggi.
3. Pendidikan: Anggota keluarga tani berpendidikan hingga sekolah lanjutan pertama cenderung memilih berusaha atau bekerja pada pertanian, sementara yang berpendidikan lebih tinggi tidak memiliki preferensi untuk berusaha atau bekerja pada pertanian keluar dari pertanian, bahkan terindikasi cenderung keluar dari pertanian.
4. Peluang kerja di sektor industri. Meskipun kurang nyata secara statistik, terdapat indikasi bahwa anggota keluarga petani yang bekerja pada pertanian akan berkurang apabila kesempatan kerja pada sektor industri dan non pertanian lainnya tersedia.

Dalam perspektif pengelolaan transformasi struktural, penguasaan lahan dan pendapatan petani hendaknya dipandang sebagai faktor untuk menjaga regenerasi petani, kesejahteraan petani dan keberlanjutan kemandirian pangan. Meningkatnya jumlah petani gurem atau berkurangnya pendapatan dari pertanian memang dapat membuat anggota keluarga enggan bekerja di pertanian dan keluar dari pertanian karena terpaksa. Hal demikian tentu tidak membuat keluarga tani lebih sejahtera. Transformasi yang menyejahterakan (*welfare enhancing*) ialah bila petani keluar dari pertanian karena memperoleh kesempatan kerja atau berusaha yang lebih baik di sektor non-pertanian (industri). Hasil kajian BPS

& MB-IPB (2015) menunjukkan bahwa transformasi menyejahterakan dapat didorong melalui peningkatan pendidikan keluarga tani (paling rendah sekolah lanjutan atas) dan pemacuan pembangunan sektor non pertanian (khususnya di pedesaan).

#### 4.2. Kinerja Subsektor Tanaman Pangan

Subsektor tanaman pangan merupakan pilar utama dalam penyediaan pangan pokok karbohidrat (padi, jagung, umbi-umbian). Di dalam subsektor ini juga termasuk kacang-kacangan sumber protein dan lemak nabati. Subsektor tanaman pangan adalah yang terbesar dalam penciptaan lapangan kerja maupun PDB. Dengan demikian, kinerja subsektor tanaman pangan merupakan penentu utama keberhasilan dalam mewujudkan kedaulatan pangan. Kajian yang dilakukan berfokus pada aspek perubahan struktural serta kinerja usaha tanaman padi, jagung, dan kedelai. Aspek perubahan struktural telah dibahas pada bagian sebelumnya sehingga uraian berikut difokuskan pada kinerja usahatani padi, jagung dan kedelai.

Profitabilitas usahatani padi, jagung dan kedelai menurun signifikan pada periode 2004-2013. Namun demikian, pada 2013 usahatani padi dan jagung masih tetap cukup menguntungkan dengan *Revenue Cost-Ratio* (RCR) lebih dari 1,32 sedangkan usahatani kedelai sudah tidak menguntungkan lagi dengan RCR 0,90 (MB-IPB, 2015). Usahatani kedelai hanya menguntungkan secara finansial bila sewa lahan tidak diperhitungkan, yang berarti bila tidak mampu bersaing dengan komoditas lainnya. Dalam realitas, kedelai, jagung, dan padi saling bersaing karena ditanam pada lahan yang sama. Usahatani kedelai kalah bersaing secara finansial terhadap usatani padi dan jagung sehingga luas tanamnya terus menurun.

Kajian BPS & PSAP-UGM (2015) menemukan bahwa usahatani padi layak secara finansial maupun ekonomi dengan *Private Cost Ratio* (PCR) dan *Domestic Resource Cost Ratio* (DRCR) berturut-turut 0,60 dan 0,46. Usahatani jagung tidak layak secara finansial dengan PCR 1,57 namun layak secara ekonomi dengan DRCR 0,94. Sedangkan usahatani kedelai tidak layak secara finansial dengan PCR 1,53 maupun secara ekonomi dengan DRCR 1,03. Kecuali ada terobosan teknologi luar biasa yang mampu menurunkan ongkos produksinya, upaya meningkatkan produksi kedelai untuk mewujudkan swasembada kedelai hanya mungkin dilakukan dengan dukungan subsidi yang luar biasa besarnya.

Penyebab utama penurunan profitabilitas usahatani ialah peningkatan ongkos produksi. Ongkos produksi input yang tidak dikendalikan pemerintah (sewa lahan, upah tenaga kerja, sewa jasa) melonjak, sedangkan yang dikendalikan pemerintah (pupuk, benih) meningkat wajar. Ongkos produksi padi misalnya, meningkat dari Rp 2,7 juta/ha pada 2004 menjadi Rp 12,7 juta/ha pada 2013, atau rerata 41 persen/

tahun, jauh melampaui tingkat inflasi normal. Sewa lahan yang melonjak dari Rp 173.056/ha (6,4 persen) pada 2004 menjadi Rp 3,8 juta/ha (29,86 persen) pada 2013 atau rerata 233 persen/tahun, sementara ongkos tenaga kerja dan jasa dari Rp 1,2 juta/ha (43,1 persen) pada 2004 menjadi Rp 6,5 juta/ha (50,82 persen) pada 2013 atau rerata 49 persen/tahun. Pangsa ongkos sewa lahan, tenaga kerja dan jasa meningkat dari 49,5 persen pada 2004 menjadi 80,68 persen pada 2013. Sementara, ongkos pupuk yang harganya disubsidi dan di kendalikan Pemerintah, meningkat wajar dari Rp 811.000 / ha (30,0 persen) pada 2004 menjadi Rp 1,3 juta/ha (10,4 persen) pada 2013 atau rerata 6,7 persen/tahun.

Sewa lahan, tenaga kerja dan jasa telah menjadi komponen terbesar biaya produksi usahatani padi, jagung, dan kedelai. Pada 2013, pangsa sewa lahan, tenaga kerja dan jasa dalam biaya produksi telah mencapai 78,09 persen untuk usahatani padi sawah, 72,64 persen untuk usahatani jagung, dan 80,46 persen untuk usahatani kedelai. Akselerasi peningkatan sewa lahan merupakan cermin peningkatan persaingan untuk memperoleh lahan garapan sebagai akibat dari kelangkaan lahan. Sewa lahan akan terus meningkat selama angkatan kerja pertanian meningkat lebih cepat dari pertambahan lahan pertanian tanaman pangan. Komponen terbesar ongkos jasa ialah sewa alat dan mesin pertanian. Tingginya laju peningkatan ongkos tenaga kerja dan jasa merupakan cermin masih belum memadainya atau meratanya pasokan sehingga pemilik alat dan mesin pertanian masih menikmati rente ketidaksempurnaan pasar. Dengan demikian, langkah terbaik untuk meningkatkan profitabilitas usahatani tanaman pangan ialah mengurangi tekanan persaingan dalam memperoleh lahan garapan melalui ekstensifikasi lahan pertanian dan mengurangi jumlah petani, serta mendorong persaingan dalam pasar jasa alat dan mesin pertanian melalui fasilitasi pengadaan yang merata di seluruh wilayah.

Alternatif lainnya ialah dengan meningkatkan efisiensi. Kajian BPS & FEM-IPB (2015)<sup>b</sup> menunjukkan bahwa tingkat efisiensi teknis komoditas padi, jagung, dan kedelai sebagian besar sudah cukup tinggi (indeks antara 0,5-0,8). Peluang peningkatan efisiensi usahatani cukup tinggi bila tingkat efisiensi masih rendah (indeks kurang dari 0,5). Berdasarkan hasil penelitian, peningkatan efisiensi teknis usahatani padi sebaiknya difokuskan di Provinsi Bangka Belitung, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Tenggara. Untuk usahatani jagung, daerah yang disarankan ialah Provinsi Riau, Kalimantan Barat, Bali, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, dan Maluku Utara. Sedangkan untuk kedelai yang disarankan ialah provinsi Riau, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, dan Maluku Utara. Peningkatan efisiensi teknis usahatani dapat dilakukan dengan cara meningkatkan akses petani terhadap penyuluhan, irigasi, dan pendidikan. Sayangnya semua daerah di mana peluang peningkatan efisiensi teknis masih cukup tinggi hingga kini masih belum termasuk wilayah sentra produksi komoditas bersangkutan. Kajian ini menunjukkan perlunya pemerintah tidak hanya berfokus di sentra



utama tetapi juga memperhatikan non sentra produksi pangan yang potensi lahannya masih luas.

### 4.3. Kinerja Subsektor Perikanan

Subsektor perikanan merupakan salah satu pilar sistem kedaulatan pangan yang kerap kali luput dari pengakuan dan apresiasi para pembuat kebijakan dan pengamat pada umumnya. Ikan merupakan penyumbang utama protein hewani dalam konsumsi pangan rakyat Indonesia. Susenas BPS 2013 menunjukkan bahwa sumbangan ikan dalam konsumsi protein hewani mencapai 7,57 gram/hari atau 59,75 persen dari total konsumsi protein hewani. Sumbangan ikan tersebut lebih 50 kali sumbangan daging sapi/ kerbau yang hanya 0,15 gram/hari, hampir 3 kali sumbangan daging ayam yang mencapai 1,94 gram/hari, dan lebih dari lima kali sumbangan susu yang mencapai 1,05 gram/hari. Mutu gizi ikan juga lebih baik daripada daging. Tidak saja kaya protein, ikan juga kaya lemak sehat (termasuk omega-3), vitamin A dan beragam mineral esensial. Kandungan vitamin dan beragam mineral itu lebih tinggi pada ikan-ikan kecil yang berharga lebih murah dari pada ikan besar yang berharga lebih mahal. Ikan merupakan andalan utama penduduk miskin dan penduduk pedesaan dalam memenuhi kebutuhan protein hewani karena harganya murah dan tersedia merata baik secara spasial maupun temporal. Ditinjau dari segi ketahanan gizi, ikan lebih pantas dijadikan sebagai bahan pangan pokok dibandingkan dengan daging sapi atau bahkan daging ayam, jagung, kedelai, dan gula.

Sebagai pelaku utama dalam menghasilkan produk perikanan maka sudah semestinya rumahtangga terjamin bebas dari rawan pangan dan derita kemiskinan. Namun, kajian BPS & FEMA-IPB (2015) menunjukkan harapan itu masih jauh dari realitas. Berdasarkan kriteria ketahanan pangan multidimensi ternyata bahwa sebagian besar RTU Perikanan masih kurang tahan pangan dengan rincian prevalensi, 83,5 persen pada usaha penangkapan ikan di laut, 84,5 persen pada usaha penangkapan ikan di perairan umum dan 75,5 persen pada usaha budidaya. Prevalensi kemiskinan pendapatan (dengan kriteria garis kemiskinan BPS) mencapai 23,79 persen pada usaha penangkapan ikan di laut, 24,98 persen pada usaha penangkapan ikan di perairan umum dan 23,44 persen pada usaha budidaya. Sedangkan prevalensi kemiskinan multidimensi mencapai 17,26 persen pada usaha penangkapan ikan di laut, 19,39 persen pada usaha penangkapan ikan di perairan umum dan 12,22 persen pada usaha budidaya.

Kiranya dicatat bahwa rerata pendapatan RTP perikanan tergolong tinggi: Rp 2.339/kapita/bulan pada rumah tangga di budidaya, Rp 3.030/kapita/bulan pada rumah tangga di penangkapan ikan di laut, dan Rp 3.346/kapita/bulan pada rumah tangga di penangkapan ikan di perairan umum, jauh di atas batas kemiskinan Bank Dunia yang hanya US\$ 2/kapita/hari. Masalahnya, sebaran pendapatan nampaknya sangat timpang. Banyak

rumah tangga yang memiliki pendapatan minus, namun terdapat banyak pula rumah tangga yang memiliki pendapatan per kapita ratusan juta rupiah per bulannya. Sebaran pendapatan pada rumah tangga di budidaya jauh lebih rendah dari di usaha penangkapan ikan di perairan umum maupun laut sehingga prevalensi miskin pendapatan, tidak tahan pangan, dan tidak miskin multidimensi lebih rendah dari di usaha penangkapan ikan di perairan umum maupun laut. Ketimpangan sebaran pendapat menjadi salah satu penyebab rawan pangan dan kemiskinan pada rumah tangga usaha perikanan, khususnya di perikanan tangkap.

Secara umum, penyebab utama kemiskinan multidimensi ialah kesulitan dalam pemenuhan air bersih, dan kesulitan dalam keterjangkauan pangan akibat dari tidak adanya sentra produksi pangan di sekitar pemukiman (dalam kecamatan), terbatasnya sarana dan prasarana, serta tingginya harga pangan. Penyebab utama kemiskinan multidimensi ialah sangat rendahnya tingkat pendidikan. Pelaku perikanan rakyat masih didominasi oleh mereka yang berpendidikan hingga tamat SD, dan standar hidup (termasuk tingkat pendapatan).

Kajian BPS & FEMA-IPB (2015) juga menunjukkan bahwa usaha perikanan cukup menguntungkan secara finansial dengan R/C berkisar (1,50-1,86) untuk usaha penangkapan ikan di laut, (1,47-2,94) usaha penangkapan ikan di perairan umum, dan (1,39-2,26) untuk usaha budidaya perikanan. Usaha perikanan sangat prospektif untuk terus tumbuh akseleratif sehingga produk perikanan akan terus tumbuh pula secara akseleratif. Masalah pokok ialah bagaimana memastikan agar pertumbuhan itu disertai dengan peningkatan pemerataan kesempatan berusaha dan pendapatan.

#### **4.4. Kinerja Subsektor Peternakan**

Peran utama subsektor peternakan dalam menopang sistem ketahanan pangan nasional ialah menghasilkan bahan pangan pokok sumber protein. Daging dan telur yang dihasilkan oleh subsektor peternakan menempati urutan kedua terbesar setelah ikan dalam asupan protein penduduk Indonesia. Selain menghasilkan bahan pangan sumber protein, subsektor peternakan juga menciptakan pendapatan bagi jutaan rakyat keluarga pelaku usaha peternakan. Peranan subsektor peternakan dalam perekonomian nasional terus mengalami peningkatan. Kajian yang dilakukan berfokus pada aspek perubahan struktural dan kinerja usaha budidaya sapi potong. Aspek perubahan struktural telah dibahas pada bagian sebelumnya sehingga uraian berikut difokuskan pada kinerja usaha budidaya sapi potong.

Kajian BPS & Faperta Unila (2015) menunjukkan bahwa pada 2013, 97,85 persen populasi sapi potong dikelola oleh 5.078.979 usaha peternakan rakyat (37 persen dari total rumah tangga peternak), kedua terbanyak setelah ayam, yang umumnya berskala kecil dengan jumlah piaraan

berkisar 2-3 ekor/RTUP. Peternak umumnya (80,23 persen) berusia dewasa dan lanjut (umur lebih 40 tahun) serta berpendidikan rendah (79,32 persen tidak atau tamat SD). Ternak yang dikuasai sebagian besar (79,33 persen) milik sendiri, kemitraan bagi hasil (19,12 persen), bantuan pemerintah (1,64 persen), bantuan swasta (0,13 persen), dan lain-lain. Ternak umumnya dipelihara dalam kandang (66 persen) atau kombinasi dalam kandang dan dilepas (23 persen). Tujuan pemeliharaan ialah untuk pengembang biakan 75,84 persen, penggemukan 23,79 persen dan pembibitan 0,37 persen.

Kajian BPS & PSAP-UGM menunjukkan bahwa usaha sapi menguntungkan secara finansial dengan PCR 0,34 maupun secara ekonomi (memiliki daya saing) dengan DRRCR 0,15. Sementara kajian Faperta Unila (2015) menunjukkan bahwa bila biaya dihitung berdasarkan nilai riil maka usaha budidaya sapi potong menguntungkan di seluruh provinsi dengan RCR berkisar antara 25,97 (NTT) hingga 1,71 (Gorontalo) dan 8,71 secara nasional. Namun bila dihitung berdasarkan nilai sesungguhnya maka usaha budidaya sapi potong hanya menguntungkan di sembilan provinsi dan merugi di 25 provinsi. Di Sulawesi Selatan usaha sapi potong paling jauh dari kelayakan dengan nilai RCR 0,27. Keberlanjutan eksistensi usaha walau merugikan berdasarkan perhitungan biaya sesungguhnya merupakan cermin bahwa budidaya sapi potong rakyat adalah usaha sampingan yakni, bertujuan untuk memaksimalkan pemanfaatan tenaga kerja keluarga atau usaha cabang usaha komplemen. Sebagai cabang usaha komplemen, budidaya sapi potong merupakan bagian integral dari usaha budidaya tanaman-ternak-perikanan-industri pengolahan.

Analisis BPS & Faperta Unila (2015) menunjukkan bahwa Indonesia pada 2015 masih akan defisit daging sapi sekitar 30-37 persen. Analisis simulasi berbasis dinamika populasi menunjukkan bahwa swasembada daging sapi dapat diwujudkan pada 2023 sementara analisis konvensional menunjukkan bahwa pada 2015 Indonesia defisit daging sapi sebesar 1,4 juta ekor atau 238 ribu ton daging sapi. Tanpa upaya khusus yang luar biasa Indonesia masih belum dapat mewujudkan swasembada daging sapi pada 2019. Selain tidak mudah dan mahal untuk mewujudkannya, pertanyaan yang lebih mendasar ialah apakah mewujudkan swasembada daging sapi demikian penting untuk ketahanan pangan dan gizi seluruh rakyat maupun kesejahteraan petani Indonesia?

Usaha peternakan sapi potong belum menjadi penyumbang nyata dalam pendapatan RTUP. Sebagai gambaran, sumbangan subsektor peternakan (termasuk sapi potong) dalam pendapatan RTUP subsektor tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan pada 2013 baru mencapai 5,08 persen, turun dari 6,28 persen pada 2003. Konsumsi daging sapi masih sangat rendah dan cenderung turun, dari 0,313 kg/kapita/tahun pada 2009 menjadi 0,261 kg/kapita/tahun pada 2013, jauh lebih rendah dari daging ayam yang meningkat dari 3,596 kg/kapita/tahun

pada 2009 menjadi 4,119 kg/kapita/tahun pada 2013. Kontribusi daging sapi dalam pemenuhan protein hewani adalah yang terkecil diantara sumber-sumber protein hewani, sumbangannya hanya 1 persen pada 2013, jauh lebih rendah dari sumbangan ikan dan udang (60 persen), daging ayam (15 persen), telur ayam (15 persen), bahkan dari susu kental manis (2 persen). Dengan demikian, daging sapi belum dapat digolongkan sebagai bahan pangan pokok rakyat Indonesia dan usaha peternakan sapi potong masih belum tergolong kontributor penting dalam pemantapan ketahanan pangan dan gizi. Secara obyektif, ikan dan daging dan telur ayam jauh lebih penting dari daging sapi dalam mewujudkan ketahanan pangan dan gizi rakyat maupun kesejahteraan petani.

#### **4.5. Kinerja Subsektor Hortikultura**

Subsektor hortikultura mencakup kelompok tanaman buah-buahan, sayuran, rempah/obat (biofarmaka), dan bunga-bunga. Kelompok yang termasuk bahan makanan esensial ialah buah-buahan dan sayuran yang merupakan sumber utama zat gizi vitamin, mineral dan serat pangan. Sejumlah produk hortikultura tergolong produk bernilai tinggi usahatani hortikultura juga berperan dalam pemantapan kedaulatan pangan melalui peningkatan pendapatan petani maupun masyarakat secara umum (PDB). Namun demikian, sebagian produk hortikultura, khususnya tanaman semusim (misalnya cabai dan semangka), bersaing dengan tanaman pangan dalam hal penggunaan lahan.

Usahatani hortikultura Indonesia cukup cerah karena didukung oleh iklim tropis yang sesuai dan permintaan yang terus meningkat. Salah satu contohnya ialah usahatani cabai. Kajian BPS & MB-IPB (2015) menunjukkan profitabilitas usahatani cabai merah lebih tinggi dari usahatani tanaman pangan dengan RCR 3,57 pada 2003 dan 1,48 pada 2013. Penurunan profitabilitas itu adalah akibat dari peningkatan ongkos Rp 15,35 juta/ha pada 2004 menjadi Rp 77,20 juta/ha pada 2013 atau meningkat rata-rata 46 persen/tahun, sedikit lebih tinggi dari laju peningkatan ongkos usahatani padi sebesar 41 persen/tahun. Akselerasi peningkatan ongkos usahatani cabai merah itu juga disebabkan oleh peningkatan ongkos sewa lahan, tenaga kerja dan jasa yang total pangsanya meningkat dari 32,49 persen pada 2003 menjadi 57,40 persen. Usahatani cabai merah membutuhkan modal yang jauh lebih tinggi dari usahatani padi maupun kedelai, dan risikonya jauh lebih tinggi pula karena rentan terhadap cekaman biotik maupun abiotik. Pangsa sewa lahan pada usahatani cabai merah (9,66 persen) lebih rendah dari usahatani tanaman pangan lainnya (untuk padi sawah sebesar 29,86 persen), namun nilai nominalnya lebih tinggi, sebesar Rp 7,5 juta/ha, sekitar dua kali sewa lahan untuk padi sawah Rp 3,8 juta/ha.

Kajian BPS & Faperta-UNILA (2015) menunjukkan bahwa usahatani hortikultura belum dapat berkembang sesuai dengan potensinya karena beberapa kendala umum berikut:

1. Usahatani masih berupa usaha sambilan sehingga tidak dikelola intensif.
2. Teknologi yang digunakan masih terbelakang karena pada umumnya belum menggunakan varietas unggul, kualitas benih tidak baik, dan manajemen budidaya masih belum baik.
3. Resiko produksi tinggi karena sensitif terhadap cekaman hama, penyakit dan iklim.
4. Produktivitas dan mutu produk rendah sehingga daya saing rendah pula.
5. Sistem pemasaran tidak efisien, cenderung merugikan petani.
6. Tekanan persaingan dari produk impor.
7. Dukungan pemerintah masih kurang, khususnya dalam pembangunan infrastruktur pemasaran, penyuluhan dan penyediaan teknologi (benih unggul dan bermutu), perlindungan harga, dan akses modal.

#### 4.6. Kinerja Subsektor Perkebunan

Kelapa sawit, kelapa, teh, kopi, kakao, cengkeh, dan karet bukanlah penghasil bahan pangan utama. Namun, ketujuh komoditas perkebunan ini merupakan komoditas penting sebagai sumber pendapatan bagi petani, basis industri, pertumbuhan ekonomi, dan sumber devisa untuk stabilitas dan kesehatan ekonomi makro. Dalam konteks penguatan kedaulatan pangan, peran penting ketujuh komoditas ini ialah dalam peningkatan pendapatan dan pengendalian harga pangan, baik langsung maupun melalui dampak pengganda antarsektor atau PDB.

Kajian yang dilakukan BPS & FEM-IPB (2015)<sup>a</sup> telah berhasil memetakan wilayah (provinsi) berdasarkan keunggulan daya saing dan kebutuhan peremajaan guna mempertahankan keberlanjutan usaha perkebunan tersebut. Daftar sentra produksi (provinsi) yang layak finansial memiliki daya saing menurut komoditas ditambillkan pada Tabel 2. Prioritas perluasan ialah di sentra produksi yang layak finansial dan berdaya saing (kolom 5). Sentra yang memiliki daya saing namun tidak layak secara finansial dapat difasilitasi pemerintahan dengan berbagai dukungan.

Analisis menunjukkan bahwa daya saing sensitif terhadap perubahan harga output (juga ditentukan oleh mutu produk), produktivitas, harga input dan nilai tukar rupiah. Dengan demikian kesimpulan kajian ini tidak bersifat permanen. Wilayah yang sebelumnya berdaya saing dapat berubah berdaya saing, dan sebaliknya. Satu-satunya variabel penentu yang lebih banyak dibawah kendali pengusaha (atau bersama pemerintah) ialah produktivitas dan mutu produk. Inovasi merupakan instrumen utama untuk meraih dan mempertahankan daya saing.

Tabel 2. Provinsi yang Memiliki Daya Saing dirinci menurut Komoditas

No	Komoditas	Layak Finansial (R/C > 1)	Berdaya Saing (DRCR < 1)	Layak Finansial dan Berdaya Saing
1	Sawit	20, semua sentra: Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung, Babel, Banten, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulteng, Sulsel, Sultra, Sulbar, Papua Barat, Papua	19: Semua sentra, kecuali Sulteng	19 sentra: Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung, Babel, Banten, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulsel, Sultra, Sulbar, Papua Barat, Papua
2	Kelapa	8, Semua kecuali Kaltim:	9 sentra, semua sentra: Riau, Kepri, Banten, Jambi, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulteng	8 sentra: Riau, Kepri, Banten, Jambi, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Sulteng
3	Kopi	26, semua sentra: Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung, Jabar, Jateng, Jatim, Banten, Bali, NTB, NTT, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulut, Sulteng, Sulsel, Sultra, Gorontalo, Sulbar, Papua	5 sentra: Aceh, Sumbar, Riau, NTB, Papua	5 sentra: Aceh, Sumbar, Riau, NTB, Papua
4	Kakao	27, semua sentra kecuali Jambi dan Sultra: Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Sumsel, Bengkulu, Lampung, Babel, Jabar, Jateng, Jatim, Banten, Bali, NTB, NTT, Kalbar, Kalteng, Kaltim, Sulteng, Sulsel, Sultra, Gorontalo, Sulbar, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat	14 sentra : Sumut, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Babel, Jateng, Jatim, Kalteng, Kaltim, Sulut, Sulteng, Sulsel, Sultra, Sulbar, Maluku,	13 sentra: Sumut, Sumsel, Bengkulu, Babel, Jateng, Jatim, Kalteng, Kaltim, Sulut, Sulteng, Sulsel, Sulbar, Maluku
5	Teh	3, semua sentra kecuali DIY	4, semua sentra: Sumbar, Jabar, Jateng, DIY	3 sentra Sumbar, Jabar, Jateng
6	Cengkeh	13, semua sentra: Aceh, Jambi, Kepri, Jatim, Banten, Bali, NTB, NTT, Sulut, Sulteng, Sulbar, Maluku, Maluku Utara.	13, semua sentra	13 sentra: Aceh, Jambi, Kepri, Jatim, Banten, Bali, NTB, NTT, Sulut, Sulteng, Sulbar, Maluku, Maluku Utara.
7	Karet	20, semua sentra: Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung, Babel, Kepri, Jabar, Jateng, Banten, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulteng, Sulsel, Papua	19: Semua kecuali Sulteng	19 sentra: Aceh, Sumut, Sumbar, Riau, Jambi, Sumsel, Bengkulu, Lampung, Babel, Kepri, Jabar, Jateng, Banten, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, Sulsel, Papua

Sumber: FEM-IPB (2015)a

Tanaman karet yang perlu diremajakan sebanyak 14,61 persen di Sumatera Utara, 15,34 persen di Kalimantan Barat, dan sebanyak 15,78 persen di Kalimantan Tengah. Untuk tanaman kopi yang paling banyak memerlukan peremajaan adalah di Provinsi Sumatera Selatan, Lampung dan Bengkulu. Untuk komoditas kelapa sawit yang perlu segera diremajakan

adalah di Provinsi Riau, Banten, dan Papua Barat. Kakao di Aceh, Sumatera Barat dan Kalimantan Timur juga harus diremajakan karena banyak yang merupakan tanaman tidak menghasilkan. Sedangkan untuk cengkeh, yang perlu diremajakan adalah yang ada di Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, dan Jawa Timur. Peremajaan teh yang ada di Jawa Barat juga harus dilakukan. Begitu pula dengan kelapa di Kalimantan Barat, Riau, dan Jambi.

#### 4.7. Kinerja Subsektor Kehutanan

Hutan (alam atau tanaman) berperan langsung dan tidak langsung dalam produksi pangan. Secara langsung, hutan menghasilkan beragam bahan pangan baik pangan liar (*wild foods*) yang berkembang secara alami maupun hasil budidaya. Hutan dapat menjadi sumber pangan yang berarti bagi penduduk di dalam dan sekitar hutan. Kalaupun tidak menjadi sumber pangan sehari-hari, hutan dapat menjadi sumber pangan cadangan di masa paceklik atau bila ada ancaman rawan pangan. Walaupun bukan sumber pangan pokok, hutan dapat menjadi sumber bahan pangan pelengkap khususnya sayur-sayuran, buah-buahan dan hewan yang sangat penting untuk peningkatan mutu gizi diet. Secara tidak langsung, hutan berperan penting untuk menunjang produksi pertanian budidaya melalui fungsi jasa ekosistem. Hutan sangat penting untuk menjaga kelestarian sistem hidrologi agroekosistem dan agroklimat. Hutan juga menjadi habitat alami berbagai hewan yang berperan penting dalam penyerbukan tanaman. Namun demikian, peranan hutan dalam produksi pangan tidak tercatat dalam statistik resmi lembaga pemerintah.

Kajian BPS & LPPM-IPB (2015) menunjukkan bahwa pada 2014 dari seluruh 21.217 desa yang berada di dalam hutan atau di sekitar hutan, terdapat 366 (0,17 persen) yang sebagian besar penduduknya mengandalkan hutan sebagai sumber pendapatan utama, sementara desa yang mengandalkan usaha pertanian mencapai 20.643 (7,29 persen). Peranan langsung hutan sebagai sumber pendapatan jauh lebih kecil daripada melalui peranan tidak langsung sebagai penopang agroekosistem usaha pertanian. Komoditas palawija dominan dibudidayakan pada desa di dalam hutan (44 persen), sementara pada desa di sekitar hutan dominan dibudidayakan padi (32 persen) dan komoditas perkebunan (31 persen). Komoditas yang dibudidayakan bervariasi menurut wilayah. Palawija dominan dibudidayakan di desa hutan di Papua, pang (padi dan palawija) di Jawa, perkebunan di Sumatera, pangan serta perkebunan di Kalimantan, Sulawesi dan Maluku.

Kajian BPS & LPPM-IPB (2015) menunjukkan bahwa partisipasi rumah tangga kehutanan dalam pengelolaan hutan berkaitan dengan peningkatan kesejahteraan. Rumah tangga yang berpartisipasi dalam kelompok tani binaan Kementerian (Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dan yang berpartisipasi dalam kegiatan pelestarian hutan lebih sejahtera (pendapatan, konsumsi makanan & non makanan, pendidikan, kesehatan)

dari pada yang tidak berpartisipasi. Sementara rumah tangga yang anggota keluarganya ada yang berusaha dalam bidang wisata kehutanan memperoleh pendapatan lebih tinggi, mengonsumsi non-makanan dan memiliki kesehatan lebih baik, namun mengonsumsi makanan lebih sedikit dari pada rumah tangga yang anggotanya tidak ada yang melakukan usaha dalam bidang wisata kehutanan. Dalam kaitan ini, kiranya perlu dicermati kemungkinan adanya hubungan sebab-akibat sebaliknya, dimana rumah tangga yang kesejahteraannya lebih baik, cenderung lebih aktif dalam kegiatan pelestarian hutan. Jika hal ini terjadi maka yang menikmati program tersebut adalah kelompok masyarakat yang lebih sejahtera.

Temuan ini mengindikasikan pentingnya pengembangan sistem integrasi kehutanan-pertanian-wisata ekologis untuk meningkatkan ketahanan pangan dan nutrisi penduduk di dalam atau di sekitar hutan. Produksi pangan (tanaman, ternak dan ikan) di lahan perhutanan dapat didorong melalui program wanatani (*agroforestry*). Sayangnya, petani tanaman pangan di lahan perhutanan tidak mendapat bantuan benih maupun pupuk yang diberikan kepada petani di lahan sawah atau ladang. Indonesia memiliki hutan yang sangat luas yang mestinya dimanfaatkan seoptimal mungkin dalam mewujudkan kedaulatan pangan. Tantangan utama ialah kerjasama antar lembaga pemerintah terkait.

Survei persepsi masyarakat menunjukkan bahwa kondisi hutan dalam lima tahun terakhir membaik hanya di satu provinsi (DIY), lebih buruk di 11 provinsi, dan sama saja di 21 provinsi. Persepsi dan pengetahuan masyarakat terhadap kawasan hutan yang tergolong baik terdapat di 12 provinsi dan tergolong sedang di 21 provinsi. Sedangkan perilaku masyarakat terhadap hutan tergolong sedang 27 provinsi dan tergolong kurang 6 provinsi. Persepsi dan pengetahuan belum berkorelasi erat dengan perilaku terhadap hutan. Pendidikan masyarakat masih perlu terus dilanjutkan dalam rangka menjaga kelestarian hutan sebagai penopang ketahanan pangan masyarakat sekitarnya.

Akses terhadap penguasaan kawasan hutan berpengaruh signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan rumah tangga kehutanan. Dengan demikian, untuk meningkatkan kesejahteraan rumah tangga kehutanan, perlu adanya regulasi yang memungkinkan adanya peningkatan akses rumah tangga kehutanan terhadap lahan kawasan hutan. Regulasi dapat berupa reforma akses lahan kehutanan (di mana rumah tangga yang telah menguasai lahan non kehutanan tinggi dibatasi aksesnya, dibandingkan rumah tangga yang menguasai lahan non kehutanan yang masih rendah). Penerapan regulasi ini disamping dapat meningkatkan kesejahteraan juga dapat mengurangi ketimpangan antar rumah tangga kehutanan dalam mengakses penguasaan lahan kehutanan (mengurangi ketimpangan struktural). Faktor lain yang dapat meningkatkan kesejahteraan rumah tangga kehutanan adalah lama sekolah, kemampuan membaca, umur kepala rumah tangga, dan akses kemudahan ke kawasan hutan.





# BAB 5

## ISU DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN STRATEGIS

*“Agenda kebijakan strategis adalah mengelola proses transformasi ekonomi dengan fokus utama menarik keluar tenaga kerja dari sektor pertanian khususnya buruh tani dan petani gurem.”*



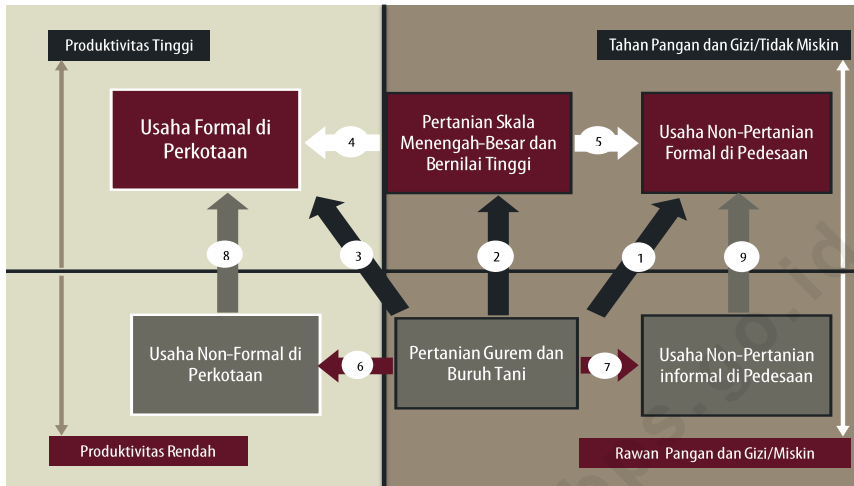
### 5.1. Transformasi Pertanian

Transformasi dapat bersifat *growth and development enhancing* (baik) namun pula bersifat *growth and development backlogging* (buruk) sehingga mestinya dikelola. Transformasi dapat dipilah menjadi transformasi ekonomi (antar sektoral), transformasi sektoral (antar subsektor) pertanian, transformasi usaha pertanian, dan transformasi (keluarga) petani. Isu dan kebijakan strategis yang diuraikan berikut difokuskan pada peningkatan peran pertanian dalam mewujudkan kedaulatan pangan, termasuk mengentaskan petani dan seluruh rakyat dari kemiskinan.

#### 5.1.1. Mengelola Transformasi Ekonomi: Keluar dari *Middle Income (Lewis) Trap*

Sebagaimana diuraikan, proses transformasi ekonomi Indonesia masih jauh dari berimbang bahkan ditengarai telah terjerumus ke dalam *middle income trap*, tetap berada dalam status berpendapatan menengah bawah (*lower middle income*), tidak dapat naik kelas menjadi negara maju berpendapatan tinggi. Fenomena yang juga dikenal sebagai *Lewis growth backlogging trap*, menjadi masalah fundamental yang menyebabkan pertanian Indonesia mengalami tekanan tenaga kerja yang kian berat sehingga prevalensi kemiskinan maupun rawan pangan dan gizi tetap tinggi. Oleh karena itu, agenda kebijakan strategis yang dipandang sangat mendesak ialah mengelola proses transformasi ekonomi dengan fokus utama menarik keluar tenaga kerja dari sektor pertanian, khususnya buruh

tani dan petani gurem, yang produktivitasnya rendah, untuk selanjutnya bekerja di sektor non pertanian baik di pedesaan maupun di perkotaan dengan produktivitas yang relatif lebih tinggi, sehingga kehidupan mereka meningkat dan terbebas dari kemiskinan maupun ancaman rawan pangan dan gizi. Lintasan bagi buruh tani dan petani gurem keluar dari kemiskinan serta rawan pangan dan gizi ditampilkan pada Gambar 5.



**Gambar 5**  
Lintasan Bagi Buruh Tani dan Petani Gurem Keluar dari Rawan Pangan dan Gizi

Jalur dan kebijakan strategis yang yang disarankan dan semestinya dijadikan prioritas ialah:

1. Jalur 1: Menarik buruh tani dan petani gurem bekerja di sektor formal di pedesaan.  
Jalur ini dapat dikembangkan dengan memacu pembangunan industri pedesaan, khususnya agroindustri dan penghasil kebutuhan rumah tangga pedesaan
2. Jalur 2: Meningkatkan skala usaha dan efisiensi usahatani (*up grading*).  
Jalur ini dapat dikembangkan dengan program perluasan lahan dan perairan budidaya, peningkatan jumlah hewan piaraan, dan atau alih komoditas ke yang bernilai tinggi.
3. Jalur 3: Menarik buruh tani dan petani gurem bekerja di sektor formal di perkotaan (urbanisasi). Jalur ini dapat dikembangkan dengan memacu pertumbuhan-kembangan industri manufaktur padat karya dan pembangunan konektivitas desa-kota.

Jalur 4 dan jalur 5 berturut-turut ialah perpindahan lapangan kerja petani yang sudah tidak miskin ke sektor non pertanian di perkotaan dan di pedesaan. Jalur 4-5 merupakan tahap transformasi menuju perekonomian maju dan berpendapatan tinggi. Kiranya dicatat bahwa jalur 6 dan jalur 7, hanya memindahkan lokasi atau lapangan kerja, tidak langsung efektif dalam pengentasan kemiskinan maupun pementapan ketahanan pangan

dan gizi. Mereka hanya dapat keluar dari masalah kemiskinan serta rawan pangan dan gizi di kemudian hari melalui jalur 8 dan 9. Jalur 6-9 tidak dikehendaki.

### **5.1.2. Mengelola Transformasi Antarsubsektor Pertanian: Spesialisasi Berbasis Keunggulan Wilayah**

Proses transformasi ini dicirikan oleh peningkatan peran subsektor perikanan, perkebunan dan peternakan serta penurunan peran subsektor bahan makanan dan kehutanan, yang terjadi bersamaan dengan (melalui) proses spesialisasi komoditas menurut wilayah. Di satu sisi, proses ini dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan penduduk secara agregat, yang berarti kemampuan membeli pangan rakyat secara umum. Di sisi lain hal itu dapat mempersulit distribusi pangan antarwilayah dan meningkatkan harga (menurunkan daya beli pendapatan atas) pangan di wilayah non sentra produksi pangan. RTUP gurem, buruh tani, dan masyarakat miskin secara umum yang bermukim di wilayah non sentra produksi pangan akan mengalami ancaman kurang pangan dan gizi. Sebagai contoh, salah satu penyebab rendahnya ketahanan pangan RTU perikanan ialah tidak adanya atau kurangnya produksi pangan di tingkat kecamatan, dan mungkin juga menjadi penyebab tingginya harga pangan, sehingga mereka kesulitan mengakses pangan. Oleh karena itu, proses transformasi intersektoral hendaklah dikelola dengan kebijakan strategis berikut:

1. Mengembangkan sentra produksi pangan lokal di kawasan perikanan, perkebunan maupun kehutanan. Pengembangan sentra produksi non pangan perlu dilengkapi dengan pengembangan sistem ketahanan pangannya.
2. Membangun konektivitas sentra produksi pangan dengan wilayah-wilayah defisit pangan, utamanya infrastruktur transportasi dan sistem logistik pangan secara umum.

### **5.1.3. Mengelola Transformasi Usaha Pertanian: Peningkatan Skala Usaha dan Pengaturan Korporasi Pertanian.**

Peningkatan skala usaha pertanian memang merupakan keharusan untuk meningkatkan kesejahteraan petani, sementara korporasi usaha pertanian bermanfaat dalam meningkatkan efisiensi dan daya saing pertanian. Namun demikian, peningkatan skala usaha dan korporasi pertanian yang tidak disertai oleh penurunan jumlah angkatan kerja di pertanian (proses transformasi ekonomi) akan berdampak pada makin tingginya sewa lahan, turunnya kesempatan RTU pertanian mengakses lahan, dan kian timpangnya pendapatan di sektor pertanian dan pedesaan secara umum. Korporasi pertanian juga mendorong transformasi dari usaha produksi bahan pangan pokok yang pada umumnya profitabilitasnya rendah ke usaha di non pangan pokok yang memberikan laba lebih besar sehingga

produksi pangan pokok dalam negeri cenderung menurun. Transformasi usaha pertanian dapat dikelola dengan kebijakan strategis berikut:

1. Membatasi luas kepemilikan lahan sawah.
2. Melarang kepemilikan lahan sawah oleh perusahaan korporasi kecuali lahan bukaan baru dan sistem kemitraan dengan petani keluarga.
3. Mengatur sistem penetapan sewa lahan untuk produksi bahan pangan pokok.
4. Tidak memfasilitasi dan malah memberikan disinsentif bagi usaha korporasi di bidang budidaya pangan pokok yang didominasi RTU pertanian (utamanya padi).

#### **5.1.4. Transformasi Petani: Pendidikan, Penuaan dan Regenerasi Petani**

Kajian-kajian menunjukkan bahwa pelaku usaha pertanian rakyat masih didominasi oleh mereka yang berpendidikan rendah (tamat SD atau kurang) dan cenderung kian didominasi usia lanjut. Pendidikan yang rendah tidak kondusif terhadap penguatan ketahanan pangan karena berdampak buruk terhadap pengelolaan sumber daya (misalnya konservasi hutan), produktivitas (misalnya efisiensi teknis usahatani padi, jagung, kedelai) dan pemanfaatan pangan. Selain itu, pendidikan yang rendah juga tidak kondusif terhadap mobilitas tenaga kerja dalam proses transformasi ekonomi. Pendidikan yang rendah terutama disebabkan oleh kesulitan dalam akses ke sekolah yang lebih tinggi dan rendahnya tingkat pendapatan keluarga. Petani yang menua dapat berdampak buruk maupun baik terhadap produktivitas petani. Fenomena penuaan petani perlu di cermati bila hal itu disebabkan oleh keengganan petani muda bekerja di pertanian yang mengindikasikan masalah regenerasi petani. Kebijakan strategis dalam rangka mengelola transformasi petani antara lain:

1. Meningkatkan akses anggota keluarga terhadap sekolah lanjutan maupun perguruan tinggi melalui pembangunan sarana pendidikan yang merata di seluruh wilayah.
2. Mendorong mekanisasi pertanian untuk mengurangi beban kerja petani dan meningkatkan daya tarik usahaha pertanian bagi generasi muda

#### **5.2. Peningkatan Kinerja Subsektor Tanaman Pangan: Kaji Ulang Kebijakan Swasembada Padi, Jagung dan Kedelai**

Arah kebijakan selama ini ialah mewujudkan swasembada beras/padi, jagung, kedelai dan gula tebu (secara administratif gula tebu termasuk subsektor perkebunan), pada hal lahan semakin terbatas dan komoditas saling bersaing dalam penggunaan lahan. Walaupun pemerintah telah memberikan bantuan yang sangat besar dan berlanjut, swasembada gagal terwujud untuk keempat komoditas itu, usahatani kedelai malah merugikan

dan tidak memiliki daya saing sehingga produksinya cenderung turun. Sementara itu, upaya mewujudkan swasembada pangan melalui pemberian dukungan harga petani yang berlebihan malah dapat memperburuk pencapaian ketahanan pangan dan gizi. Kebijakan strategis yang disarankan ialah:

1. Mengubah arah kebijakan dari mewujudkan swasembada sekaligus untuk lima komoditas menjadi secara bertahap menurut komoditas:
  - a. Menunda pelaksanaan program swasembada kedelai hingga usahatani kedelai menguntungkan secara finansial dan ekonomi (berdaya saing). Sementara itu, program kedelai difokuskan pada penelitian dan pengembangan untuk memperoleh terobosan inovasi yang menjadi kunci kelayakan usaha dan daya saingnya.
  - b. Menjadikan swasembada beras sebagai prioritas utama dengan menghindari dampak negatif produksi jagung dan tebu terhadap produksi padi:
    - i. Kebijakan dukungan harga jagung dan gula dirancang sedemikian rupa sehingga profitabilitas usahatani padi tetap yang tertinggi dan tidak memicu eskalasi harga ketiga komoditas.
    - ii. Penggunaan lahan diprioritaskan untuk padi, perluasan tanam jagung dan kedelai hanya dilakukan bila tidak memungkinkan untuk padi.
2. Meningkatkan optimasi lahan tanaman pangan (utamanya memastikan realisasi rencana optimasi lahan 1 juta ha pada 2015-2019) melalui pemanfaatan lahan suboptimal seperti lahan kering, rawa, dan lebak, revitalisasi dan pembangunan baru sistem irigasi, peningkatan intensitas tanam, penurunan senjang hasil, dan pemanfaatan lahan tidur.
3. Merevitalisasi sistem inovasi pertanian: Terobosan inovasi baru dan revitalisasi sistem penyuluhan.
4. Meningkatkan mekanisasi pertanian: menjamin optimasi pemanfaatan bantuan alat dan mesin pertanian yang meningkat luar biasa sejak 2014/2015.
5. Meningkatkan pembangunan prasarana pertanian khususnya irigasi (memastikan realisasi rencana pembangunan waduk pada periode serta pengembangan dan rehabilitasi jaringan irigasi tersier 3 juta ha pada 2015-2019) dan konektivitas sentra produksi pertanian.
6. Meningkatkan efektivitas dan efisiensi bantuan dan subsidi: Menerapkan sistem *knowledge and evidence based policy making process*.
7. Pembukaan lahan baru: utamanya memastikan realisasi rencana perluasan sawah baru 1 juta hektar dan lahan kering 1 juta hektar (untuk kedelai dan jagung) pada 2015-2019.

### 5.3. Peningkatan Kinerja Subsektor Perikanan: Pembangunan Sistem Ketahanan Pangan dan Gizi Nelayan

Meskipun laju pertumbuhan PDB tertinggi di antara subsektor pertanian, prevalensi rawan pangan dan kemiskinan di subsektor perikanan masih cukup tinggi. Pemantapan sistem ketahanan pangan dan gizi serta pengentasan nelayan dari kemiskinan semestinyalah dijadikan sebagai agenda utama pembangunan perikanan. Keluarga nelayan yang lebih sejahtera memiliki kemampuan lebih tinggi dalam upaya peningkatan produksi pangan perikanan sumber utama protein sehat bagi rakyat Indonesia secara umum. Kendala utama yang dihadapi RTUP perikanan ialah kecilnya skala usaha, semakin langkanya ketersediaan sumber daya, rendahnya akses terhadap permodalan dan inovasi, kurangnya dukungan infrastruktur pendukung usaha perikanan, rendahnya kualitas sumber daya insani, dan rendahnya akses terhadap infrastruktur ekonomi dan sosial. Selain itu, distribusi kesempatan berusaha dan pendapatan masih tinggi. Sehubungan dengan itu, kebijakan strategis yang disarankan ialah:

1. Membangun sistem ketahanan pangan dan gizi lokal di kawasan pemukiman RTU perikanan:
  - a. Membangun sentra produksi pangangan pokok lokal.
  - b. Meningkatkan akses terhadap air bersih.
  - c. Meningkatkan status gizi balita melalui revitalisasi posyandu dan pemberian tambahan makanan khusus.
2. Meningkatkan kualitas sumberdaya insani RTU perikanan:
  - a. Meningkatkan pendidikan anak RTUP skala keci, utamanya di usaha penangkapan, termasuk dengan memberikan prioritas untuk diterima pada jenjang sekolah yang lebih tinggi, seperti sekolah perikanan dan perguruan tinggi.
  - b. Meningkatkan akses kesehatan untuk keluarga perikanan.
3. Perikanan budidaya skala rumah tangga:
  - a. Penyediaan akses modal investasi untuk peningkatan kapasitas produksi melalui penyediaan kredit khusus, mudah diakses dan dengan bunga wajar.
  - b. Menumbuhkembangkan sistem perbenihan khusus.
  - c. Memfasilitasi tumbuh kembangnya industri pakan skala kecil setempat.
  - d. Mengembangkan kelembagaan ekonomi, termasuk koperasi khusus.
  - e. Membangun sistem rantai pasok dan pemasaran hasil perikanan tangkap.

4. Perikanan tangkap skala rumah tangga: Meningkatkan skala dan kesempatan berusaha bagi usaha perikanan rakyat (rumah tangga)
  - a. Meningkatkan akses modal investasi untuk peningkatan kapasitas produksi melalui penyediaan kredit khusus, mudah diakses dan dengan bunga wajar bagi nelayan.
  - b. Meningkatkan akses sumber daya khusus melalui kebijakan penetapan kuota atau pembatasan jumlah armada kecil (perahu motor tempel dan perahu tanpa motor) yang beroperasi pada wilayah pesisir 0-4 mil atau 0-12 mil dan kawasan budidaya perikanan khusus bagi RTUP.
  - c. Mengembangkan kelembagaan ekonomi, termasuk koperasi nelayan.
  - d. Membangun infrastruktur perikanan utamanya sistem logistik perikanan tangkap.
  - e. Membangun sistem rantai pasok dan pemasaran hasil perikanan tangkap.
5. Memfasilitasi pertumbuhkembangan perusahaan besar perikanan dengan pengaturan sehingga sinergis dengan usaha perikanan rakyat:
  - a. Mendorong usaha kemitraan antara perusahaan besar perikanan dengan usaha perikanan rakyat.
  - b. Membatasi wilayah operasi perusahaan besar penangkapan ikan maupun wilayah pengembangan perusahaan besar budidaya perikanan.
6. Meningkatkan dan menjaga kelestarian sumberdaya perikanan:
  - a. Meningkatkan pemberantasan *illegal fishing*.
  - b. Mengatur dan menegakkan wilayah, jenis dan jumlah alat pengakapan ikan.
  - c. Menerapkan sistem budidaya perikanan yang baik (berbasis keamanan pangan dan kelestarian lingkungan).

#### **5.4. Peningkatan Kinerja Subsektor Peternakan: Kaji Ulang Swasembada Daging Sapi**

Dalam konteks kedaulatan pangan nasional, peran utama subsektor peternakan ialah dalam penyediaan bahan pangan sumber protein hewani. Arah kebijakan selama ini ialah mewujudkan swasembada daging sapi. Sudah sekitar tiga dekade Pemerintah menetapkan swasembada daging sapi sebagai salah satu program utamanya di bidang pertanian ketahanan pangan, namun hingga kini belum terwujud juga. Kajian menunjukkan



bahwa usaha budidaya sapi menguntungkan sebagai usaha sampingan, namun umumnya tidak layak usaha sebagai usaha komersial penuh. Swasembada daging sapi paling cepat dapat diwujudkan pada tahun 2023. Kontribusi daging sapi dalam asupan protein penduduk Indonesia masih rendah, kalah jauh dari ikan maupun daging ayam, sehingga tidak dapat dikatakan lebih penting dari segi pemenuhan kebutuhan gizi penduduk. Harga daging sapi relatif mahal dibanding sumber protein lainnya. Politik kebijakan impor sapi kerap menimbulkan kegaduhan dan praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karena itu, hal pertama yang disarankan ialah mengkaji ulang arah kebijakan pengembangan sapi potong:

1. Pengembangan usaha budidaya sapi potong tidak lagi untuk mewujudkan swasembada daging sapi sebagai bagian dari upaya mewujudkan kedaulatan pangan, melainkan lebih diarahkan untuk meningkatkan pendapatan petani.
2. Pangan asal ternak sumber protein diutamakan berasal dari daging unggas dan telur yang harganya relatif lebih terjangkau oleh masyarakat berpendapatan rendah dan pasokanya dapat sepenuhnya dipenuhi dari hasil produksi dalam negeri.

Perubahan arah kebijakan tersebut dipandang lebih baik karena lebih berorientasi pada penduduk berpendapatan rendah yang memang lebih rawan pangan. Kemandirian pangan akan terwujud pula karena Indonesia telah mampu berswasembada daging dan telur unggas. Sejalan dengan itu, kebijakan strategis yang disarankan ialah:

1. Tidak lagi menjadikan swasembada daging sapi sebagai prioritas utama.
2. Mendorong budidaya sapi potong sebagai cabang usaha komplemen dalam sistem pertanian integrasi tanaman/kehutanan-industri pengolahan-ternak-biogas-ikan sesuai kondisi setempat, termasuk di kawasan perkebunan.
3. Mendorong pertumbuhkembangan usaha peternakan sapi potong dengan melaksanakan konsep Sistem Peternakan Rakyat (SPR) yang ditetapkan oleh pemerintah.
4. Mengubah instrumen kebijakan kuota impor sapi dan daging sapi dari sistem kuota berbasis kapasitas logistik menjadi:
  - a. Tarif *rate quota*: bea masuk ditingkatkan akseleratif menurut besaran kuota sehingga rente kuota sebagian besar menjadi penerimaan negara, bukan menjadi penerimaan bagi mereka yang beruntung memperoleh izin impor yang menjadi sumber kegaduhan politik dan bisnis.
  - b. Lelang kuota: Kuota dilelang terbuka dan bersaing sehingga rente kuota menjadi penerimaan negara.

### 5.5. Peningkatan Kinerja Subsektor Hortikultura: Pengembangan Sayur dan Buah untuk Ketahanan Pangan dan Gizi

Subsektor hortikultura adalah penghasil buah-buahan dan sayuran sumber utama zat gizi vitamin, mineral dan serat esensial untuk kesehatan gizi. Sekali pun kebutuhan karbohidrat (energi) dan protein terpenuhi, tujuan akhir kedaulatan pangan yakni, hidup sehat dan produktif, tidak dapat terwujud jika kebutuhan vitamin, mineral, dan serat esensial tidak terpenuhi. Buah dan sayur adalah komponen esensial pola konsumsi sehat. Sejumlah besar jenis hortikultura, termasuk komoditas pertanian bernilai tinggi, jauh lebih menguntungkan dari usahatani tanaman pangan, yang sangat penting dalam upaya peningkatan pendapatan petani. Pemenuhan konsumsi buah dan sayur kerap diabaikan. Pemerintah bahkan lebih memprioritaskan pengembangan bawang dan cabai yang kurang berarti dalam pemenuhan zat gizi. Usahatani bawang dan cabai membutuhkan modal besar dan beresiko tinggi sehingga hanya layak diusahakan oleh petani yang memiliki modal besar, atau petani kaya yang tidak rawan pangan. Pengembangan usahatani bawang dan merah memang perlu untuk peningkatan pendapatan petani dan pengendalian inflasi, namun kurang penting dalam konteks ketahanan pangan dan gizi.

Arah kebijakan strategis hortikultura disarankan mengikuti pola jalur ganda (*double tack*):

1. Pengembangan buah dan sayur lokal mendukung ketahanan pangan dan gizi.
2. Pengembangan hortikultura bernilai tinggi dalam rangka peningkatan pendapatan petani (termasuk tanaman hias dan biofarmaka) dan pengendalian inflasi (bawang dan cabai).

Masalah utama usahatani hortikultura ialah tingginya resiko pemasaran dan fluktuasi harga serta tekanan persaingan impor. Resiko pemasaran berkaitan dengan sifat produk yang mudah dan cepat rusak sementara fluktuasi harga berkaitan dengan pola musim produksi yang ekstrem tinggi-rendah. Daya saing produk hortikultura rendah karena biaya pokok produksi yang tinggi dan mutu produk yang rendah, keduanya berkaitan dengan teknologi dan manajemen produksi. Karena itu, kebijakan strategis yang disarankan ialah:

1. Mengatur pola produksi menurut wilayah dan waktu melalui program pewilayahan komoditas untuk mengurangi ongkos transaksi dan memudahkan pemberian fasilitasi layanan bagi petani.
2. Menumbuhkembangkan sistem budidaya terlindungi (*protected farming*) dan terukur (*precision farming*), utamanya budidaya dalam *green house* berbasis bahan lokal dan murah (bambu, kayu, rotan, plastik, dsb), dengan sistem fertisasi (sistem irigasi terpadu pemupukan) yang sudah banyak diterapkan di negara lain.

3. Membangun sistem perbenihan berbasis varietas unggul.
4. Menerapkan praktek budidaya dan penanganan hasil yang baik dalam rangka meningkatkan dan menjamin mutu produk.
5. Membangun sistem logistik dan pemasaran khusus berbasis rantai nilai terpadu.
6. Meningkatkan akses permodalan bagi pelaku usaha.

### **5.6. Peningkatan Kinerja Subsektor Kehutanan: Hutan untuk Ketahanan Pangan dan Gizi**

Peranan subsektor kehutanan dalam pemantapan sistem kedaulatan pangan nasional tidaklah demikian penting dibandingkan subsektor lainnya. Namun demikian, peranan kehutanan dapat sangat penting untuk desa-desa yang berada di dalam atau di sekitar hutan. Lahan perhutanan dapat digunakan untuk budidaya tanaman pangan, ternak maupun ikan. Hutan juga menghasilkan beragam bahan pangan secara alami. Kunci utama untuk itu ialah akses keluarga kehutanan terhadap sumber daya hutan tersebut. Sudah barang tentu, pemanfaatan lahan perhutanan maupun pemburuan hasil hutan harus dikendalikan sehingga kelestarian hutan tetap terjaga. Kiranya dicatat pula bahwa selain berperan langsung dalam pengadaan pangan, hutan juga berfungsi sebagai komponen pendukung agroekosistem. Hutan merupakan faktor kunci pengendali ketersediaan air, iklim lokal dan habitat komunitas biologis khususnya *pollinator* yang esensial untuk produktivitas tanaman pangan. Sehubungan dengan itu, kebijakan strategis yang disarankan ialah:

1. Memberikan akses lahan perhutanan kepada sejumlah terbatas keluarga kehutanan untuk melakukan sistem pertanian-kehutanan (*agroforestry*) yang mengintegrasikan kehutanan dengan budidaya tanaman pangan, ternak atau ikan. Jumlah keluarga kehutanan dibatasi sesuai dengan daya dukung lestari ekosistem hutan.
2. Menumbuhkembangkan budidaya lebah di kawasan hutan yang juga berfungsi sebagai *pollinator* tanaman pertanian di sekitarnya.
3. Menggunakan hortikultura pepohonan sebagai bagian dari tanaman hutan budidaya.
4. Meningkatkan upaya eksplorasi dan eksploitasi lestari bahan pangan alami dari hutan.
5. Menjaga kelestarian hutan dalam luasan yang memadai untuk mendukung agroekosistem.

### **5.7. Peningkatan Kinerja Subsektor Perkebunan: Integrasi dengan tanaman pangan-ternak-ikan**

Produk perkebunan pada umumnya tidak termasuk bahan pangan pokok. Peranan subsektor perkebunan monokultur dalam pemantapan sistem kedaulatan pangan nasional terutama ialah melalui sumbangannya

terhadap pendapatan baik secara langsung melalui pendapatan usaha maupun secara tidak langsung melalui pertumbuhan ekonomi. Lahan perkebunan dapat pula dioptimalkan melalui integrasi tanaman perkebunan-tanaman pangan-ternak-ikan. Kiranya dicatat sistem integrasi ini mestilah meningkatkan profitabilitas usaha perkebunan. Selain itu, perluasan dan perubahan spasial perkebunan dapat berpengaruh terhadap ketahanan pangan dan gizi rumahtangga di sekitarnya. Sehubungan dengan itu, kebijakan strategis yang disarankan untuk meningkatkan kinerja perkebunan mendukung kedaulatan pangan ialah:

1. Mengembangkan sistem integrasi perkebunan-tanaman pangan-peternakan.
2. Mewajibkan penyediaan lahan produksi tanaman pangan untuk setiap pemberian ijin pembukaan perkebunan baru.
3. Memfasilitasi upaya permajaan perkebunan dalam rangka meningkatkan daya saing dan profitabilitas usaha perkebunan. Hasil kajian BPS & FEM-IPB (2015)<sup>a</sup> dapat dijadikan acuan dalam penetapan prioritas pengembangan.
4. Mendorong pemanfaatan biomassa secara luas dengan pengembangan bioindustri (*biorefinery*) terpadu, seperti hilirisasi pemanfaatan minyak sawit, pemanfaatan limbah. industri sawit untuk untuk menghasilkan biogas, pemanfaatan sisa tanaman dan olahan sawit untuk pakan maupun beragam bioproduk lainnya.

#### **5.8. Pengembangan dan Pelestarian Budaya Konsumsi Nusantara: Mengembangkan Budaya Nasional, Menangkal Intrusi Budaya Asing**

Walau tidak termasuk dalam kajian yang difasilitasi BPS kali ini, budaya konsumsi merupakan salah satu pilar Trisakti Kedaulatan Pangan yang harus pula ditingkatkan. Budaya pangan Nusantara memperkuat kemandirian pangan, mendukung permintaan terhadap pangan produksi dalam negeri, memelihara warisan budaya nasional, menangkal intrusi budaya asing, dan mengurangi ketergantungan pada bahan pangan asal impor. Kebijakan strategis yang disarankan ialah:

1. Mengendalikan perkembangan restoran/rumah makan asing, khususnya perusahaan (*franchise*) asing yang menyediakan sajian yang kurang sesuai dengan kesehatan gizi seperti *McDonald*, *Burger King*, *Kentucky Fried Chicken*, dsb.
2. Mendorong perkembangan usaha kuliner nusantara dengan memberikan fasilitasi dan insentif khusus dan berbeda.
3. Mendorong konsumsi pangan lokal dengan upaya peningkatan produksinya dan menyesuaikan program bantuan beras untuk keluarga sejahtera menjadi pangan lokal untuk keluarga sejahtera setempat.

### 5.9. Penegakan Kedaulatan Politik Pangan: Menuju Praktek Pembuatan Kebijakan Baik

Kedaulatan politik pangan juga tidak termasuk tema tersendiri dalam kajian yang difasilitasi BPS kali ini. Fakta bahwa kebijakan importasi produk pertanian yang kerap menimbulkan kegaduhan politik merupakan indikasi kuat belum terwujudnya kedaulatan politik pangan. Kajian BPS (2014)<sup>a</sup> yang menunjukkan bahwa kebijakan yang dilakukan pemerintah belum sepenuhnya tepat sasaran dan efektif juga termasuk indikator masih rendahnya kedaulatan politik pangan. Secara umum, rendahnya kedaulatan pangan ditentukan oleh *policy space* yang tersedia serta kapasitas aparatur dalam membuat kebijakan yang baik dan menegakkannya. Sehubungan dengan itu, kebijakan strategis yang disarankan ialah:

1. Menyusun tim negosiasi kerja sama internasional yang kompeten di bidangnya.
2. Menerapkan sistem pembuatan kebijakan berbasis ilmu pengetahuan dan fakta.
3. Meningkatkan penegakan hukum, utamanya hukum ekonomi.

# BAB 6

## PENUTUP

*“Kemandirian pangan masih rendah, kebudayaan pangan memudar dan kedaulatan politik pangan masih perlu ditingkatkan.”*



Tidak dapat dipungkiri, ketahanan nasional semakin membaik sebagaimana ditunjukkan oleh penurunan nyata prevalensi penduduk kurang pangan dan Indeks Kelaparan Global. Namun, kedaulatan pangan masih jauh dari harapan. Prevalensi kurang pangan masih cukup tinggi dan status ketahanan pangan nasional masih termasuk kategori serius. Prevalensi kurang pangan di sektor pertanian dan pedesaan masih tinggi yang menunjukkan terjadinya ironi ketahanan pangan dan gizi atau bahkan lingkaran setan rawan pangan dan gizi. Kemandirian pangan masih rendah, kebudayaan pangan memudar dan kedaulatan politik pangan masih perlu ditingkatkan.

Secara umum, akar penyebab dari permasalahan tersebut ialah tidak terwujudnya transformasi ekonomi yang bersifat *growth and development enhancing* (baik) dan malah bersifat *growth and development backloging* (buruk) sehingga perekonomian terperangkap terperosok ke dalam *middle income trap*, gagal naik kelas dari posisi *lower middle income*, dan sektor pertanian mengalami tekanan angkatan kerja luar biasa yang menyebabkan peningkatan prevalensi kemiskinan dan rawan pangan di sektor pertanian dan wilayah pedesaan secara umum. Masalah ini diperburuk pula oleh lambatnya peningkatan luas lahan baku tanaman pangan, khususnya sawah, maupun lahan pertanian rakyat secara umum, stagnasi teknologi Revolusi Hijau, dan kurang efektifnya program pembangunan pemerintah. Masalah kedaulatan pangan sungguh kompleks.

Keputusan pemerintahan Jokowi Widodo-Jusuf Kalla untuk mewujudkan kedaulatan pangan dengan melakukan pembukaan lahan baru dan pembangunan sistem irigasi secara besar-besaran, akselerasi mekanisasi pertanian, dan peningkatan bantuan benih dan pupuk, serta dukungan harga bagi petani merupakan langkah yang sangat tepat. Tantangannya tentu ialah bagaimana menjamin implementasi semua program tersebut berjalan efektif, efisien dan terlaksana sesuai rencana. Selain itu, transformasi ekonomi sudah menunjukkan arah membaik sebagaimana ditunjukkan oleh penurunan absolut jumlah serapan kerja sektor pertanian sejak 2010. Masalahnya ialah, sektor industri masih terus mengalami deindustrialisasi dan perekonomian cenderung mengalami perlambatan akibat stagnasi perekonomian dunia. Percepatan inovasi dan manajemen program menjadi kunci penentu keberhasilan dalam meningkatkan kinerja pertanian menuju kedaulatan pangan.

Kajian ini memuat beberapa pemikiran dan rekomendasi kebijakan strategis untuk mewujudkan kedaulatan pangan. Beberapa pemikiran dan kebijakan strategis yang dianggap berbeda dengan arus utama, termasuk:

1. Ketahanan pangan dan gizi rumah tangga petani merupakan prasyarat dalam mewujudkan kedaulatan pangan sehingga mesti dijadikan sebagai prioritas sasaran kebijakan. Kebijakan yang dilakukan selama ini gagal mencegah ironi ketahanan pangan dan gizi yang ditengarai memunculkan lingkaran setan rawan pangan dan gizi : produktivitas rendah – kemiskinan - kian rawan pangan dan gizi, dst.
2. Kinerja seluruh subsektor pertanian dan transformasi struktur merupakan dua komponen sinergis penentu utama kedaulatan pangan. Di satu sisi transformasi struktural adalah kunci utama dalam mewujudkan kedaulatan pangan, mengentaskan petani dari kemiskinan, dan menjaga regenerasi petani. Sementara di sisi lain ia adalah kunci utama agar perekonomian nasional naik kelas menjadi perekonomian maju berpendapatan tinggi terbebas dari *middle income trap*.
3. Strategi yang dipandang lebih sesuai untuk mewujudkan kedaulatan pangan ialah paduan sinergis antara pengelolaan peningkatan kinerja subsektor pertanian dan pengelolaan transformasi struktural. Kebijakan selama ini difokuskan pada peningkatan produksi pangan, mengabaikan aspek transformasi struktural.
4. Kaji ulang kebijakan swasembada pangan, termasuk dengan:
  - a. Tidak lagi memasukkan swasembada kedelai dan daging sapi sebagai prioritas, dan memasukkan peningkatan konsumsi ikan, sayur dan buah sebagai prioritas.
  - b. Menjadikan pemantapan ketahanan dan gizi rumah tangga pertanian sebagai prioritas utama.

- c. Membangun sentra produksi pangan pokok lokal, termasuk di kawasan perikanan, perkebunan, hortikultura, peternakan.
- 5. Kaji ulang kerangka kerja kebijakan kedaulatan dengan:
  - a. Mengubah arah kebijakan dari menjamin akses pangan menjadi menjamin penggunaan pangan sesuai kecukupan gizi individu
  - b. Mengganti istilah ketahanan pangan menjadi ketahanan pangan gizi
  - c. Mengadopsi kerangka kerja kebijakan baru yang menekankan pentingnya dimensi kebudayaan pangan dan kedaulatan politik pangan sebagai komplemen tak terpisahkan dari dimensi kemandirian pangan, tiga pilar penopang kedaulatan pangan yang disebut “Trisakti Kedaulatan Pangan”.

Rekomendasi kebijakan strategis yang disusun masih bersifat generik yang masih perlu diramu lebih lanjut menjadi kebijakan operasional. Kebijakan operasional itu mestinya disusun spesifik komoditas, subsektor, dan wilayah sehingga tidak memungkinkan dirumuskan dalam kajian ini. Pemikiran yang terkandung dalam kajian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan atau sumber inspirasi dalam merumuskan kebijakan operasional tersebut.





# Daftar Pustaka

- BPS. 2014<sup>a</sup>. Analisis Kebijakan Pertanian Indonesia: Implementasi dan Dampak terhadap Kesejahteraan Petani dari Perspektif Sensus Pertanian 2013. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. 2014<sup>b</sup>. Analisis Sosial Ekonomi Petani di Indonesia: Hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian Sensus Pertanian 2013. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS dan Faperta-UNILA. 2015<sup>a</sup>. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Agribisnis Usaha Rumah Tangga Budidaya Sapi dan Target Swasembada. Badan Pusat Statistik (BPS) - Fakultas Pertanian Universitas Lampung (UNILA).
- BPS dan Faperta-UNILA<sup>b</sup>. 2015. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Efisiensi Sistem Produksi dan Tataniaga Hortikultura. Badan Pusat Statistik (BPS) - Fakultas Pertanian Universitas Lampung (UNILA).
- BPS dan FEM-IPB<sup>a</sup>. 2015. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Daya saing dan Pemetaan Peremajaan Komoditi Perkebunan. Badan Pusat Statistik (BPS)-Fakultas Ekonomi dan Manajemen (FEM), Institut Pertanian Bogor (IPB).
- BPS dan FEM-IPB<sup>b</sup>. 2015. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Estimasi Parameter dan Pemetaan Efisiensi Produksi Pangan di Indonesia. Badan Pusat Statistik (BPS)-Fakultas Ekonomi dan Manajemen (FEM) IPB.
- BPS dan FEMA-IPB. 2015. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Analisis Kesejahteraan Rumah Tangga Perikanan di Indonesia . Badan Pusat Statistik (BPS) - Fakultas Ekologi dan Manusia (FEMA) IPB.
- BPS dan LPPM-IPB. 2015. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Analisis Rumah Tangga Usaha Bidang Kehutanan dan Rumah Tangga Sekitar Hutan. Badan Pusat Statistik (BPS)-Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah (P4W), IPB.

- BPS dan MB-IPB. 2015. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Transformasi Struktural Usahatani dan Petani Indonesia. Badan Pusat Statistik (BPS) - Program Pascasarjana Bisnis dan Manajemen (MB) IPB.
- BPS dan PSAP-UGM. 2015. Analisis Tematik ST2103 Subsektor: Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan Indonesia Kajian Rumah Tangga Usaha Pertanian Pangan Berbasis Sensus Pertanian 2013. Badan Pusat Statistik (BPS) - Pusat Studi Asia Pasifik (PSAP) Universitas Gadjah Mada (UGM)
- FAO. 2015. Meeting the 2015 Hunger Targets: Taking stocks of uneven targets. The State of Food Insecurity in the World 2015. FAO, Rome.
- Filipe, J., A. Abdon and U. Kumar. 2012. Tracking the Middle-income Trap: What is it, what is in it, and why? Working Paper No 715. Levy Economics Institute of Bard College.
- Herawati. 2015. Perubahan Pola Makan Bisa Memicu Penyakit. Kompas, 5 September 2015, halaman 13.
- IFPRI. 2014. Global Hunger Index 2014. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C. USA.
- Simatupang, P. 2015. Beyond Food Security Resiliency: Anticipating the Nutrition Transition Phenomenon. Makalah untuk diterbitkan dalam Buku. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.

# DATA

MENCERDASKAN BANGSA



**BADAN PUSAT STATISTIK**

Jl. dr. Sutomo No. 6-8, Jakarta 10710

Telp.: 021 3841195, 3842508, 3810291-4, Fax: 021 3857046

Homepage: <http://www.bps.go.id> E-mail: [bpsHQ@bps.go.id](mailto:bpsHQ@bps.go.id)

ISBN. 978-979-064-888-3



9 789790 648883