



**BUKU 8**

Katalog BPS: 5106022

ANALISIS TEMATIK ST2013 SUBSEKTOR

# **KETAHANAN, KEMANDIRIAN, DAN KEDAULATAN PANGAN INDONESIA**

KAJIAN RTUP PANGAN BERBASIS SENSUS PERTANIAN 2013



**BADAN PUSAT STATISTIK**



Pusat Studi Asia Pasifik (PSAP)  
Universitas Gadjah Mada

ANALISIS TEMATIK ST2013 SUBSEKTOR

# KETAHANAN, KEMANDIRIAN, DAN KEDAULATAN PANGAN INDONESIA

KAJIAN RTUP PANGAN BERBASIS SENSUS PERTANIAN 2013



© Badan Pusat Statistik

**Analisis Tematik ST2013 Subsektor  
Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan Indonesia**

ISBN : 978-979-064-871-5  
No. Publikasi : 07310.1509  
Katalog BPS : 5106022

Diproduksi : © Badan Pusat Statistik  
Pengarah : Dr. Suhariyanto, Dr. Adi Lumaksono, MA  
Penanggung Jawab : Dr. Margo Yuwono, S.Si, M.Si  
Editor : Dr. Slamet Sutomo, Harmawanti Marhaeni, M.Sc  
Penulis : Prof. Dr. Ir. Irham, M.Sc, Prof. Dr. PM. Laksono, MA,  
Dr. Ir. Djangkung Handoyo M, M.Ec, Harmawanti Marhaeni, M.Sc,  
Esti Anantasari, MA, Puspita Kusuma, MA, Gilang Wirakusumah, M.Sc,  
Arif Wahyu Widada, SP, Ali Hasyim Al Rosyid, SP, Iswadi, S.Si, MNat Res Econ,  
Hengki Eko Riyadi, SST SE.,M.Si  
Desain Cover : Oki Heryanto, A.Md, Rizal Herwin Wlbowo, A.Md. Des  
Desain Layout : Bambang Windujati, S.Kom, Adi Nugroho, SST, Nur Putri Cahyo Utami, SST  
Dicetak oleh : CV. Nario Sari

Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2015  
xii + 153 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



Badan Pusat Statistik (BPS) telah mempublikasikan tiga buku analisis hasil Sensus Pertanian 2013 (ST2013), yaitu: Potensi Pertanian Indonesia yang merupakan hasil analisis hasil pencacahan lengkap tahun 2013; Analisis Sosial Ekonomi Petani di Indonesia yang disusun berdasarkan hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian (SPP) 2013; dan Analisis Kebijakan Pertanian: Implementasi dan Dampak Terhadap Kesejahteraan Petani dari Perspektif Sensus Pertanian 2013 yang memanfaatkan hasil Pencacahan Lengkap Rumah Tangga Usaha Pertanian dan SPP. Publikasi tersebut menyajikan hasil analisis Sensus Pertanian yang bersifat umum.

Dalam rangka mendapatkan analisis lebih mendalam lagi dan bersifat komprehensif, disusunlah publikasi Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan Indonesia: Kajian Rumah Tangga Usaha Pertanian Pangan Berbasis Sensus Pertanian 2013. Tujuan ini adalah untuk mengetahui produktivitas dan efisiensi produksi sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, tebu dan sapi potong) antar daerah, mengevaluasi dampak kebijakan pada usahatani sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, tebu, dan sapi potong) antar daerah, menganalisis tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan antar waktu dan antar daerah, mengetahui kemandirian dan kedaulatan pangan, dan menghasilkan rekomendasi untuk kebijakan pangan nasional pada komoditas padi, jagung, kedelai, tebu, dan sapi potong.

Kami mengucapkan terima kasih kepada tim peneliti dari Pusat Studi Asia Pasifik Universitas Gadjah Mada yang telah mengaji lebih dalam hasil ST2013 dan semua pihak yang telah ikut berpartisipasi dalam menyukseskan ST2013 hingga tersusunnya buku ini. 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

# Kata Pengantar



Kegiatan Analisis Tematik ST2013 Subsektor “Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan Indonesia: Kajian Rumah Tangga Usaha Pertanian Pangan Berbasis Sensus Pertanian 2013” dilaksanakan atas kerjasama antara Pusat Studi Asia Pasifik (PSAP) UGM dengan Badan Pusat Statistik *c.q.* Direktorat Analisis dan Pengembangan Statistik. Publikasi ini disusun berdasarkan hasil analisis dari kegiatan tersebut.

Atas nama Tim Peneliti kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Kepala Badan Pusat Statistik *c.q.* Direktorat Analisis dan Pengembangan Statistik atas kepercayaan yang diberikan kepada PSAP UGM untuk melaksanakan kegiatan ini. Terima kasih juga disampaikan kepada Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember, Malang, dan Nganjuk atas bantuan selama proses pengumpulan data dalam kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD). Kami juga mengucapkan terima kasih kepada para narasumber FGD di tiga kabupaten (Jember, Malang dan Nganjuk) serta para asisten peneliti yang terlibat dalam kegiatan ini.

Semoga publikasi ini dapat dijadikan referensi dalam kajian mengenai Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan serta bermanfaat bagi para pihak.

Yogyakarta, Desember 2015  
Kepala Pusat Studi Asia Pasifik  
Universitas Gadjah Mada

Prof. Dr. Ir. Irham, M.Sc.

# Daftar Isi

KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL .....	vii
DAFTAR GAMBAR .....	viii
RINGKASAN EKSEKUTIF .....	ix
<b>I. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang dan Permasalahan .....	3
1.2. Tujuan .....	7
1.3. Penerima Manfaat .....	7
1.4. Ruang Lingkup Kajian.....	8
<b>II. KERANGKA KONSEPTUAL ARAH KEBIJAKAN PANGAN INDONESIA .....</b>	<b>9</b>
2.1. Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan.....	11
2.2. Kebijakan Pemerintah.....	17
2.2.1. Kebijakan Terhadap <i>Output</i> .....	17
2.2.2. Kebijakan Terhadap <i>Input</i> .....	18
2.2.3. Kebijakan Harga .....	20
2.3. Daya Saing Komoditas .....	21
2.4. <i>Policy Analysis Matrix</i> (PAM) .....	22
2.5. Penentuan Harga bayangan <i>Input</i> dan <i>Output</i> .....	26
2.6. Kerangka Konseptual Penelitian .....	28
<b>III. METODOLOGI PENELITIAN.....</b>	<b>31</b>
3.1. Metode Penelitian .....	33
3.2. Metode Penentuan Lokasi .....	33
3.3. Sumber Data .....	34
3.4. Model Analisis Data .....	34
3.4.1. Tujuan (1): Mengetahui Produktivitas dan Efisiensi Produksi Sektor Pangan Prioritas (Padi, Jagung, Kedelai, Tebu, Dan Daging Sapi) Antar Daerah .....	34
3.4.2. Tujuan (2): Mengevaluasi Dampak Kebijakan pada Usahatani Sektor Pangan Prioritas (Padi, Jagung, Kedelai, Gula, Dan Daging Sapi) Antar Daerah .....	37
3.4.3. Tujuan (3): Menganalisis Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan Antar Waktu dan Antar Daerah .....	39
3.4.3. Tujuan (4): Mengetahui Kemandirian dan Kedaulatan Pangan .....	40
<b>IV. PRODUKTIVITAS DAN EFISIENSI PRODUKSI SEKTOR PANGAN PRIORITAS .....</b>	<b>41</b>
4.1. Produktivitas Sektor Pangan Prioritas.....	43
4.1.1. Produktivitas Padi Antar Daerah .....	46
4.1.2. Produktivitas Jagung Antar Daerah .....	46

4.1.3.	Produktivitas Kedelai Antar Daerah .....	47
4.1.4.	Produktivitas Tebu Antar Daerah .....	48
4.1.5.	Produktivitas Sapi Potong Antar Daerah .....	49
4.2.	Efisiensi Usahatani .....	49
4.2.1.	Efisiensi Usahatani Padi Antar Daerah .....	51
4.2.2.	Efisiensi Usahatani Jagung Antar Daerah .....	52
4.2.3.	Efisiensi Usahatani Kedelai Antar Daerah .....	53
4.2.4.	Efisiensi Usahatani Tebu Antar Daerah .....	54
4.2.5.	Efisiensi Usahatani Sapi Potong Antar Daerah .....	55
<b>V.</b>	<b>DAMPAK KEBIJAKAN PADA USAHATANI SEKTOR PANGAN PRIORITAS .....</b>	<b>57</b>
5.1.	Dampak Kebijakan pada Usahatani.....	59
5.2.	Dampak Kebijakan pada Komoditas Prioritas .....	62
5.2.1.	Padi .....	62
5.2.2.	Jagung.....	64
5.2.3.	Kedelai .....	66
5.2.4.	Tebu .....	68
5.2.5.	Sapi Potong .....	70
<b>VI.</b>	<b>KETAHANAN, KEMANDIRIAN DAN KEDAULATAN PANGAN .....</b>	<b>73</b>
6.1.	Ketahanan Pangan .....	75
6.1.1.	Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Sumatera .....	76
6.1.2.	Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Jawa.....	77
6.1.3.	Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Kalimantan.....	78
6.1.4.	Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Bali dan Nusa Tenggara.....	80
6.1.5.	Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Sulawesi .....	81
6.1.6.	Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Maluku dan Papua ..	82
6.1.7.	Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Indonesia.....	84
6.2.	Menuju Kedaulatan Pangan Indonesia .....	85
6.2.1.	Pangan dalam Konteks Peraturan Perundangan dan Kebijakan Pangan ....	85
6.2.2.	Kedaulatan Pangan di Daerah: Potensi dan Kendala (Studi Kasus di Kabupaten Jember, Malang dan Nganjuk, Provinsi Jawa Timur) .....	90
<b>VII.</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>103</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>109</b>
	<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>113</b>

# Daftar Tabel

Tabel 2.1.	Tabel Analisis Matriks PAM.....	23
Tabel 2.2.	Konsep-konsep yang berkaitan dengan penyelenggaraan pangan di Indonesia.....	28
Tabel 3.2.	Penentuan Tingkat Ketahanan Pangan .....	34
Tabel 4.1.	Produktivitas Sektor Pangan Prioritas Tahun 2014 .....	44
Tabel 4.2.	Efisiensi Finansial (PCR) dan Efisiensi Ekonomi (DRCR) Komoditas Prioritas di Indonesia .....	51
Tabel 5.1.	Dampak Kebijakan terhadap Komoditas Pangan Prioritas .....	60
Tabel 5.2.	Nilai Indikator Dampak Kebijakan pada Usahatani Padi .....	62
Tabel 5.3.	Nilai Indikator Dampak Kebijakan pada Usahatani Jagung .....	64
Tabel 5.4.	Nilai Indikator Dampak Kebijakan pada Usahatani Kedelai .....	66
Tabel 5.5.	Nilai Indikator Dampak Kebijakan pada Usahatani Tebu .....	69
Tabel 5.6.	Nilai Indikator Dampak Kebijakan pada Usahatani Sapi Potong .....	71
Tabel 6.1.	Kondisi Produksi, Distribusi, dan Konsumsi dalam Konteks Kedaulatan Pangan .....	94
Tabel 6.2.	Potensi Wilayah dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan di Tiga Kabupaten di Jawa Timur .....	96
Tabel 6.3.	Kendala dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan di Tiga Kabupaten di Propinsi Jawa Timur.....	99

# Daftar Gambar

Gambar 2.1.	Dampak Subsidi Negatif pada Produsen Barang Ekspor .....	17
Gambar 2.2.	Pajak dan Subsidi pada <i>Input Tradable</i> .....	18
Gambar 2.3.	Dampak Pajak dan Subsidi pada <i>Input Non Tradable</i> .....	19
Gambar 2.4.	Bagan hubungan kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan .....	29
Gambar 4.1.	Produktivitas Tanaman Padi Tahun 2014 Menurut Kawasan .....	46
Gambar 4.2.	Produktivitas Tanaman Jagung Tahun 2014 Menurut Kawasan .....	47
Gambar 4.3.	Produktivitas Tanaman Kedelai Tahun 2014 Menurut Kawasan .....	47
Gambar 4.4.	Produktivitas Tanaman Tebu Tahun 2014 Menurut Kawasan .....	48
Gambar 4.5.	Produktivitas Gula Petani Tahun 2014 Menurut Kawasan .....	48
Gambar 4.6.	Produksi Daging Sapi Indonesia Tahun 2013 Menurut Kawasan .....	49
Gambar 6.1.	Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Sumatera Tahun 2014.....	76
Gambar 6.2.	Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Jawa Tahun 2014.....	77
Gambar 6.3.	Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Kalimantan Tahun 2014.....	79
Gambar 6.4.	Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Bali dan NT Tahun 2014.....	80
Gambar 6.5.	Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Sulawesi Tahun 2014.....	81
Gambar 6.6.	Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Maluku dan Papua Tahun 2014.....	83
Gambar 6.7.	Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Indonesia Tahun 2014.....	84
Gambar 6.8.	Produktivitas Padi Sawah di Beberapa Kabupaten di Jawa Timur Tahun 2015 (ton GKG/ha).....	92
Gambar 6.9.	Produktivitas Kedelai di Beberapa Kabupaten di Jawa Timur Tahun 2015 (kuintal biji kering/ha).....	92
Gambar 6.10.	Produksi Tebu di Beberapa Kabupaten di Jawa Timur Tahun 2015 (ton) .....	93
Gambar 6.11.	Populasi Sapi Potong di Beberapa Kabupaten di Jawa Timur Tahun 2015 (ekor) .....	93
Gambar 6.12.	Produktivitas Jagung di Beberapa Kabupaten di Jawa Timur Tahun 2015 (kw/ha).....	93

# Ringkasan Eksekutif

**R**encana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 salah satunya mengangkat isu kedaulatan pangan dalam pembangunan sektor unggulan. Yang dimaksud kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan dinyatakan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan, dan berkeadilan. Penyelenggaraan pangan yang diamanatkan oleh undang-undang tersebut didorong untuk mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Oleh karena itu, informasi mengenai ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan menjadi sangat penting untuk mendukung program pemerintah tersebut.

Sesuai dengan arah kebijakan kedaulatan pangan, penguatan kapasitas produksi merupakan faktor yang penting. Kapasitas produksi merupakan kemampuan nasional dalam memproduksi pangan sedemikian sehingga ketergantungan bangsa Indonesia terhadap negara lain sangat minimal atau bahkan tidak ada sama sekali. Hal ini harus didukung oleh produktivitas nasional yang tinggi terutama komoditas pangan utama. Berkaitan dengan hal tersebut, informasi mengenai produktivitas dari komoditas penting dalam isu kedaulatan pangan perlu diketahui.

Komoditas yang menjadi target dalam kedaulatan pangan diantaranya adalah padi, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi. Dengan memanfaatkan data yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS), yaitu Survei Rumah Tangga Usaha Padi (SPD 2014), Rumah Tangga Usaha Palawija (SPW 2014), Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), serta didukung sumber data lainnya, kajian ini mengulas produktivitas dan efisiensi produksi sektor

pangan prioritas antardaerah, mengevaluasi dampak kebijakan pada usahatani sektor pangan prioritas, serta menganalisis tingkat ketahanan pangan penduduk pedesaan antarwaktu dan antardaerah.

Dari hasil kajian diperoleh beberapa kesimpulan bahwa Jawa masih menjadi daerah yang memiliki produktivitas rata-rata yang tertinggi pada komoditas terpilih (padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan tebu). Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan produksi tanaman utama masih terkendala oleh kesenjangan produktivitas antarwilayah dan antar komoditas. Kondisi ini mempengaruhi Indonesia dalam meningkatkan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif, sebagaimana ditunjukkan oleh hasil analisis PAM dalam penelitian ini. Hasil analisis PAM menunjukkan bahwa tiga komoditas, yaitu padi, tebu, dan daging sapi memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif. Hal ini menunjukkan bahwa secara ekonomi, peningkatan *supply* tiga komoditas tersebut untuk memenuhi kebutuhan domestik lebih menguntungkan jika dilakukan dengan cara meningkatkan produksi dalam negeri daripada melakukan impor.

Kesimpulan lainnya adalah peningkatan produksi padi, tebu dan daging sapi dalam negeri sesungguhnya lebih menguntungkan daripada menambah impor. Peningkatan produksi sangat dimungkinkan mengingat masih banyak petani yang produktivitasnya jauh di atas rata-rata nasional. Pemahaman bahwa mendahulukan memproduksi sendiri dibanding impor itu lebih penting perlu ditekankan dalam rangka memperkuat implementasi kebijakan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan.

Dari segi ketahanan pangan nasional, kondisi ketahanan penduduk pedesaan yang merepresentasikan masyarakat pertanian 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 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.

Dari aspek kemandirian pangan, kajian ini mengindikasikan bahwa untuk mewujudkan kemandirian pangan dan kedaulatan pangan pemerintah perlu menetapkan cadangan pangan nasional yang terdiri atas cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kekurangan dan kelebihan ketersediaan pangan, gejolak harga pangan dan keadaan darurat. Dalam aspek kelembagaan, untuk mewujudkan kedaulatan pangan dan kemandirian pangan ini pemerintah perlu membentuk lembaga yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Lembaga ini memiliki kewenangan dalam koordinasi, integrasi, dan sinergi lintas sektor sehingga dapat mengusulkan kepada presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada Badan Usaha Milik Negara di bidang pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan atau distribusi pangan pokok dan pangan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa kedaulatan pangan belum tercapai, mengingat ketahanan pangan dan kemandirian pangan belum terwujud sepenuhnya. Bahkan temuan lapangan di tiga kabupaten (Jember, Malang dan Nganjuk) memperlihatkan bahwa ada berbagai kendala untuk mencapai kedaulatan pangan, meskipun di sisi lain kita juga memiliki potensi untuk mencapai kedaulatan pangan. Saat ini upaya ketahanan pangan yang sudah dilakukan masih terfokus pada ketersediaan dan konsumsi, dan belum berorientasi pada sisi produksi, kemandirian dan kedaulatan pangan. Ketersediaan pangan seharusnya lebih berorientasi pada peningkatan kapasitas produksi dalam negeri, baru kemudian distribusi/aksesibilitas dan konsumsi. Dengan demikian, ketergantungan terhadap produk luar dapat dieliminasi dan kemandirian dan kedaulatan pangan dapat diwujudkan.

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



**1**

# Pendahuluan



# BAB 1

## Pendahuluan

*"Informasi ketahanan pangan penting untuk mendukung program peningkatan kedaulatan pangan."*



### 1.1 Latar Belakang

Sensus Pertanian secara periodik dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan yang terakhir tahun 2013. Sensus Pertanian 2013 (ST2013) dilaksanakan dengan tujuan untuk: (1) mendapatkan data statistik pertanian yang lengkap dan akurat, (2) mendapatkan kerangka sampel (*sampling frame*) yang dapat dijadikan landasan pengambilan sampel untuk survei-survei di sektor pertanian, serta (3) memperoleh berbagai informasi tentang populasi usaha pertanian, rumah tangga petani gurem, jumlah pohon dan ternak, distribusi lahan, dan sebagainya. Sementara itu, untuk melengkapi informasi yang lebih detail mengenai rumah tangga petani ini, BPS juga melaksanakan Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian (SPP) untuk menggambarkan kondisi sosial ekonomi rumah tangga usaha dan survei subsektor yang menggambarkan struktur ongkos dan pola usaha untuk enam sub sektor: Tanaman Pangan, Hortikultura, Perkebunan, Perikanan, Peternakan, dan Kehutanan.

Dalam rangka lebih mendayagunakan data hasil sensus dan survei tersebut, maka diperlukan analisis tematik yang terkait dengan arah pembangunan pertanian saat ini. BPS pada tahun ini mengangkat tema tentang "Peningkatan Kinerja Pertanian Indonesia Menuju Kedaulatan Pangan". Hal ini sejalan dengan RPJMN 2015-2019 pada Kabinet Kerja,

dimana salah satu fokus pembangunan sektor unggulan adalah kedaulatan pangan. Yang dimaksud kedaulatan pangan di sini adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Arah kebijakan kedaulatan pangan diantaranya: (1) meningkatkan ketersediaan pangan melalui penguatan kapasitas produksi dalam negeri, (2) meningkatkan kualitas distribusi pangan dan aksesibilitas masyarakat terhadap pangan dan (3) meningkatkan perbaikan kualitas konsumsi pangan dan gizi masyarakat.

Untuk mewujudkan kedaulatan pangan ini pemerintah mendorong upaya ketahanan pangan yakni *"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"*. Upaya tersebut tertuang dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

Dalam undang-undang tersebut dinyatakan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan, dan berkeadilan. Penyelenggaraan pangan yang diamanatkan oleh undang-undang itu harus terus didorong untuk mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Oleh karena itu, informasi mengenai ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan menjadi sangat penting untuk merumuskan kebijakan pemerintah yang berdasarkan pada data yang berasal dari sumber yang resmi melalui kajian dengan menggunakan data hasil Sensus Pertanian 2013 serta data lainnya yang bersumber dari BPS.

Dalam rangka mengkaji potensi tercapainya visi kedaulatan pangan yang dimaksud, evaluasi pada aspek dasar kedaulatan pangan perlu dilaksanakan. Aspek dasar tersebut antara lain: (1) aspek kinerja usahatani komoditas prioritas, diukur melalui perhitungan produktivitas dan efisiensi usahatani masing-masing komoditas, (2) aspek kebijakan pemerintah yang direpresentasikan oleh manfaat ekonomi yang diterima oleh pelaku usahatani atau produsen komoditas, (3) aspek ketahanan pangan, merupakan kunci dasar terwujudnya salah satu unsur kedaulatan pangan yang berupa pemenuhan serta aksesibilitas gizi/pangan bagi masyarakat, khususnya masyarakat perdesaan yang merupakan masyarakat pertanian, dan (4) aspek regulasi dan

implementasi kebijakan pertanian yang secara kualitatif memberikan dampak baik berupa hambatan maupun dorongan bagi tercapainya visi kedaulatan pangan.

Untuk keterwakilan wilayah, wilayah di Indonesia dikelompokkan menjadi enam wilayah, yaitu Sumatera, Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, serta Maluku dan Papua. Dalam kajian ini, komoditas yang dipilih adalah padi, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi sebagai komoditas prioritas yang menjadi target dalam kedaulatan pangan.

Kajian dilakukan antara lain untuk melihat kapasitas produksi nasional mengingat penguatan kapasitas produksi merupakan faktor esensial dalam kemandirian pangan nasional sesuai dengan arah kebijakan kedaulatan pangan. Kapasitas produksi merupakan kemampuan nasional dalam memproduksi pangan sedemikian sehingga ketergantungan bangsa Indonesia terhadap negara lain seminimal mungkin atau tidak bergantung sama sekali. Untuk mencapai kondisi tersebut harus didukung oleh produktivitas dan efisiensi produksi yang tinggi khususnya komoditas pangan utama (prioritas) nasional. Berkaitan dengan hal tersebut, informasi mengenai produktivitas dan efisiensi komoditas pangan utama (prioritas) perlu diketahui.

Dengan memanfaatkan data yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS), yaitu Survei Rumah Tangga Usaha Padi (SPD 2014), Rumah Tangga Usaha Palawija (SPW 2014), Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas), serta didukung sumber data lainnya, dalam kajian ini dilakukan analisis tentang produktivitas dan efisiensi produksi sektor pangan prioritas antar daerah, dampak kebijakan pada usahatani sektor pangan prioritas, serta tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan antar waktu dan antar daerah. Disamping itu juga dianalisis tingkat kemandirian dan capaian kedaulatan pangan nasional.

Dalam menghitung produktivitas, pada penelitian ini digunakan konsep *partial productivity*, yaitu produktivitas tanaman pada satuan luas lahan dan produktivitas ternak pada satuan waktu. Produktivitas yang dihasilkan oleh analisis dinyatakan dalam satuan ton/ha atau kg/ha untuk tanaman, serta kg daging/tahun untuk ternak. Penentuan efisiensi pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode PAM (*Policy Analysis Matrix*), yakni metode PAM yang dikembangkan oleh Monke dan Pearson sejak tahun 1989.

Metode PAM (*Policy Analysis Matrix*) juga digunakan untuk mengevaluasi dampak kebijakan pada usahatani sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, tebu, dan sapi potong) antar daerah. Metode PAM digunakan untuk mengkaji dampak kebijakan harga maupun kebijakan investasi. Hasil analisis PAM dapat menunjukkan pengaruh individual maupun kolektif dari kebijakan harga dan kebijakan faktor domestik. PAM juga dapat memberikan informasi dasar (*base line information*) yang penting untuk *Benefit-Cost analysis* mengenai kegiatan investasi di bidang pertanian.

Untuk menganalisis tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan antar waktu dan antar daerah digunakan kombinasi silang antara pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi yakni tingkat ketahanan pangan pada tingkat individu. Dalam analisis ketahanan pangan ini digunakan klasifikasi silang dua indikator ketahanan pangan yaitu pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi (Jonsson dan Toole, 1991 dalam Maxwell and Frankenberger, 1992). Mengingat ketersediaan data, obyek ketahanan pangan yang digunakan pada penelitian adalah penduduk perdesaan karena relatif merepresentasikan rumah tangga pertanian. Dalam analisis ini, tingkat ketahanan pangan dibagi menjadi empat kategori, yaitu tahan pangan, rentan pangan, kurang pangan, dan rawan pangan. Hasil dari kombinasi silang antara pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi kemudian diperoleh jumlah rumah tangga tani pada masing-masing kategori tingkat ketahanan pangan dan dinyatakan dalam persentase. Angka kecukupan energi individu yang digunakan adalah sebesar 2.150 kalori/hari.

Kemandirian pangan pada penelitian ini diartikan sebagai kemampuan produksi nasional untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan dalam negeri. Kemandirian pangan diukur dengan menentukan rasio antara jumlah produksi dalam negeri terhadap konsumsi dalam negeri. Untuk melihat capaian kedaulatan pangan Indonesia, analisis kedaulatan pangan dilakukan dengan pendekatan eksploratif dan eksplanatif. Data dikumpulkan melalui *Focus Group Discussion* serta *in-depth interview* yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur sebagai salah satu daerah sentra produksi komoditas pangan prioritas di Indonesia yakni di Kabupaten Jember, Malang, dan Nganjuk. Dari seluruh analisis tersebut dirumuskan rekomendasi kebijakan dalam rangka ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan prioritas nasional yaitu padi, jagung, kedelai, tebu dan sapi potong.

## 1.2 Tujuan

Dalam analisis tematik mengenai kinerja ketahanan pangan, tujuan umum yang ingin dicapai adalah menganalisis ketahanan pangan dari sudut pandang rumah tangga usaha pertanian dan merancang kebijakan guna mengatasi masalah ketahanan pangan. Sementara tujuan khusus kajian ini adalah:

1. Mengetahui produktivitas dan efisiensi produksi sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, tebu, dan sapi potong) antardaerah.
2. Mengevaluasi dampak kebijakan pada usahatani sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, tebu, dan sapi potong) antardaerah.
3. Menganalisis tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan antarwaktu dan antardaerah.
4. Mengetahui kemandirian dan kedaulatan pangan.
5. Menghasilkan rekomendasi untuk kebijakan pangan nasional pada komoditas padi, jagung, kedelai, tebu, dan sapi potong.

## 1.3 Penerima Manfaat

Penerima manfaat dari kajian analisis kebijakan pertanian adalah :

1. Jajaran Pimpinan BPS
2. Direktorat teknis di BPS
3. Kementerian Pertanian
4. Kementerian Kelautan dan Perikanan
5. Kementerian Kehutanan
6. Kementerian Komunikasi dan Informasi
7. Kemenko Perekonomian
8. Kementerian Perdagangan

9. Kementerian Dalam Negeri
10. Kementerian Perindustrian
11. Kementerian Keuangan
12. Badan Ketahanan Pangan
13. Bulog
14. Bappenas
15. Pemerintah Daerah
16. Perguruan Tinggi
17. Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (Perhepi)
18. Pengguna Data Lainnya

#### 1.4 Ruang Lingkup Kajian

Kajian analisis tematik ini dilakukan dengan ruang lingkup, sebagai berikut:

- Analisis difokuskan kepada Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan Rumah Tangga Usaha Pertanian.
- Komoditas yang dianalisis mencakup padi, jagung, kedelai, tebu, dan sapi potong.
- Analisis efisiensi pada sektor produksi.

# 2

## **Kerangka Konseptual Arah Kebijakan Pangan Indonesia**



# BAB 2

## Kerangka Konseptual Arah Kebijakan Pangan Indonesia

*“Kedaulatan pangan berarti hak setiap negara atau masyarakatnya untuk menentukan sendiri kebijakan pangannya.”*



### 2.1 Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan

Ketahanan pangan telah menjadi isu utama dan obyek kajian yang penting di Indonesia baik oleh kalangan pemerintah, akademisi, maupun pelaku usaha dalam kurun waktu satu dekade terakhir. Sejarah membuktikan bahwa ketahanan pangan sangat erat kaitannya dengan ketahanan sosial, stabilitas ekonomi, stabilitas politik, dan keamanan atau ketahanan nasional (Ritonga, 2008; Irianto, 2008). Selain itu, ketahanan pangan dalam arti keterjangkauan pangan juga berkaitan erat dengan upaya peningkatan mutu sumber daya manusia Indonesia. Tanpa dukungan pangan yang cukup dan bermutu, tidak mungkin dihasilkan sumber daya manusia yang bermutu, oleh karena itu membangun sistem ketahanan pangan yang kokoh merupakan syarat mutlak bagi pembangunan nasional.

Ketahanan pangan juga merupakan salah satu isu sensitif bagi keamanan suatu bangsa. Secara umum, ketahanan pangan yang rapuh akan memicu terjadinya konflik. Jacques Diouf (2008) mencontohkan, kelangkaan pangan yang disusul melambungnya harga telah memicu kerusuhan, antara lain di Mesir, Kamerun, Haiti, dan Burkina Faso.

Konsep ketahanan pangan yang disepakati secara internasional dalam *World Conference on Human Right* 1993 dan Deklarasi Roma tentang

Ketahanan Pangan Dunia (*Rome Declaration on World Food Security*) pada saat Pertemuan Puncak Pangan Dunia (*World Food Summit*) tanggal 13-17 November 1996, merumuskan ketahanan pangan sebagai: 'Kondisi ketahanan pangan tercapai jika semua individu, pada setiap saat, memiliki akses secara fisik dan finansial untuk mendapatkan pangan yang cukup, aman, dan bergizi, sesuai dengan kebutuhan dan budaya setempat untuk dapat hidup sehat dan produktif'<sup>1</sup>.

Sementara di Indonesia, Undang-Undang No.18 tahun 2012 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. Secara umum, ketahanan pangan mencakup 4 aspek, yaitu kecukupan (*sufficiency*), akses (*access*), keterjaminan (*security*), dan waktu (*time*) (Baliwaty, 2004). Dengan adanya aspek tersebut maka ketahanan pangan dipandang menjadi suatu sistem, yang merupakan rangkaian dari tiga komponen utama yaitu ketersediaan dan stabilitas pangan (*food availability dan stability*), kemudahan memperoleh pangan (*food accessibility*) dan pemanfaatan pangan.

Terwujudnya ketahanan pangan merupakan hasil kerja suatu sistem yang terdiri dari berbagai subsistem yang saling berinteraksi, yaitu subsistem ketersediaan yang mencakup pengaturan kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan. Ketersediaan pangan menyangkut masalah produksi, stok, impor dan ekspor, yang harus dikelola sedemikian rupa, sehingga walaupun produksi pangan sebagian bersifat musiman, terbatas dan tersebar antar wilayah, pangan yang tersedia bagi keluarga harus cukup volume dan jenisnya, serta stabil dari waktu ke waktu.

Subsistem distribusi mencakup upaya memperlancar proses peredaran pangan antarwilayah dan antarwaktu serta stabilitas harga pangan. Hal ini ditujukan untuk meningkatkan daya akses masyarakat terhadap pangan yang cukup surplus pangan tingkat wilayah, belum menjamin kecukupan pangan bagi individu/masyarakatnya. Sedangkan subsistem konsumsi menyangkut pendidikan masyarakat agar mempunyai pengetahuan gizi dan kesehatan yang baik, sehingga dapat mengelola konsumsi individu secara optimal sesuai dengan tingkat kebutuhannya. Konsumsi pangan tanpa memperhatikan asupan zat gizi yang cukup dan berimbang tidak efektif bagi pembentukan

<sup>1</sup> World Food Summit, Plan of Action, point 1. ([www.fao.org](http://www.fao.org))

manusia yang sehat, daya tahan tubuh yang baik, cerdas dan produktif (Thaha, dkk, 2002).

Beberapa kajian mengenai ketahanan pangan telah dilakukan seperti Ariani (2005), (Tambunan (2008), dan Darwanto (2005). Ariani (2005) mengadakan penelitian mengenai penguatan ketahanan pangan di daerah untuk mendukung ketahanan pangan nasional dengan menganalisis ketersediaan dan kemandirian pangan serta tingkat dan kualitas konsumsi pangan. Hasil kajiannya adalah ketahanan pangan nasional membaik dengan ditunjukkan oleh peningkatan produksi pangan, ketergantungan pangan terhadap impor sangat kecil dan peningkatan konsumsi energi, protein dan kualitas konsumsi pangan. Namun kondisi di daerah belum semuanya sama seperti pada tingkat nasional sebagaimana ditunjukkan oleh adanya kasus gizi buruk di beberapa provinsi. Direkomendasikan bahwa penguatan ketahanan pangan nasional harus dimulai dari penguatan ketahanan pangan daerah.

Tambunan (2008) menganalisis beberapa faktor utama yang mempengaruhi ketahanan pangan. Ditekankan bahwa kajian yang berkaitan dengan ketahanan pangan harus dikaitkan dengan masalah pembangunan pedesaan dan sektor pertanian. Pada posisi ini dijumpai realita bahwa kelembagaan di pedesaan setidaknya ditopang oleh tiga pilar, yaitu (1) kelembagaan penguasaan lahan, (2) kelembagaan hubungan kerja, dan (3) kelembagaan perkreditan. Lahan masih merupakan aset terpenting bagi penduduk pedesaan (petani) untuk menggerakkan kegiatan produksi, relasi kerja akan menentukan proporsi nisbah ekonomi yang akan dibagi kepada para pelaku ekonomi di pedesaan, sedangkan aspek perkreditan/pembiayaan berperan amat penting sebagai pemicu kegiatan ekonomi di pedesaan. Ketiga pilar/kelembagaan tersebut (atau perubahannya) akan amat menentukan keputusan petani sehingga turut mempengaruhi derajat ketahanan pangan. Tambunan (2008) menambahkan bahwa disamping tiga pilar di atas, masih ada faktor lain yang menentukan ketahanan pangan yaitu: infrastruktur, teknologi, keahlian dan wawasan, energi, lingkungan fisik/iklim, dan ketersediaan *input* lainnya.

Kajian Darwanto (2012) menyoroti isu ketahanan pangan dari sisi perilaku petani produsen beras yang terkena program peningkatan kesejahteraan dan kemandirian petani yang berbasis sumber daya lokal. Program yang dilakukan pemerintah sebagai upaya peningkatan

kesejahteraan petani secara operasional dilakukan melalui pemberdayaan penyuluhan, pendampingan, penjaminan usaha, perlindungan harga gabah, kebijakan proteksi dan promosi. Namun Darwanto menemukan ada beberapa faktor yang menjadi pembatas untuk program tersebut, yaitu semakin berkurangnya areal lahan garapan per petani, keterbatasan pasokan air irigasi dan mahalnya harga *input* serta relatif rendahnya harga produk. Hal tersebut perlu dimengerti mengingat sebagian besar petani di Indonesia untuk komoditas beras masih tergolong petani subsisten dalam artian berperan sebagai produsen sekaligus konsumen beras sehingga jumlah beras yang dijual ke pasar akan sangat bergantung pada surplus konsumsi rumahtangga dan harga beras serta harga barang lain yang diperlukan petani dari industri lain.

Hasil kajian Darwanto (2012) juga menunjukkan bahwa variabel indeks nilai tukar petani yang menggambarkan surplus yang dijual petani sekaligus juga sebagai indikator tingkat kesejahteraan rumah tangga petani ternyata secara keseluruhan menunjukkan pengaruh negatif secara signifikan terhadap ketersediaan beras nasional. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat ketersediaan beras nasional dan tingkat kesejahteraan rumah tangga petani mempunyai hubungan yang saling berkebalikan. Kondisi tersebut dapat dijelaskan karena tingkat harga beras yang relatif lebih rendah dari harga barang/jasa lain, sehingga untuk dapat membeli barang/jasa lain tersebut rumah tangga petani harus menjual beras atau komoditas pangan yang dihasilkannya lebih banyak yang kemudian menyebabkan ketersediaan beras/pangan di pasar menjadi meningkat. Namun, keadaan demikian sebenarnya menunjukkan tingkat kesejahteraan riil rumah tangga petani yang menurun.

Sementara dari sisi lingkungan tempat tinggal petani, penelitian yang dilakukan oleh Ridwan (2009) menunjukkan adanya pengaruh kondisi agroekosistem terhadap ketahanan pangan rumah tangga petani. Ridwan menyatakan bahwa derajat ketahanan pangan rumah tangga petani relatif berbeda menurut tipe agroekosistemnya. Rumah tangga petani di daerah dengan agroekosistem tipe-2 cenderung lebih tahan pangan dibandingkan dengan rumah tangga petani di daerah dengan agroekosistem tipe-1. Tercatat bahwa 32 persen rumah tangga petani di daerah dengan agroekosistem tipe-1 tergolong rawan pangan, sementara hanya 3 persen saja rumah tangga petani di daerah dengan agroekosistem tipe-2 yang tergolong rawan pangan.

Lebih lanjut, ketahanan pangan adalah fungsi dari banyak faktor yang memberdayakan individual atau rumah tangga untuk mengakses makanan yang aman dan cukup bergizi dengan cara yang benar, termasuk perubahan

pekerjaan, pendidikan, dan masyarakat (Rilley and Mock, 1995). Studi awal pada tingkat rumah tangga menunjukkan bahwa dengan naiknya pendapatan dan ketersediaan pangan, kelaparan mungkin menurun, tapi tidak selamanya menyebabkan malnutrisi (kekurangan gizi/gizi buruk) (Iram and Butt, 2004).

Namun perlu dicatat bahwa konsep ketahanan pangan pada umumnya lebih mengedepankan efisiensi dan produktivitas, kebijakan publik beberapa negara cenderung mengarah kepada korporasi pangan bahkan menyelesaikan permasalahan pangan dalam lingkup global untuk kegiatan produksi, perdagangan, distribusinya. Selama ini konsep yang digunakan oleh pemerintah Indonesia dalam semua kebijakan serta strategi pertanian dan penyediaan pangan adalah konsep ketahanan pangan (*food security*). Penggunaan konsep ketahanan pangan ditegaskan secara resmi dalam berbagai produk hukum, misalnya UU No 18 tahun 2012 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan. Ketahanan pangan juga merupakan konsep yang diterima luas oleh banyak negara dan telah berjalan cukup lama setidaknya 20 tahun terakhir.

Oleh karenanya, dalam kajian ini tidak hanya ketahanan pangan yang akan dibahas, namun juga isu kemandirian pangan dan kedaulatan pangan. Mengacu kepada UU No 18 Tahun 2012, 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. Sedangkan kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Secara konseptual, kedaulatan pangan berarti hak setiap negara atau masyarakat untuk menentukan sendiri kebijakannya, melindungi sistem produksi pertanian dan perdagangan untuk mencapai sistem pertanian yang berkelanjutan dan mandiri. Kedaulatan pangan mengatur produksi dan konsumsi pertanian yang berorientasi kepada kepentingan lokal dan nasional, bukan pasar global. Kedaulatan pangan mencakup hak untuk memproteksi dan mengatur kebijakan pertanian

nasional dan melindungi pasar domestik dari dumping dan kelebihan produksi negara lain yang dijual sangat murah. Oleh karena itu, petani kecil dan buruh tani harus diberikan akses terhadap tanah, air, benih, dan sumber-sumber agraria lainnya. Sebagaimana disampaikan oleh *International CSO/NGO Planning Committee (IPC)* dalam *Forum for Food Sovereignty 2002*, yang kemudian ada sedikit revisi pada 2004:

*"Food Sovereignty is the Right of individuals, communities, peoples, and countries to define their own agricultural, labor, fishing, food, and land policies which are ecologically, socially, economically, and culturally appropriate to their unique circumstances. It includes the true rights to food and produce food, which means that all peoples have the right to safe, nutritious and cultural appropriate food, and to food producing resources and the ability to sustain them self and their society."* (Windfuhr and Jonsen, 2005)

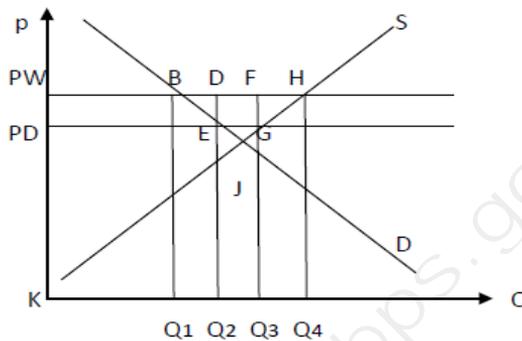
Konsep dan kebijakan kedaulatan pangan seperti yang dipaparkan di atas tidak berdiri sendiri. Kedaulatan pangan harus didukung dan bertumpu kepada kedaulatan petani. Tanpa adanya kedaulatan petani tidak akan terwujud kedaulatan pangan yang sejati. Kedaulatan petani hanya akan terwujud apabila ada pengakuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi petani. Menurut Deklarasi *La Via Campesina* Regional Asia Tenggara-Asia Timur tentang Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Petani, dalam garis besarnya hak-hak asasi petani meliputi: (1) hak atas kehidupan yang layak, (2) hak atas sumber-sumber agraria, (3) hak atas kebebasan budidaya dan tanaman, (4) hak atas modal dan sarana produksi pertanian, (5) hak atas akses informasi dan teknologi pertanian, (6) hak atas kebebasan menentukan harga dan pasar produksi pertanian, (7) hak atas perlindungan nilai-nilai budaya pertanian, (8) hak atas keanekaragaman hayati, dan (9) hak atas kelestarian lingkungan.

Indonesia adalah negara yang memiliki sumber agraria yang melimpah. Hal ini pula yang menyebabkan sebagian besar penduduk Indonesia terlibat di sektor pertanian. Namun ironisnya, sebagai negara agraris yang tanahnya subur dan *gemah ripah loh jinawi* saat ini Indonesia bukan saja tidak mampu berswasembada pangan, tetapi sebaliknya justru tidak sedikit kebutuhan pangan Indonesia telah tergantung kepada impor. Oleh karenanya, selain ketahanan pangan maka isu kemandirian pangan dan kedaulatan pangan menjadi penting dalam wacana dan gerakan pertanian pangan. Selain itu bahwa tema penelitian tentang pangan ini juga sejalan dengan prioritas riset institusi UGM yang berpihak pada penanganan masyarakat rentan, penyelamatan lingkungan krisis, penguatan dan pendayaan budaya lokal, dan penguatan kedaulatan bangsa.

## 2.2 Konsep Kebijakan Pemerintah

### 2.2.1 Kebijakan Terhadap Output

Kebijakan terhadap *output* baik berupa subsidi maupun hambatan perdagangan diterapkan pada produsen yang menghasilkan komoditas yang merupakan produk berorientasi ekspor dan substitusi impor. Secara grafik dapat dijelaskan tentang dampak dari subsidi negatif terhadap produsen untuk barang ekspor (Gambar 2.1).



Sumber : Monke and Pearson, 1989

**Gambar 2.1.**  
Dampak Subsidi  
Negatif pada  
Produsen Barang  
Ekspor

Mengikuti penjelasan Monke and Pearson (1989), jika harga yang berlaku pada situasi perdagangan bebas adalah sebesar  $P_w$ , dimana harga yang diterima produsen dan konsumen domestik sama dengan harga internasional dengan tingkat *output* yang dihasilkan sebesar  $Q_1$ , sehingga terjadi kelebihan penawaran (*excess supply*) di dalam negeri sebesar  $BHJ$ . Kelebihan penawaran tersebut mengharuskan *output* yang dihasilkan sebesar  $Q_4 - Q_1$  diekspor ke luar negeri. Diterapkannya kebijakan subsidi negatif pada produsen *output* akan menyebabkan perubahan harga domestik yaitu harga yang diterima produsen dan konsumen (harga finansial) menjadi lebih rendah dari pada harga di pasar dunia ( $P_D < P_W$ ). Perubahan harga tersebut berdampak kepada tingkat konsumsi domestik dari  $Q_1 - Q_4$  menjadi  $Q_2 - Q_3$ . Selain itu, berimplikasi pada perubahan surplus produsen dari sebesar  $P_W H K$  menjadi  $P_W H G P_D$  dan surplus konsumen sebesar  $P_D E B P_W$ . Besarnya transfer pajak kepada pemerintah sebesar  $D F G E$ . Efisiensi ekonomi yang hilang dari produsen tidak ditransfer baik kepada konsumen maupun pemerintah.

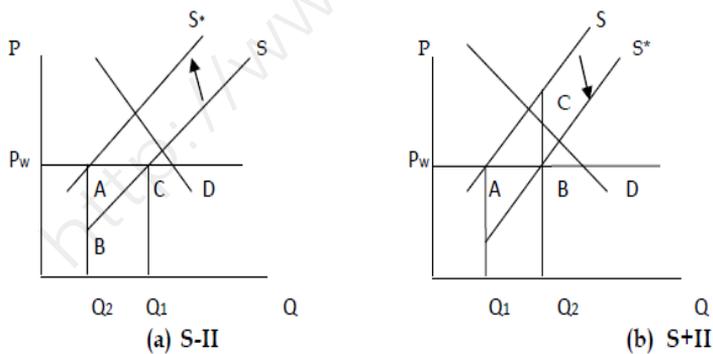
### 2.2.2 Kebijakan Terhadap Input

Kebijakan terhadap *input* diterapkan baik pada *input* yang dapat diperdagangkan (*tradable*) maupun *input* yang tidak dapat diperdagangkan (*non tradable*). Untuk *input non tradable* hanya diproduksi dan dikonsumsi di dalam negeri, jadi intervensi pemerintah berupa hambatan perdagangan terhadap *input* ini tidak akan tampak.

#### (a) Kebijakan Terhadap Input Tradable

Pada *input tradable* dapat diterapkan kebijakan subsidi dan kebijakan hambatan perdagangan, karena *input* ini dapat diproduksi dan dikonsumsi di dalam maupun di luar negeri. Pengaruh kebijakan subsidi dan hambatan perdagangan pada *input tradable* dapat dilihat pada Gambar 2.2 sebagaimana dapat dilihat pada Monke and Pearson (1989).

Gambar 2.2 (a) menunjukkan dampak pajak terhadap *input tradable* yang digunakan. Pajak menyebabkan biaya produksi meningkat sehingga pada tingkat harga *output* yang sama, *output* domestik turun dari  $Q_1$  ke  $Q_2$  dan kurva *supply* bergeser ke atas. Efisiensi ekonomi yang hilang adalah  $ABC$ , yang merupakan perbedaan antara nilai *output* yang hilang  $Q_1CAQ_2$  dengan biaya produksi *output*  $Q_2BCQ_1$ .



**Gambar 2.2.**  
Pajak dan Subsidi  
pada *Input*  
*Tradable*

Sumber : Monke and Pearson, 1989

Keterangan:

S - II : Pajak untuk *input tradable*

S + II : Subsidi untuk *input tradable*

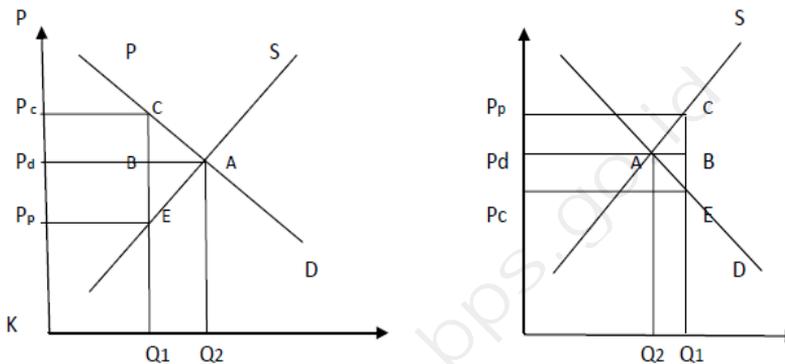
Gambar 2.2 (b) memperlihatkan efek subsidi terhadap *input tradable*. Subsidi menyebabkan harga *input* lebih rendah dan biaya produksi lebih rendah sehingga kurva *supply* bergeser ke bawah dan produksi naik dari  $Q_1$

ke  $Q_2$ . Efisiensi ekonomi yang hilang dari produksi adalah  $ABC$ , yang merupakan pengaruh perbedaan antara biaya produksi setelah *output* meningkat yaitu  $Q_1ACQ_2$  dan nilai *output* meningkat yaitu  $Q_1ABQ_2$ .

**(b) Kebijakan Terhadap *Input Non Tradable***

Kebijakan terhadap *input non tradable* dapat dilakukan dalam bentuk kebijakan subsidi atau pajak. Pada Gambar 2.3. dapat dilihat dampak mengenai kebijakan pajak dan subsidi yang diterapkan pada *input non tradable*.

**Gambar 2.3.**  
Dampak Pajak dan Subsidi pada *Input Non Tradable*



Sumber : Monke and Pearson, 1989

Keterangan:

- $P_d$  : Harga domestik sebelum diberlakukan pajak dan subsidi
- $P_c$  : Harga ditingkat konsumen setelah diberlakukan pajak dan subsidi
- $P_p$  : Harga ditingkat produsen setelah diberlakukan pajak dan subsidi
- $S - N$  : Pajak untuk *input non tradable*
- $S + N$  : Subsidi untuk *input non tradable*

Pada Gambar 2.3 (a) terlihat bahwa sebelum diberlakukan pajak terhadap *input*, harga dan jumlah keseimbangan dari permintaan dan penawaran *input non tradable* berada pada  $P_d$  dan  $Q_1$ . Adanya pajak sebesar  $P_c - P_p$  menyebabkan produksi yang dihasilkan turun menjadi  $Q_2$ . Harga di tingkat produsen turun menjadi  $P_p$  dan harga yang diterima konsumen naik menjadi  $P_c$ . Efisiensi ekonomi dari produsen yang hilang sebesar  $BEA$  dan dari konsumen yang hilang sebesar  $BCA$ .

Sementara pada gambar 2.3 (b) menunjukkan bahwa sebelum diberlakukan subsidi terhadap *input*, harga dan jumlah keseimbangan dari permintaan dan penawaran *input non tradable* berada pada  $P_d$  dan

Q1. Subsidi terhadap *input non tradable* menyebabkan harga yang diterima produsen menjadi lebih tinggi ( $P_p$ ), sedangkan harga yang dibayarkan konsumen menjadi lebih rendah ( $P_c$ ). Efisiensi yang hilang dari produsen sebesar  $ACB$  dan dari konsumen sebesar  $ABE$ .

### 2.2.3 Kebijakan Harga

Kebijakan harga komoditas pertanian akan menimbulkan transfer baik dari produsen kepada konsumen terhadap komoditas bersangkutan maupun anggaran pemerintah atau sebaliknya. Beberapa kebijakan harga hanya mempengaruhi dua dari ketiga kelompok tersebut, sementara instrumen yang lain mempengaruhi seluruh dari ketiga kelompok tersebut. Secara umum, paling tidak satu kelompok menderita kerugian atau menjadi korban, dan paling tidak satu kelompok lainnya menerima manfaat dari kebijakan.

Lebih lanjut Monke and Pearson (1989) menjelaskan, ada tiga jenis instrumen kebijakan yang umum diterapkan pada komoditas pertanian, yakni pajak dan subsidi, hambatan perdagangan internasional, serta pengendalian langsung (*direct controls*). Pajak dan subsidi atas komoditas pertanian menyebabkan terjadinya transfer antara anggaran negara (publik) dengan produsen dan konsumen. Dalam hal pajak, transfer sumber daya mengalir kepada pemerintah. Sementara dalam hal subsidi, transfer sumber daya berasal dari pemerintah. Sebagai contoh, subsidi produksi merupakan transfer dari anggaran pemerintah kepada produsen.

Hambatan perdagangan internasional adalah pajak atau kuota yang sifatnya membatasi impor atau ekspor. Dengan melakukan hambatan perdagangan, instrumen kebijakan harga ini merubah tingkat harga dalam negeri. Hambatan impor dengan menaikkan harga dalam negeri di atas rata-rata harga dunia/internasional, sementara hambatan ekspor dengan menurunkan harga dalam negeri menjadi lebih rendah dibandingkan dengan harga dunia/internasional.

Sementara itu, pengendalian langsung adalah peraturan pemerintah atas harga, margin pemasaran atau pilihan tanaman. Biasanya pengendalian langsung harus disertai dengan hambatan perdagangan atau pajak/subsidi agar kebijakan tersebut bisa efektif. Bila tidak, "pasar gelap" akan menyebabkan kebijakan pengendalian langsung menjadi tidak efektif. Dan sebuah pemerintahan mempunyai kemampuan yang cukup untuk melaksanakan pengendalian secara efektif meskipun tanpa dilengkapi hambatan perdagangan (Monke dan Pearson, 1989).

### 2.3. Daya Saing Komoditas

Daya saing suatu komoditas dapat diukur dengan menggunakan pendekatan keunggulan komparatif dan kompetitif. Keunggulan komparatif merupakan konsep yang dikembangkan oleh David Ricardo untuk menjelaskan efisiensi alokasi sumberdaya di suatu negara dalam sistem ekonomi yang terbuka. Hukum keunggulan komparatif dari Ricardo menyatakan bahwa sekalipun suatu negara tidak memiliki keunggulan absolut dalam memproduksi dua jenis komoditas jika dibandingkan negara lain, namun perdagangan yang saling menguntungkan masih bisa berlangsung, selama rasio harga antar negara masih berbeda jika dibandingkan tidak ada perdagangan (Lindert dan Kindleberger, 1993 dalam Saptana et.al, 2006). Ricardo menganggap keabsahan teori nilai berdasar tenaga kerja (*labor theory of value*) yang menyatakan hanya satu faktor produksi yang penting menentukan nilai suatu komoditas, yaitu faktor tenaga kerja. Nilai suatu komoditas adalah proporsional (secara langsung) dengan jumlah tenaga kerja yang diperlukan untuk menghasilkannya.

Teori keunggulan komparatif Ricardo disempurnakan oleh teori biaya imbalan (*opportunity cost theory*). Argumentasi dasarnya adalah bahwa harga relatif dari komoditas yang berbeda ditentukan oleh perbedaan biaya. Biaya menunjukkan produksi komoditas alternatif yang harus dikorbankan untuk menghasilkan komoditas yang bersangkutan. Selanjutnya teori Heckscher Ohlin tentang pola perdagangan menyatakan bahwa komoditas-komoditas yang dalam produksinya memerlukan faktor produksi (yang melimpah) dan faktor produksi (yang langka) diekspor untuk ditukar dengan barang-barang yang membutuhkan faktor produksi dalam produksi yang sebaliknya. Jadi secara tidak langsung faktor produksi yang melimpah diekspor dan faktor produksi yang langka diimpor (Lindert dan Kindleberger, 1993 dalam Saptana et.al, 2006).

Keunggulan komparatif suatu produk sering dianalisis dengan *Domestic Resource Cost* (DRC) atau Biaya Sumber Daya Domestik (BSD). Biaya Sumber Daya Domestik adalah ukuran biaya imbalan sosial dari penerimaan satu unit marginal bersih devisa, diukur dalam bentuk faktor-faktor produksi domestik yang digunakan baik langsung maupun tidak langsung dalam suatu aktivitas ekonomi.

Menurut Sudaryanto dan Simatupang (1993), konsep keunggulan komparatif merupakan ukuran daya saing (keunggulan) potensial dalam arti daya saing yang akan dicapai pada perekonomian yang tidak mengalami distorsi sama sekali. Aspek yang terkait dengan konsep keunggulan komparatif adalah kelayakan ekonomi, dan yang terkait dengan keunggulan kompetitif adalah kelayakan finansial dari suatu aktivitas. Sudaryanto dan Simatupang (1993) mengemukakan bahwa konsep yang lebih cocok untuk mengukur kelayakan finansial adalah keunggulan kompetitif atau *revealed competitive advantage* (RCA) yang merupakan pengukur daya saing suatu kegiatan pada kondisi perekonomian aktual.

Suatu negara mempunyai keunggulan komparatif pada suatu aktivitas ekonomi apabila biaya sumber daya domestik per unit devisa yang diperoleh lebih kecil dibanding *shadow price of foreign exchange* (SER) atau  $DRC < SER$ . Secara mendasar dikatakan bahwa DRC adalah ukuran total biaya oportunitas riil dalam menghasilkan tambahan bersih devisa untuk komoditas ekspor atau suatu ukuran penggunaan sumber daya domestik dalam menghemat tambahan bersih devisa dalam substitusi impor.

#### 2.4. Policy Analysis Matrix (PAM)

Dampak kebijakan harga maupun kebijakan investasi pertanian dapat dikaji melalui satu pendekatan *Policy Analysis Matrix* (PAM). Hasil analisis PAM dapat menunjukkan pengaruh individual maupun kolektif dari kebijakan harga dan kebijakan faktor domestik. PAM juga memberikan informasi dasar (*base line information*) yang penting bagi *Benefit-Cost Analysis* untuk kegiatan investasi di bidang pertanian (Pearson *et. al.*, 2005).

Menurut Monke dan Pearson (1989), model PAM memberikan pemahaman lebih lengkap dan konsisten terhadap semua pengaruh kebijakan dan kegagalan pasar pada penerimaan (*revenue*), biaya-biaya (*cost*), dan keuntungan (*profit*) dalam produksi sektor pertanian secara luas. Tiga isu yang dapat ditelaah dengan model PAM yaitu:

1. Dampak kebijakan terhadap daya saing (*competitiveness*) dan tingkat profitabilitas pada tingkat usahatani.
2. Pengaruh kebijakan investasi pada tingkat efisiensi ekonomi dan keunggulan komparatif (*comparative advantage*).
3. Pengaruh kebijakan penelitian pertanian pada perbaikan teknologi.

Sebagaimana diketahui bahwa analisis PAM merupakan perhitungan yang disusun dalam sebuah matrik, yakni urutan angka-angka atau simbol yang mengikuti dua aturan perhitungan. Pertama, hubungan angka-angka lintas kolom dan kedua, hubungan angka-angka lintas baris. Kedua hubungan tersebut disebut sebagai identitas (*identity*) matrik. Berbagai identitas dapat ditentukan pada sebuah matrik selama definisinya diterapkan secara konsisten.

Matrik PAM terdiri atas dua identitas, yakni identitas tingkat keuntungan (*profitability identity*) dan identitas penyimpangan (*divergences identity*). Identitas keuntungan pada sebuah tabel PAM adalah hubungan perhitungan lintas kolom dari tabel (matrik) tersebut. Keuntungan didefinisikan sebagai pendapatan dikurangi biaya-biaya. Semua angka di bawah kolom bernama "*profits*" dengan sendirinya identik dengan selisih antara kolom yang berisi "*revenue*" dan kolom yang berisi "*costs*" (termasuk didalamnya biaya *input tradable* dan faktor domestik).

Identitas penyimpangan (*divergences identity*) adalah hubungan lintas baris dari matrik. Divergensi disebabkan oleh harga privat suatu komoditas berbeda dengan harga sosialnya. Divergensi meningkat, baik oleh karena pengaruh kebijakan distortif, yang menyebabkan harga privat berbeda dengan harga sosialnya atau karena kekuatan pasar gagal menghasilkan harga efisiensi. Semua angka pada baris ketiga dari tabel PAM didefinisikan sebagai "*effects of divergences*" dan sama dengan selisih antara angka pada baris pertama, yang dinilai dengan harga privat (*private prices*), serta angka pada baris kedua, yang dinilai dengan harga sosial (*social prices*) (Tabel 2.1).

Indikator	Penerimaan	Biaya Usahatani		Keuntungan
		Input Tradabel	Faktor Domestik	
Harga Privat	A	B	C	$D=A-B-C$
Harga Sosial	E	F	G	$H=E-F-G$
Divergensi	$I=A-E$	$J=B-F$	$K=C-G$	

**Tabel 2.1.**  
Tabel Analisis  
Matriks PAM

Keterangan: D = Keuntungan Privat; H = Keuntungan Sosial; I = Output Transfer; J = Input Transfer; K = Faktor Transfer; L = Net Transfer

Secara umum, ada tiga tujuan analisis PAM. Tujuan pertama adalah membantu pembuat keputusan atau pengambil kebijakan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, untuk mengkaji tiga isu

utama analisis kebijakan pertanian. Isu pertama berkaitan daya saing pada tingkat harga dan teknologi yang ada, keuntungan pada tingkat harga aktual, kebijakan harga akan merubah nilai *output* atau biaya *input* dan dengan sendirinya keuntungan privat. Perbedaan keuntungan privat sebelum dan sesudah kebijakan menunjukkan pengaruh perubahan kebijakan atas daya saing pada tingkat harga aktual (harga pasar).

Isu kedua adalah dampak investasi publik, dalam bentuk pembangunan infrastruktur baru terhadap tingkat efisiensi sistem usahatani. Tingkat efisiensi diukur dengan tingkat keuntungan sosial (*social profitability*), yakni tingkat keuntungan yang dihitung berdasarkan harga efisiensi. Investasi publik yang berhasil (misalnya investasi dalam bentuk jaringan irigasi) akan meningkatkan nilai *output* atau menurunkan biaya *input*. Perbedaan keuntungan sosial sebelum dan sesudah adanya investasi publik menunjukkan peningkatan keuntungan sosial.

Isu ketiga terkait erat dengan isu kedua, yakni dampak investasi baru, dalam bentuk riset atau teknologi pertanian terhadap tingkat efisiensi sistem usahatani. Sebuah investasi publik dalam bentuk penemuan benih baru, teknik budidaya, atau teknologi pengolahan hasil akan meningkatkan hasil usahatani atau hasil pengolahan, dan dengan sendirinya akan meningkatkan pendapatan atau menurunkan biaya. Perbedaan keuntungan sosial sebelum dan sesudah investasi dalam bentuk riset menunjukkan manfaat dari investasi tersebut.

Tujuan kedua dari analisis PAM adalah menghitung tingkat keuntungan sosial (*Social Profit* atau SP) sebuah usahatani dihasilkan dengan menilai output dan biaya pada tingkat harga efisiensi (*social opportunity cost*). Dengan melakukan hal yang sama untuk berbagai sistem usahatani lainnya memungkinkan kita untuk membuat urutan tingkat efisiensi dari beberapa sistem usahatani. Perhitungan tingkat keuntungan sosial ditempatkan pada baris kedua dari tabel PAM. Hasil perhitungan ini dapat digunakan sebagai informasi dasar (*baseline information*) untuk perhitungan *social benefit analysis* pada tingkat harga efisiensi.

Berpijak pada Tabel 2.1., keuntungan sosial adalah perbedaan antara penerimaan ekonomi (E) dengan biaya ekonomi (F+G), atau  $SP = H = (E-F-G)$ . SP merupakan ukuran efisiensi karena *output* (penerimaan E) dan *input* (*tradable* dan faktor F+G) dinilai dalam harga yang menunjukkan nilai kelangsungannya (biaya oportunitas ekonomi). Untuk *output* (E) dan *input* (F) yang diperdagangkan secara internasional ditentukan dari harga dunia.

Harga CIF (*Cost Insurance and Freight*) digunakan untuk harga impor dan FOB (*Free on Board*) untuk harga ekspor. *Input* (faktor ekonomi G) yaitu faktor jasa produksi domestik (lahan, tenaga kerja dan kapital) tidak mempunyai harga dunia, sehingga ditentukan oleh pasar domestik. SP juga merupakan indikator efisiensi atau keunggulan komparatif.

Tujuan ketiga dari analisis PAM adalah menghitung *transfer effects*, sebagai dampak dari sebuah kebijakan. Dengan membandingkan pendapatan dan biaya (untuk selanjutnya disebut sebagai *budget*), sebelum dan sesudah penerapan kebijakan, maka ditentukan dampak dari kebijakan tersebut.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa tujuan utama analisis PAM adalah mengukur dampak kebijakan pemerintah terhadap profitabilitas privat dan sosial, sistem pertanian, dan terhadap efisiensi penggunaan sumberdaya. Profitabilitas privat (*private profitability*) dan daya saing (*competitiveness*) menjadi penting jika dikaitkan dengan pendapatan sektor pertanian.

Pada Tabel 2.1 terlihat bahwa profitabilitas privat atau keuntungan privat (*Private Profit* atau PP) adalah perbedaan antara penerimaan (A) dengan biaya-biaya (B+C) dalam sistem pertanian, atau  $PP = D = (A - B - C)$ . Keuntungan privat merupakan ukuran daya saing dalam harga pasar aktual. Jika PP negatif ( $D < 0$ ), artinya usaha itu rugi dan dengan begitu dapat dipakai untuk estimasi penghentian kegiatan. Apabila tidak ada perubahan untuk meningkatkan keuntungan pada tingkat keuntungan normal ( $D = 0$ ) bisa dihentikan atau bisa tidak, tergantung dari pengambil keputusan. PP positif ( $D > 0$ ) menunjukkan keadaan yang menguntungkan (lebih dari pada tingkat pengembalian normal dan dapat meningkatkan investasi di waktu yang akan datang).

Profitabilitas sosial atau keuntungan sosial dan efisiensi sering ditekankan oleh para perencana ekonomi yang mengalokasikan sumberdaya antar sektor dan pertumbuhan pendapatan agregat dalam perekonomian. Melalui evaluasi penerimaan serta biaya-biaya privat dan sosial, metode PAM dirancang menggambarkan hubungan persoalan pada analisis kebijakan pertanian. Pendekatan PAM sangat cocok untuk analisis empirik dari kebijakan harga pertanian dan pendapatan usahatani, kebijakan investasi publik, efisiensi, kebijakan riset pertanian, dan perubahan teknologi (Monke dan Pearson, 1995).

PAM dirancang tidak saja untuk menghitung keunggulan komparatif tetapi sekaligus juga untuk mengetahui campur tangan pemerintah dan dampaknya pada sistem komoditas dalam aktivitas usahatani, pengolahan serta pemasaran secara menyeluruh dan sistematis. Dibandingkan dengan teknik konvensional, maka dengan metode PAM dapat diperoleh keluaran nilai-nilai keunggulan kompetitif, keuntungan finansial dan ekonomi, efisiensi finansial dan ekonomi, transfer *input* dan faktor transfer *output*, serta koefisien proteksi, keuntungan dan subsidi.

Ada beberapa asumsi dasar yang digunakan dalam membangun matriks PAM yaitu (1) Perhitungan berdasarkan harga privat (*privat cost*), yaitu harga yang benar-benar terjadi dan diterima oleh produsen dan konsumen atau harga yang benar-benar terjadi setelah adanya kebijakan, (2) Perhitungan berdasarkan harga sosial (*social cost*) atau harga bayangan (*shadow price*), yaitu harga pada kondisi pasar persaingan sempurna atau harga yang terjadi apabila tidak ada kebijakan. Pada komoditas yang dapat diperdagangkan (*tradable*), harga bayangan adalah harga yang terjadi di pasar internasional, (3) *Output* bersifat *tradable* dan *input* dapat dipisahkan ke dalam komponen asing (*tradable*) dan domestik (*non tradable*), (4) Eksternalitas positif dan negatif dianggap saling meniadakan (Monke and Pearson, 1989).

## 2.5. Penentuan Harga bayangan *Input* dan *Output*

Setiap *input* dan *output* ditetapkan dua tingkat harga, yaitu harga pasar (*private cost*) dan harga bayangan. Harga pasar (*private cost*) adalah tingkat harga aktual yang terjadi di pasar baik untuk *input* maupun *output*, atau harga pasar yang diterima pengusaha dalam penjualan hasil produksinya atau tingkat harga yang dibayar dalam pembelian faktor produksi. Sedangkan harga bayangan (*shadow price*) menurut Gittinger (1986), merupakan harga yang terjadi dalam perekonomian pada keadaan persaingan sempurna dan kondisi keseimbangan. Kondisi biaya imbalan sama dengan harga pasar sulit ditemukan, maka untuk memperoleh nilai yang mendekati biaya imbalan atau harga bayangan perlu dilakukan penyesuaian terhadap harga pasar yang berlaku.

Harga bayangan *output* adalah harga *output* yang terjadi di pasar dunia apabila diberlakukan pasar bebas. Harga bayangan *output* untuk komoditas ekspor atau potensi ekspor digunakan harga FOB (*free on board*). Sedangkan harga bayangan *output* untuk komoditas impor digunakan harga CIF (*cost insurance freight*).

Perhitungan harga bayangan sarana produksi pertanian dan peralatan yang tradable sama dengan perhitungan harga bayangan *output*, yaitu dengan menggunakan harga perbatasan (*border price*), yaitu untuk komoditas ekspor digunakan harga harga FOB (*free on board*) dan untuk komoditas impor digunakan sebagai harga perbatasan yaitu harga CIF (*cost insurance freight*). Sedangkan harga bayangan saprotan dan peralatan yang *non tradable* digunakan harga domestik setelah mengeluarkan beberapa faktor domestik.

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

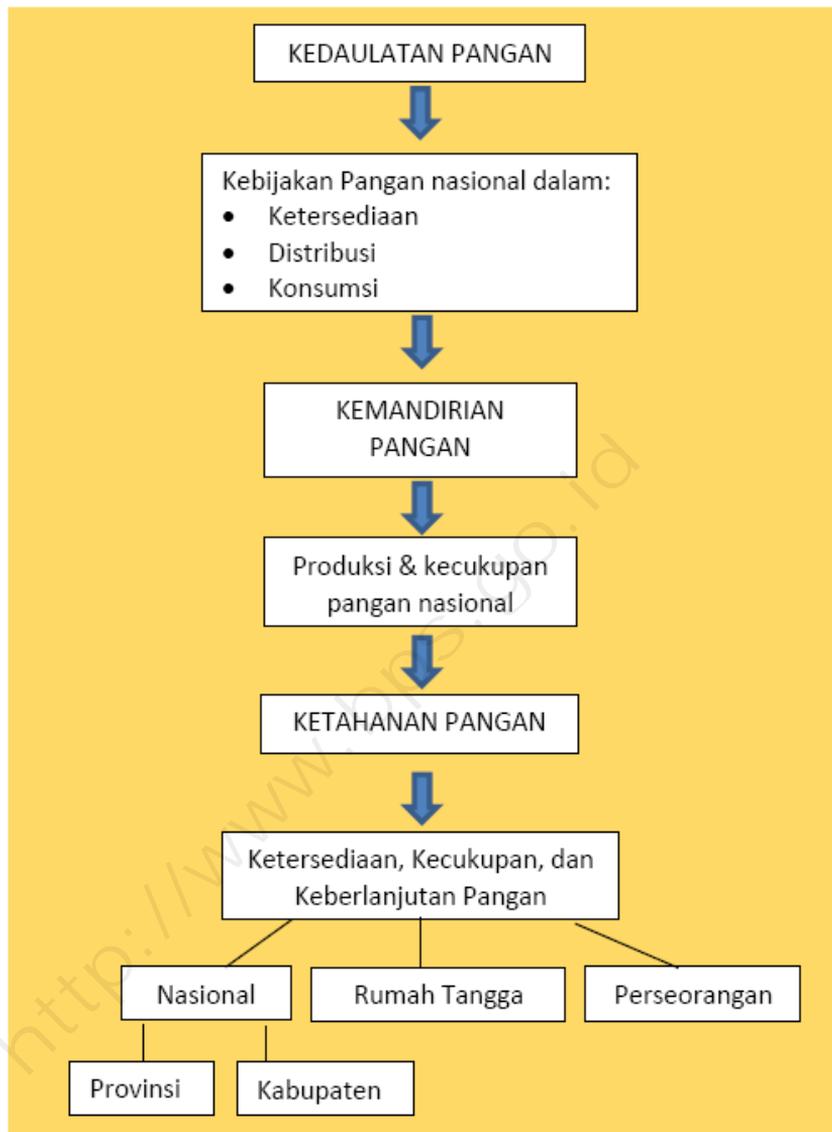
## 2.6. Kerangka Konseptual Penelitian

Pemenuhan hak atas pangan merupakan cita-cita setiap negara di dunia, termasuk Indonesia. Hal itu tertuang dalam UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Dalam undang-undang ini dinyatakan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan berdasarkan asas kedaulatan, kemandirian, ketahanan, keamanan, manfaat, pemerataan, berkelanjutan, dan berkeadilan. Penyelenggaraan pangan yang diamanatkan oleh undang-undang itu didorong untuk mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Ketiga konsep ini masing-masing memiliki fokus perhatian yang berbeda-beda yaitu sebagai berikut:

Konsep	Fokus perhatian	Ruang lingkup	Indikator
(1)	(2)	(3)	(4)
<b>Ketahanan pangan</b> 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketersediaan pangan</li> <li>• Kecukupan pangan</li> <li>• Keberlanjutan pangan</li> </ul>	Nasional hingga perseorangan	Terpenuhinya ketersediaan pangan rakyat
<b>Kemandirian pangan</b> 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	Produksi pangan (dalam negeri)	Nasional	Terpenuhinya kebutuhan pangan dari perseorangan hingga nasional
<b>Kedaulatan pangan</b> adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas Pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem Pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal	Kebijakan pangan	Nasional	Terpenuhinya hak pangan Terwujudnya sistem pangan yang sesuai dengan pangan lokal

**Tabel 2.2.**

Konsep-konsep yang berkaitan dengan penyelenggaraan pangan di Indonesia



**Gambar 2.4.**  
Bagan hubungan kedaulatan, kemandirian dan ketahanan pangan

Capaian penyelenggaraan pangan itu saling berhubungan satu sama lain; dimulai dari bagaimana pemerintah Indonesia secara mandiri menentukan kebijakan pangan untuk mendorong kemampuannya dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri dan untuk mewujudkan kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan. Dengan demikian, pada posisi paling strategis dalam penyelenggaraan pangan di Indonesia adalah kebijakan

pemerintah yang mengatur ketersediaan pangan, distribusi pangan, dan konsumsi pangan yang mendukung terwujudnya kemandirian pangan dan ketahanan pangan. Sementara itu, pada level paling bawah penyelenggaraan pangan di Indonesia dapat dilihat dari ketahanan pangan perseorangan dan atau rumah tangga yang terkait dengan aspek ketersediaan pangan, kecukupan pangan, dan keberlanjutan pangan. Ini berarti bahwa ketahanan pangan memiliki nilai strategis di dalam mewujudkan kedaulatan pangan.

Rumah tangga usaha pertanian (RTUP) merupakan salah satu aktor produsen pangan yang diharapkan dapat mewujudkan ketahanan pangan. Ironisnya, kondisi RTUP saat ini dalam ancaman kemiskinan. Ancaman kemiskinan RTUP tidak hanya terlihat dari mayoritas petani miskin, tetapi bisa diukur dari angka Indeks Kemiskinan Multidimensi (IKM). RTUP yang pendapatan utamanya dari pertanian mengalami kemiskinan multidimensi tiga kali lipat lebih dibandingkan RTUP yang pendapatannya dari sektor nonpertanian (BPS, 2013).<sup>2</sup> Ini berarti bahwa RTUP sebagai aktor dalam ketahanan pangan justru mengalami kondisi tidak aman (*insecure*). Artinya RTUP tidak mampu menjalankan perannya sebagai salah satu pilar ketahanan pangan.

---

2 Analisis Sosial Ekonomi Petani di Indonesia: Hasil Survei Rumah Tangga Usaha Pertanian – Sensus Pertanian 2013.

# 3

## Metodologi Penelitian



# BAB 3

## Metodologi Penelitian

*“Metode yang digunakan dalam penelitian adalah deskriptif, inferensia, dan Focus Group Discussion (FGD).”*



### 3.1 Metode Penelitian

Metode dasar yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif analitis. Metode deskriptif menurut Nazir (2005) adalah suatu metode untuk meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat pecandraan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu (Suryabrata, 1992).

### 3.2 Metode Penentuan Lokasi

Penentuan lokasi penelitian dilakukan secara sengaja (*purposive*) dengan pertimbangan daerah terpilih dari obyek sampel Sensus Pertanian 2013. Lokasi dikelompokkan menjadi enam wilayah, yaitu (1) Sumatera; (2) Jawa; (3) Bali dan Nusa Tenggara; (4) Kalimantan; (5) Sulawesi; serta (6) Maluku dan Papua.

### 3.3 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data primer dari kegiatan lapangan (FGD dan *in-depth interview*) dan data sekunder dari beberapa sumber yang disediakan oleh Badan Pusat Statistik. Penggunaan data tersebut disesuaikan dengan tujuan dan alat analisis yang telah ditentukan pada penelitian ini. Berikut adalah uraian sumber data yang digunakan untuk menjawab tujuan penelitian ini.

No	Tujuan	Sumber Data
(1)	(2)	(3)
1.	Mengetahui produktivitas dan efisiensi produksi sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi) antar daerah	ST2013 Sub Sektor (SPD, SPW, STU, SKB)
2.	Mengevaluasi dampak kebijakan pada usahatani sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi) antar daerah	ST2013 Sub Sektor (SPD, SPW, STU, SKB)
3.	Menganalisis tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan antar waktu dan antar daerah.	SUSENAS MODUL KONSUMSI 2005 dan 2014
4.	Mengetahui kemandirian dan kedaulatan pangan.	1. Produksi dan Konsumsi Nasional 2. FGD dan In-depth Interview

**Gambar 3.1.**  
Kerangka  
Pemikiran  
Konseptual

### 3.4 Model Analisis Data

Kajian ini menggunakan pendekatan analisis kualitatif dan kuantitatif untuk memahami temuan data penelitian yang diperoleh. Hal ini disesuaikan dengan masing-masing tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini.

#### 3.4.1 Tujuan (1): Mengetahui produktivitas dan efisiensi produksi sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, tebu, dan daging sapi) antar daerah

##### 3.4.1.1 Pengertian Produksi dan Efisiensi

Istilah “produksi” secara umum diartikan sebagai penggunaan atau pemanfaatan sumber daya yang mengubah suatu komoditas menjadi komoditas lainnya yang sama sekali berbeda, baik dalam pengertian apa, dan dimana atau kapan komoditas-komoditas itu dialokasikan, maupun dalam pengertian apa yang dapat dikerjakan oleh konsumen oleh komoditas itu (Miller dan Meiners, 2000). Produksi adalah transformasi atau perubahan menjadi barang produk atau proses dimana masukan (*input*) diubah menjadi keluaran (*output*). Dalam suatu produksi, diusahakan untuk mencapai efisiensi

produksi, yaitu menghasilkan barang dan jasa dengan biaya yang paling rendah untuk mendapatkan hasil yang optimum. Dalam artian tersebut, produksi merupakan konsep yang lebih luas daripada pengolahan, karena pengolahan ini hanyalah sebagai bentuk khusus dari produksi.

### 3.4.1.2 Pengukuran Produktivitas dan Efisiensi

Produktivitas pada penelitian ini ditentukan dengan konsep *partial productivity*, yaitu produktivitas tanaman pada satuan luas lahan, sedangkan produktivitas ternak pada satuan waktu. Produktivitas yang dihasilkan oleh analisis dinyatakan dalam satuan ton/ha atau kg/ha untuk tanaman, serta kg daging/tahun untuk ternak.

Penentuan efisiensi pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode PAM (*Policy Analysis Matrix*). Metode PAM dikembangkan oleh Monke dan Pearson sejak tahun 1989. Untuk lebih jelasnya, matriks PAM dapat dilihat Tabel 2.1. Penentuan efisiensi usahatani diukur dengan dua konsep berikut ini:

#### a. Analisis Efisiensi Finansial (*Privat Costs Ratio* atau PCR)

Analisis efisiensi secara finansial adalah rasio antara biaya domestik terhadap nilai tambah dalam harga privat yang merupakan ukuran efisiensi atau daya saing dalam nilai finansial. Dikatakan juga sebagai ukuran keunggulan komparatif dalam arti yang terbatas (sempit) dari sisi privat. PCR merupakan ratio antara biaya finansial faktor domestik (C) dengan nilai tambah dalam harga finansial (A-B) atau  $PCR = C / (A-B)$ . Nilai tambah adalah perbedaan antara nilai *output* dengan biaya – biaya *input tradable*. Hal ini menunjukkan berapa besar sistem tersebut dapat membayar faktor-faktor domestik (termasuk tingkat pengembalian kapital normal) dan masih tetap bersaing, yaitu *break even* setelah keuntungan normal, dimana  $A-B-C-D = 0$ . Pengusaha menginginkan perolehan keuntungan yang positif ( $D > 0$ ) dan dapat meningkatkannya jika biaya faktor finansial (C) lebih kecil dari nilai tambah dalam harga finansial (A-B). Dengan demikian, pengusaha akan berusaha untuk meminimumkan PCR dengan menekan biaya faktor domestik dan *input tradable* atau memaksimumkan nilai tambah sehingga keuntungan yang diperoleh akan maksimum.

Nilai PCR menunjukkan berapa banyak sistem produksi usahatani yang mampu membayar semua faktor produksi domestik yang digunakan dan tetap dalam kondisi kompetitif. Keuntungan maksimal akan diperoleh apabila sistem produksi usahatani tersebut mampu meminimumkan nilai PCR, dengan cara meminimumkan biaya faktor domestik. Apabila nilai  $PCR < 1$  dan nilainya semakin mengecil, berarti sistem produksi usahatani tersebut mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat dan kemampuannya tersebut akan meningkat.

#### **b. Analisis Efisiensi Ekonomi (*Domestic Resource Cost Ratio* atau **DRCR**)**

DRCR (Rasio Biaya Sumber Daya Domestik) adalah rasio antara biaya ekonomi faktor domestik (G) dengan nilai tambah dalam harga ekonomi (E-F) atau  $DRCR = G/(E-F)$ , dalam nilai mata uang asing. DRCR memainkan peran yang sama seperti PCR, yaitu DRCR pada keuntungan ekonomi sedangkan PCR pada keuntungan finansial.

Nilai DRCR juga merupakan salah satu kriteria kemampuan sistem produksi usahatani dalam membiayai faktor domestiknya pada harga keekonomiannya atau dapat dikatakan efisien secara ekonomi relatif. Nilai DRCR merupakan indikator daya saing ekonomi atau ukuran keunggulan komparatif. Meminimumkan nilai DRCR juga berarti akan memaksimalkan keuntungan ekonomi yang diterima. Dalam membandingkan antar komoditas, nilai rasio DRCR menggantikan ukuran-ukuran keuntungan ekonomi sebagai indikator derajat efisiensi relatif.

Jika nilai  $DRCR > 1$ , maka sistem produksi usahatani tersebut dinilai tidak mampu bertahan tanpa subsidi pemerintah, sehingga lebih baik melakukan impor saja terhadap komoditas tersebut dibandingkan dengan usaha untuk memproduksi sendiri, karena sistem produksinya dinilai akan memboroskan sumber daya yang langka. Sebaliknya jika nilai  $DRCR < 1$  dan nilainya cenderung mengecil, berarti sistem produksi usahatani tersebut makin efisien dan memiliki daya saing di pasar global, sehingga dinilai memiliki peluang untuk ekspor.

### 3.4.2 Tujuan (2): Mengevaluasi Dampak Kebijakan pada Usahatani Sektor Pangan Prioritas (Padi, Jagung, Kedelai, Gula, dan Daging Sapi) Antardaerah.

Untuk mengetahui dampak kebijakan pada usahatani sektor pangan prioritas dalam penelitian ini digunakan metode PAM sebagai alat analisis. Metode PAM ini dapat mengkaji dampak kebijakan harga maupun kebijakan investasi. Hasil analisis PAM dapat menunjukkan pengaruh individual maupun kolektif dari kebijakan harga dan kebijakan faktor domestik. PAM juga dapat memberikan informasi dasar (*base line information*) yang penting untuk *Benefit-Cost analysis* mengenai kegiatan investasi di bidang pertanian. Metode PAM pada analisis tujuan (2) menggunakan matriks yang sama dengan tujuan (1), yaitu Tabel 3.1. Berikut adalah beberapa kriteria kebijakan pemerintah yang diidentifikasi dampaknya.

#### a. Transfer Output ( $Output\ Transfer = OT = A - E$ )

Transfer *output* (OT) adalah selisih penerimaan finansial dengan penerimaan ekonomi. OT merupakan perbedaan antara pasar aktual komoditas yang dihasilkan dalam sistem pertanian (A) dengan penilaian efisiensi komoditas tersebut (E).

Nilai transfer *output* mempunyai dua macam prinsip pada perangkat kebijakan, yaitu restriksi (pembatasan) dan pajak atau subsidi. Jika harga finansial lebih besar dari pada harga dunia untuk barang-barang impor, maka pemerintah dapat menetapkan salah satu pembatasan perdagangan internasional dengan cara pengenaan tarif atau membatasi jumlah impor. Tetapi jika kebijakan yang ingin membuat harga impor (CIF), maka pemerintah hanya punya satu pilihan yakni dengan mensubsidi dari keuangan negara. Tetapi apabila *output* tersebut untuk ekspor, maka pemerintah dapat memakai subsidi ekspor agar harga finansial dapat mengimbangi harga dunia.

Nilai OT menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan pada harga privat *output* dengan harga keekonomian *output*. Jika nilai  $OT > 0$ , hal ini menunjukkan besarnya transfer *output* dari konsumen kepada produsen. Dengan kata lain produsen akan menerima harga jual yang lebih tinggi dari harga yang seharusnya diterima, sehingga konsumen dirugikan. Akan tetapi apabila nilai  $OT < 0$ , maka konsumen menerima intensif dari petani, dengan kata lain petani dirugikan.

**b. Koefisien Proteksi Nominal terhadap Output (*Nominal Protection Coefficient of Output = NPCO*) =  $A/E$**

Koefisien proteksi nominal terhadap *output* (NPCO) merupakan rasio antara penerimaan yang dihitung berdasarkan harga privat dengan penerimaan yang dihitung berdasarkan harga keekonomian. NPCO menunjukkan besarnya dampak kebijakan pemerintah yang mengakibatkan divergensi antara harga privat dan harga keekonomian. Jika nilai NPCO > 1, berarti produsen atau petani menerima subsidi atas *output* pada pasar domestik di atas harga pasar global. Jika nilai NPCO < 1, berarti terjadi pengurangan penerimaan petani sebagai akibat dari kebijakan *output*, seperti adanya pengenaan pajak.

**c. Transfer Input (IT) =  $B - F$**

Transfer *Input* (IT) merupakan selisih biaya *input tradable* dalam harga privat dengan *input tradable* dalam harga keekonomian. Nilai IT menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan kepada *input tradable*. Jika ternyata nilai IT > 0, maka harga keekonomian *input tradable* menjadi lebih tinggi, sebagai akibat dari adanya pengenaan pajak dan diberlakukannya tarif terhadap impor *input* tersebut. Akibatnya petani harus membayar lebih mahal. Sebaliknya, apabila nilai IT < 0, maka hal ini menunjukkan adanya subsidi pemerintah terhadap *input tradable*, sehingga petani membayar lebih murah atas *input* tersebut jika dibandingkan dengan harga keekonomiannya.

Transfer positif yang menguntungkan produsen juga mempunyai tanda positif pada baris PAM. Subsidi pada satu atau lebih *input-input tradable* produksi lebih menguntungkan bagi produsen. Subsidi *input* ini akan ditandai dengan nilai negatif pada PAM. Subsidi-subsidi tersebut akan menambah secara langsung pada transfer *output* yang positif dengan mengurangi biaya negatif. Subsidi-subsidi negatif, yaitu berbagai pajak, pada *input tradable* adalah transfer negatif dan akan berkurang dari transfer *output* yang positif.

**d. Koefisien Proteksi Efektif (*effective protection coefficient = EPC*) =  $(A-B)/(E-F)$**

Koefisien proteksi efektif adalah kriteria dari dampak keseluruhan kebijakan terhadap *input* dan *output* dalam sistem produksi usahatani. EPC adalah ratio nilai tambah dalam harga finansial (A-B) dengan nilai tambah dalam

harga dunia (E-F) atau  $EPC = (A-B)/(E-F)$ . Nilai EPC merupakan gabungan antara koefisien produksi *output* nominal dengan koefisien *input* nominal. Nilai EPC menggambarkan sejauh mana kebijakan pemerintah bersifat melindungi atau bahkan dapat menghambat produksi usahatani. Jika nilai  $EPC > 1$ , berarti dampak kebijakan pemerintah dapat memberikan dukungan terhadap sistem produksi. Akan tetapi sebaliknya jika nilai  $EPC < 1$ , berarti kebijakan pemerintah tidak berjalan efektif dan tidak memberi dukungan terhadap sistem produksi usahatani tersebut.

#### e. Transfer Bersih (NT) = D – H

Transfer Bersih (NT) merupakan selisih keuntungan bersih yang benar-benar diterima petani produsen dengan keuntungan sosial atau keuntungan secara keekonomiannya. Nilai NT mencerminkan dampak kebijakan pemerintah secara keseluruhan terhadap penerimaan petani, dimana kebijakan tersebut dapat merugikan petani atau menguntungkan petani. Jika ternyata nilai  $NT > 0$  dapat menunjukkan adanya tambahan surplus produsen yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang diterapkan terhadap *input* dan *output*.

### 3.4.3 Tujuan (3): Menganalisis Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan Antarwaktu dan Antardaerah.

Kombinasi silang antara pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi digunakan untuk mengetahui tingkat ketahanan pangan pada tingkat individu. Ketahanan pangan menggunakan klasifikasi silang dua indikator ketahanan pangan yaitu pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi (Jonsson dan Toole, 1991 dalam Maxwell and Frankenberger, 1992). Pada penelitian ini, obyek ketahanan pangan yang digunakan adalah penduduk perdesaan. hal ini disebabkan adanya keterbatasan data. Penduduk perdesaan dipilih karena relatif merepresentasikan rumah tangga pertanian.

Tingkat ketahanan pangan dibagi menjadi empat kategori, yaitu tahan pangan, rentan pangan, kurang pangan, dan rawan pangan. Hasil dari kombinasi silang antara pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi kemudian diperoleh jumlah rumah tangga tani pada masing-masing kategori tingkat ketahanan pangan dan dinyatakan

dalam persentase. Angka kecukupan energi individu yang digunakan adalah sebesar 2.150 kalori/hari. Formulasi penentuan tingkat ketahanan pangan tersebut diilustrasikan pada Tabel 3.2. berikut:

**Tabel 3.1.**

	Konsumsi Energi per Unit Ekuivalen Dewasa	Pangsa Pengeluaran Pangan	
		RENDAH (<60% pengeluaran total)	TINGGI (≥60% pengeluaran Total)
Penentuan Tingkat Ketahanan Pangan	(1)	(2)	(3)
	CUKUP (>80% Kecukupan Energi)	TAHAN PANGAN	RENTAN PANGAN
	KURANG (≤80% Kecukupan Energi)	KURANG PANGAN	RAWAN PANGAN

Sumber : Jonsson dan Toole (1991) dalam Maxwell and Frankenberger, 1992

Keterangan:

Rumahtangga yang tergolong tahan pangan adalah rumahtangga dengan derajat ketahanan pangan paling tinggi, sementara rumahtangga yang tergolong rawan pangan adalah rumahtangga dengan derajat ketahanan pangan paling rendah.

#### 3.4.4 Tujuan (4): Mengetahui kemandirian dan kedaulatan pangan.

Kemandirian pangan pada penelitian ini diartikan sebagai kemampuan produksi nasional untuk memenuhi kebutuhan konsumsi pangan dalam negeri. Kemandirian pangan diukur dengan menentukan rasio antara jumlah produksi dalam negeri terhadap konsumsi dalam negeri. Formulasi penentuan kemandirian pangan adalah sebagai berikut:

$$KP = \frac{PN}{KN}$$

Keterangan:

KP : Indeks kemandirian pangan

PN : Produksi komoditas pertanian terpilih (ton)

KN : Konsumsi komoditas pertanian terpilih (ton)

Berdasarkan formulasi tersebut, jika nilai  $KN \geq 1$ , maka Indonesia memiliki kemandirian dalam memenuhi kebutuhan komoditas pangan. Jika  $KN < 1$ , maka dapat dikatakan kemandirian dalam pemenuhan kebutuhan komoditas pangan relatif tidak mandiri. Sementara untuk menentukan capaian kedaulatan pangan Indonesia, analisis kedaulatan pangan dilakukan dengan pendekatan eksplanatif. Data dikumpulkan melalui *Focus Group Discussion* serta *In-depth Interview* yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur sebagai salah satu daerah sentra produksi komoditas pangan prioritas di Indonesia yakni di Kabupaten Jember, Malang dan Nganjuk.

# 4

## **Produktivitas dan Efisiensi Produksi Sektor Pangan Prioritas**



# BAB 4

## Produktivitas dan Efisiensi Produksi Sektor Pangan Prioritas

*"Jawa masih merupakan daerah yang memiliki produktivitas komoditas pangan tertinggi."*



### 4.1 Produktivitas Sektor Pangan Prioritas

Produktivitas merupakan salah satu indikator yang menunjukkan kinerja pemanfaatan sumber daya untuk menghasilkan produk ekonomi. Dalam penelitian ini, indikator produktivitas ditentukan melalui perhitungan jumlah produksi komoditas pertanian per satuan lahan, yaitu ton/ha.

Padi merupakan salah satu obyek kajian penelitian ini karena padi merupakan salah satu komoditas pangan utama bagi Indonesia. Padi merupakan komoditas strategis bagi Negara Indonesia. Tabel 4.1. menunjukkan rata-rata produktivitas padi tertinggi dan rata-rata di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra dan Maluku/Papua pada tahun 2014. Berdasarkan tabel tersebut produktivitas padi tertinggi terdapat di Pulau Jawa, yaitu 10.900 kg GKG/ha, dan rata-rata produktivitas tertinggi juga terdapat di Pulau Jawa, yaitu 5.729 kg GKG/ha. Pulau Jawa diketahui merupakan sentra produksi padi terbesar di Indonesia sehingga tidak mengherankan produktivitas padi tertinggi terdapat di Pulau Jawa, selain itu karena ketersediaan *input* pertanian yang relatif mudah diperoleh yang menjadi salah satu faktor penentu, sehingga produsen dapat lebih intensif meningkatkan produktivitas usahatani padinya. Sebaliknya produktivitas padi terendah terdapat di Pulau Kalimantan dengan rata-rata produktivitasnya sebesar 3.658 kg GKG/ha. Pulau Kalimantan merupakan

Potensi Produktivitas		Jawa	Sumatera	Sulawesi	Kalimantan	Bali/Nusra	Maluku/ Papua
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(6)
Padi *	Tertinggi	10.900	10 735	10 639	8 808	9 841	7 969
(kgGKG/ha)	<b>Rata-rata</b>	<b>5.729</b>	<b>4 797</b>	<b>5 042</b>	<b>3 658</b>	<b>4 617</b>	<b>4 187</b>
Jagung *	Tertinggi	8 060	7 897	7 806	7 897	8 006	7 443
(kg /ha)	<b>Rata-rata</b>	<b>5 198</b>	<b>5 381</b>	<b>4 635</b>	<b>4 242</b>	<b>3 681</b>	<b>2 701</b>
Kedelai*	Tertinggi	2 952	2 881	2 911	2 633	2 804	2 066
(kg/ha)	<b>Rata-rata</b>	<b>1 642</b>	<b>1 391</b>	<b>1 458</b>	<b>1 351</b>	<b>1 403</b>	<b>1 172</b>
Tebu **	Tertinggi	74 833	85 424	68 081	74 833	–	–
(ton/ha)	<b>Rata-rata</b>	<b>71 506</b>	<b>73 416</b>	<b>50 143</b>	<b>71 506</b>	–	–
Daging Sapi (kg/tahun)***	Rata-rata	297 063	99 251	34 063	31 334	32 735	10 373

**Tabel 4.1.**  
Produktivitas  
Sektor Pangan  
Prioritas Tahun  
2014

Sumber: \* Angka Tetap 2014, BPS

\*\*Asosiasi Gula Indonesia, 2014

\*\*\* Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian *cit.*

pulau yang mayoritas lahannya masih berupa hutan atau diusahakan untuk tanaman perkebunan. Hal ini merupakan salah satu faktor rendahnya rata-rata produktivitas padi di Pulau Kalimantan.

Jagung adalah salah satu komoditas pangan yang strategis di Indonesia, apalagi saat ini jagung tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat tetapi untuk memenuhi kebutuhan industri pakan di Indonesia. Tabel 4.1. menunjukkan produktivitas tertinggi dan rata-rata produktivitas jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra dan Maluku/Papua pada tahun 2014. Produktivitas tertinggi jagung untuk Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra dan Maluku/Papua secara berurutan adalah sebesar 8.060 kg/ha; 5.381 kg/ha; 7.806 kg/ha; 7.897 kg/ha; 8.006 kg/ha; 7.443 kg/ha. Produktivitas rata-rata jagung untuk Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra dan Maluku/Papua secara berurutan adalah sebesar 5.198 kg /ha; 5.381 kg /ha; 4.635 kg /ha; 4.242 kg /ha; 3.681 kg /ha; 2.701 kg /ha. Rata-rata produktivitas jagung tertinggi adalah Pulau Sumatera dan rata-rata terendah untuk produktivitas jagung adalah Pulau Maluku/Papua.

Kebutuhan kedelai semakin tahun semakin meningkat seiring dengan meningkatnya permintaan pangan olahan dari kedelai tetapi kondisi ini tidak diikuti dengan peningkatan produksi kedelai dalam negeri. Hal ini menjadi salah satu alasan pemerintah memasukkan kedelai sebagai komoditas pangan prioritas yang harus ditingkatkan produksinya. Produktivitas adalah salah satu indikator keberhasilan suatu usahatani. Tabel 4.1. menunjukkan bahwa produktivitas tertinggi dan rata-rata produktivitas kedelai di Jawa, Sumatera,

Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra dan Maluku/Papua pada tahun 2014. Produktivitas tertinggi komoditas kedelai untuk Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra dan Maluku/Papua secara berurutan adalah sebesar 2.952 kg/ha; 2.881 kg/ha; 2.911 kg/ha; 2.633 kg/ha; 2.804 kg/ha; 2.066 kg/ha. Produktivitas rata-rata kedelai untuk Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra dan Maluku/Papua secara berurutan adalah sebesar 1.642 kg/ha; 1.391 kg/ha; 1.458 kg/ha; 1.351 kg/ha; 1.403 kg/ha; 1.172 kg/ha. Produktivitas kedelai tertinggi terdapat di Pulau Jawa, sedangkan Pulau Maluku/Papua merupakan daerah dengan produktivitas terendah. Rata-rata produktivitas kedelai tertinggi di Pulau Jawa sebesar 1.642 kg/ha, sedangkan rata-rata terendah untuk produktivitas kedelai di Pulau Maluku/Papua sebesar 1.172 kg/ha.

Daging sapi saat ini menjadi salah satu sumber protein hewani yang paling banyak dikonsumsi masyarakat di Indonesia, sehingga permintaan terhadap daging sapi semakin meningkat setiap tahunnya. Oleh karena itu, upaya pemerintah untuk meningkatkan produksi daging sapi terus dilakukan. Tabel 4.1. menunjukkan bahwa produksi daging di Pulau Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusra, dan Maluku/Papua secara berurutan adalah sebesar 297.063 kg/tahun; 99.251 kg/tahun; 34.063 kg/tahun; 31.334 kg/tahun; 32.735 kg/tahun; 10.373 kg/tahun. Produksi tertinggi terdapat di Pulau Jawa dan produksi sapi terendah terdapat di Pulau Maluku/Papua.

Tebu merupakan salah satu obyek kajian penelitian ini karena tebu merupakan salah satu komoditas pertanian utama bagi Indonesia sebagai bahan baku gula. Tabel 4.1 menunjukkan rata-rata produktivitas tebu per hektar lahan di Jawa, Sumatera, Sulawesi, dan Kalimantan pada tahun 2014. Berdasarkan tabel tersebut diketahui bahwa produktivitas tebu di Sumatera merupakan yang tertinggi yaitu sebesar 73,416 ton/ha. Sebaliknya, rata-rata produktivitas tebu di Sulawesi adalah yang terendah yaitu sebesar 50,143 ton/ha.

Uraian di atas telah menjelaskan kondisi produktivitas sejumlah komoditas pangan prioritas secara umum. Pembahasan berikutnya akan menjelaskan kondisi produktivitas masing-masing komoditas pangan prioritas antardaerah.

#### 4.1.1 Produktivitas Padi Antardaerah

Produktivitas padi di Jawa merupakan yang tertinggi diantara daerah sampel, yaitu sebesar 5.729 kg GKG/ha. Sebaliknya, produktivitas padi di Kalimantan adalah yang terendah diantara daerah yaitu sebesar 3.658 kg GKG/ha. Rendahnya produktivitas padi di Kalimantan karena adanya kesulitan pada petani untuk mengakses *input-input* pertanian seperti pupuk, pestisida, dan benih unggulan. Selain itu kondisi lahan di Kalimantan yang mayoritas lahan hutan juga kurang sesuai untuk ditanami komoditas padi. Keadaan ini merupakan faktor utama yang menjadi penyebab rendahnya produktivitas di daerah ini (Gambar 4.1).



**Gambar 4.1.**

Produktivitas  
Tanaman Padi  
Tahun 2014  
Menurut Kawasan  
(kg GKG/ha)

Sumber: BPS, 2014

#### 4.1.2 Produktivitas Jagung Antardaerah

Jagung bukan hanya merupakan bahan pangan, tetapi juga sebagai bahan baku pakan. Hal ini menandakan bahwa komoditas jagung bukan hanya terkait dengan pemenuhan kebutuhan konsumsi karbohidrat masyarakat, tetapi jagung juga menjadi tumpuan keberlangsungan kegiatan produksi subsektor peternakan.

Produktivitas jagung (pipilan kering) di Sumatera merupakan yang tertinggi diantara daerah lainnya, yaitu sebesar 5.381 kg/ha. Produktivitas jagung di Jawa yang merupakan sentra industri pakan ternak adalah 5.198 kg/ha. Sementara itu, produktivitas jagung di Maluku/Papua adalah yang terendah, yaitu 2.701 kg/ha (Gambar 4.2).



**Gambar 4.2.**

Produktivitas  
Tanaman Jagung  
Tahun 2014  
Menurut Kawasan  
(kg pipilan kering/  
Ha)

Sumber: BPS, 2014

Faktor yang membedakan produktivitas tersebut adalah ketersediaan sumber daya berupa sarana produksi. Sarana produksi di Sumatera dan Jawa relatif melimpah dengan banyaknya perusahaan input pertanian serta banyaknya kemitraan perusahaan dengan petani dalam usahatani jagung.

#### 4.1.3 Produktivitas Kedelai Antar Daerah

Produktivitas kedelai di Jawa merupakan yang tertinggi diantara daerah lainnya, yaitu sebesar 1.642 kg/ha. Sebaliknya, produktivitas kedelai di Maluku/Papua adalah yang terendah di antara daerah sebesar 1.172 kg/ha. Rendahnya produktivitas kedelai di Maluku/Papua karena adanya kesulitan pada petani untuk mengakses *input-input* pertanian seperti pupuk, pestisida, dan benih unggulan. Keadaan ini merupakan faktor utama yang menjadi penyebab rendahnya produktivitas di daerah ini (Gambar 4.3.).



**Gambar 4.3.**

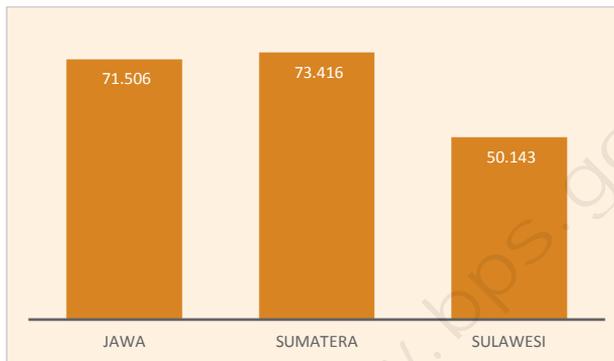
Produktivitas  
Tanaman Kedelai  
Tahun 2014  
Menurut Kawasan  
(kg biji kering/Ha)

Sumber: BPS, 2014

#### 4.1.4 Produktivitas Tebu Antardaerah

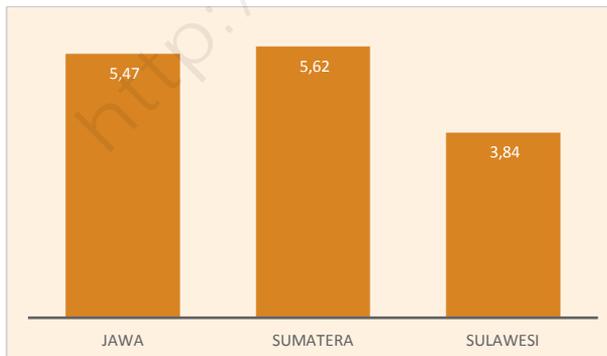
Gambar 4.4. menunjukkan produktivitas tebu per hektar lahan di Sumatera, Jawa, dan Sulawesi pada tahun 2014. Dari produktivitas tebu dapat dikonversi ke dalam produktivitas gula dengan acuan rendemen tebu nasional sebesar 7,65%. Hasil konversi menunjukkan bahwa produktivitas gula di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah 5,47 ton/ha; 5,62 ton/ha; dan 3,84 ton/ha (Gambar 4.5). Kedua gambar tersebut menunjukkan adanya kecenderungan bahwa produktivitas tebu yang tinggi akan diikuti dengan produktivitas gula, demikian sebaliknya.

**Gambar 4.4.**  
Produktivitas  
Tanaman Tebu  
Tahun 2014  
Menurut Kawasan  
(Ton/Ha)



Sumber: Asosiasi Gula Indonesia, 2014

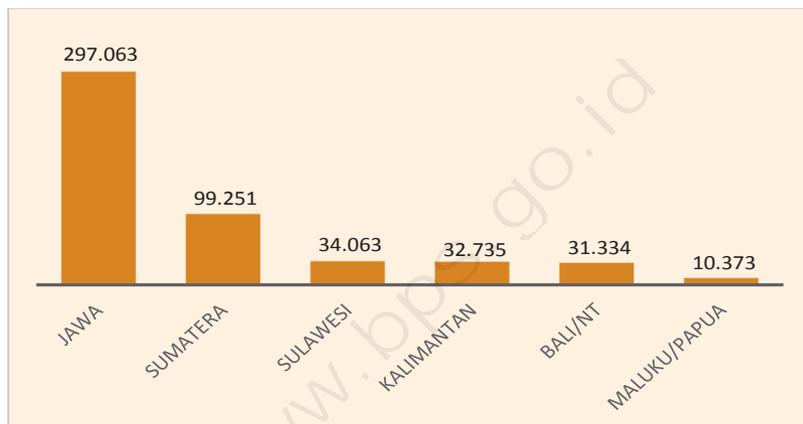
**Gambar 4.5.**  
Produktivitas Gula  
Tahun 2014 Menurut  
Kawasan (Ton/Ha)



Sumber: Asosiasi Gula Indonesia, 2014

### 4.1.5 Produktivitas Sapi Potong Antardaerah

Sapi potong merupakan salah satu komoditas ternak utama bagi Indonesia. Sapi potong merupakan salah satu sumber pangan daging dominan di Indonesia. Produksi daging sapi di Jawa merupakan yang tertinggi diantara daerah lain, yaitu sebesar 297.063 ton. Sebaliknya, produksi daging sapi di Maluku dan Papua adalah yang terendah di antara daerah yang lain dengan produksi sebesar 10.373 ton. Keadaan ini disebabkan populasi sapi terbesar dan rumah pemotongan hewan dengan jumlah yang banyak terdapat di Jawa (Gambar 4.6).



**Gambar 4.6.**  
Produksi Daging Sapi Indonesia Tahun 2013 Menurut Kawasan (Ton)

Sumber: Ditjen PKH, 2014 (diolah)

### 4.2 Efisiensi Usahatani

Indikator kinerja usahatani komoditas prioritas selain produktivitas adalah efisiensi. Analisis penentuan efisiensi usahatani ini dilakukan dengan metode PAM (*Policy Analysis Matrix*). Analisis efisiensi dapat diartikan juga sebagai analisis daya saing. Melalui metode PAM, indikator efisiensi yang dapat diukur adalah efisiensi finansial dan efisiensi ekonomi pada masing-masing usahatani komoditas prioritas. Analisis efisiensi secara finansial disebut juga dengan analisis daya saing dalam kegiatan usahatani, dimana arahnya lebih kepada daya saing pada tingkat usahatani atau yang disebut dengan analisis kompetitif. Sementara analisis efisiensi secara ekonomi lebih mengarah kepada analisa daya saing secara komparatif.

Analisis efisiensi secara finansial atau PCR adalah rasio antara biaya domestik terhadap nilai tambah dalam harga privat. Nilai PCR menunjukkan berapa banyak sistem produksi usahatani yang mampu membayar semua faktor produksi domestik yang digunakan dan tetap dalam kondisi kompetitif. Keuntungan maksimal akan diperoleh apabila sistem produksi usahatani tersebut mampu meminimumkan nilai PCR, dengan cara meminimumkan biaya faktor domestik.

Analisis efisiensi ekonomi (DRCR) adalah rasio antara biaya domestik terhadap nilai tambah pada harga keekonomiannya, dalam nilai mata uang asing. Nilai DRCR merupakan salah satu kriteria kemampuan sistem produksi usahatani untuk membiayai faktor domestiknya pada harga keekonomiannya atau dapat dikatakan efisien secara ekonomi relatif. DRCR menunjukkan nilai keunggulan komparatif suatu usaha ekonomi. Menurut hukum keunggulan komparatif, meskipun sebuah negara kurang efisien (atau memiliki kerugian absolut) dibandingkan negara lain dalam memproduksi kedua komoditas, namun masih tetap dapat untuk melakukan perdagangan yang menguntungkan kedua belah pihak. Keunggulan komparatif bertumpu pada kepemilikan sumber daya, sedangkan keunggulan kompetitif bertumpu kepada cara mengelola sumber daya untuk menghasilkan produk.

Berdasarkan perhitungan efisiensi finansial, nilai PCR usahatani lima komoditas di Indonesia ditunjukkan Tabel 4.2. Tabel tersebut menunjukkan bahwa komoditas jagung dan kedelai Indonesia masih belum efisien secara finansial atau masih belum berdaya saing secara kompetitif. Hal ini disebabkan karena petani jagung dan kedelai masih mengeluarkan biaya yang tinggi untuk input pertanian terutama benih. Sampai saat ini petani Indonesia belum bisa mencukupi kebutuhan benih secara mandiri. Hal ini ditambah lagi karena harga benih untuk jagung dan kedelai termasuk mahal. Ketika ada suatu kebijakan untuk meningkatkan produksi pertanian, petani mengeluarkan biaya yang lebih tinggi dibandingkan dengan peningkatan produksinya untuk komoditas jagung dan kedelai.

Berdasarkan perhitungan DRCR, efisiensi finansial usahatani tanaman kedelai tidak efisien secara ekonomi yang berarti belum berdaya saing secara komparatif. Biaya yang dikeluarkan oleh petani kedelai dinilai tidak efisien bila dibandingkan dengan biaya untuk memproduksi sejumlah kuantitas yang sama dari luar negeri karena memiliki nilai DRCR > 1. Khusus untuk tanaman kedelai akan lebih menguntungkan untuk melakukan impor daripada memproduksi sendiri di dalam negeri.

Tiga komoditas, yaitu padi, tebu, dan daging sapi memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif. Hal ini menunjukkan bahwa secara ekonomi, peningkatan *supply* tiga komoditas tersebut untuk memenuhi kebutuhan domestik lebih menguntungkan jika dilakukan dengan cara meningkatkan produksi dalam negeri daripada melakukan impor.

**Tabel 4.2.**  
Efisiensi Finansial (PCR) dan Efisiensi Ekonomi (DRCR) Komoditas Prioritas di Indonesia Tahun 2014

Komoditas	Efisiensi	
	PCR	DRCR
(1)	(2)	(3)
Padi	0,60	0,46
Jagung	1,57	0,94
Kedelai	1,53	1,03
Tebu	0,89	0,43
Daging Sapi	0,34	0,15

Sumber : ST 2013 Subsektor Padi, Palawija, Perkebunan, Ternak dan Unggas (diolah)

#### 4.2.1 Efisiensi Usahatani Padi Antardaerah

##### a. Efisiensi Finansial Usahatani Padi

Analisis PAM usahatani Padi di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi, Kalimantan, Bali, Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua disajikan pada Lampiran. Berdasarkan perhitungan PCR, efisiensi finansial usahatani Padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah sebesar 0,77; 0,56; 0,65; 0,46; 0,70; 0,46. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem usahatani padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua sudah mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat, atau dengan kata lain, usahatani padi di daerah-daerah ini memiliki daya saing pada aspek keunggulan kompetitif, yang ditunjukkan oleh hasil perhitungan PCR yang kurang dari 1, atau memiliki daya saing pada aspek keunggulan kompetitif.

Keunggulan kompetitif usahatani padi di Sumatera dan Sulawesi nilai PCR-nya mendekati satu sehingga kedua daerah ini masih membutuhkan dukungan agar terus dapat meningkatkan daya saingnya. Berdasarkan perhitungan PCR, efisiensi finansial usahatani Padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah sebesar 0,77; 0,56; 0,65; 0,46; 0,70; 0,46. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem usahatani padi

di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua sudah mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat, atau dengan kata lain, usahatani padi di daerah-daerah ini memiliki berdaya saing pada aspek keunggulan kompetitif. Hasil perhitungan PCR, memiliki daya saing pada aspek keunggulan kompetitif, nilai PCR kurang dari 1. Hal ini menandakan bahwa keunggulan kompetitif usahatani padi, Sumatera dan Sulawesi nilai PCR nya paling mendekati satu sehingga kedua daerah ini masih membutuhkan dukungan agar terus dapat meningkatkan daya saingnya.

#### **b. Efisiensi Finansial Usahatani Padi**

DRCR menunjukkan nilai keunggulan komparatif suatu usaha ekonomi. Berdasarkan perhitungan DRCR, efisiensi finansial usahatani padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah sebesar 0,55; 0,53; 0,46; 0,38; 0,51; 0,36. Nilai tersebut berarti usahatani padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua dapat menghasilkan satu satuan *output* dengan biaya yang kurang dari 1 US\$. Semua daerah di Indonesia yang dianalisis memperlihatkan bahwa usahatani yang dilakukan telah efisien secara ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa meningkatkan produksi dalam negeri lebih menguntungkan bila dibandingkan dengan mengimpor *input* yang dibutuhkan.

### **4.2.2 Efisiensi Usahatani Jagung Antardaerah**

#### **a. Efisiensi Finansial Usahatani Jagung**

PAM usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua Tahun 2013 terdapat pada Lampiran. Berdasarkan perhitungan PCR, efisiensi finansial usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua berturut-turut adalah sebesar 1,38; 1,39; 2,14; 1,21; 1,59; dan 1,73. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua belum mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat, atau dengan kata lain, berdaya saing rendah pada aspek keunggulan kompetitif.

Keunggulan kompetitif digunakan untuk mengukur kelayakan suatu aktivitas atau keuntungan privat yang dihitung berdasarkan harga pasar dan nilai uang yang berlaku (resmi) atau berdasarkan analisis finansial. Harga pasar adalah harga yang benar-benar dibayar produsen untuk faktor produksi dan harga yang benar-benar diterima dari hasil penjualan *output*-nya.

## **b. Efisiensi Ekonomi Usahatani Jagung**

Berdasarkan perhitungan DRCR, efisiensi finansial usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua berturut-turut adalah sebesar 0,89; 0,60; 0,67; 0,94; 1,14; dan 1,39. Nilai tersebut berarti usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi dapat menghasilkan satu satuan *output* dengan biaya yang kurang dari 1 satuan biaya oportunitas. Dengan demikian, sebenarnya lebih baik tidak melakukan impor untuk memenuhi kebutuhan jagung (gula) dalam negeri. Kekurangan stok nasional lebih menguntungkan jika dipenuhi melalui peningkatan produksi jagung dalam negeri, yaitu di daerah Jawa, Sumatera, Sulawesi, dan Kalimantan.

Berdasarkan hasil analisis efisiensi finansial dan ekonomi diketahui bahwa komoditas jagung tidak memiliki keunggulan kompetitif di semua daerah sampel, tetapi memiliki keunggulan komparatif di Jawa, Sumatera, Sulawesi, dan Kalimantan. Komoditas yang memiliki keunggulan komparatif tetapi tidak memiliki keunggulan kompetitif terjadi disebabkan karena adanya distorsi pasar atau adanya hambatan yang bersifat disintensif, misalnya perpajakan atau administrasi yang menghambat aktivitas tersebut sehingga merugikan produsen. Sebaiknya suatu komoditas yang memiliki keunggulan kompetitif tapi tidak memiliki keunggulan komparatif dapat terjadi bila pemerintah memberikan proteksi terhadap komoditas yang dihasilkan, misalnya jaminan harga, perijinan, dan kemudahan fasilitas lainnya (Aprizal, 2013).

### **4.2.3 Efisiensi Usahatani Kedelai Antardaerah**

#### **a. Efisiensi Finansial Usahatani Kedelai**

Analisis PAM usahatani kedelai di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua disajikan pada Lampiran. Berdasarkan perhitungan PCR, efisiensi finansial usahatani kedelai di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah sebesar 1,26; 1,94; 1,78; 1,29; 1,57; 1,39. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem usahatani kedelai di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua belum mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat, atau dengan kata lain, tidak berdaya saing pada aspek keunggulan kompetitif. Hasil perhitungan PCR tidak memiliki

daya saing pada aspek keunggulan kompetitif karena nilai PCR lebih besar dari 1. Hal ini menandakan bahwa keunggulan kompetitif usahatani kedelai di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi masih membutuhkan dukungan agar terus berkelanjutan.

#### **b. Efisiensi Ekonomi Usahatani Kedelai**

Berdasarkan perhitungan DRPCR, efisiensi finansial usahatani kedelai di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah sebesar 0,73; 1,28; 1,02; 0,54; 1,06; 1,58. Nilai tersebut berarti usahatani kedelai di Sumatera, dan Kalimantan dapat menghasilkan satu satuan *output* dengan biaya yang kurang dari 1 US\$. Sedangkan untuk usahatani kedelai di Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Maluku/Papua untuk menghasilkan satu satuan *output* membutuhkan biaya lebih dari 1 US\$.

### **4.2.4 Efisiensi Usahatani Tebu Antardaerah**

#### **a. Efisiensi Finansial Usahatani Tebu**

Analisis PAM usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi disajikan pada Lampiran. Berdasarkan perhitungan PCR, efisiensi finansial usaha tani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah sebesar 0,86; 0,93; dan 0,88. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi relatif mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat, atau dengan kata lain, berdaya saing tinggi pada aspek keunggulan kompetitif walaupun hasil perhitungan PCR memiliki daya saing pada aspek keunggulan kompetitif (nilai PCR mendekati 1). Hal ini menandakan bahwa keunggulan kompetitif usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi masih membutuhkan dukungan agar terus berkelanjutan.

#### **b. Efisiensi Ekonomi Usahatani Tebu**

Berdasarkan perhitungan PCR, efisiensi finansial usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah sebesar 0,45; 0,36; dan 0,47. Nilai tersebut berarti usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi dapat menghasilkan satu satuan *output* dengan biaya yang kurang dari 1 US\$. Dengan demikian, sebenarnya lebih baik tidak melakukan impor untuk memenuhi kebutuhan tebu (gula) dalam negeri. Kekurangan stok nasional lebih menguntungkan jika dipenuhi melalui peningkatan produksi tebu dalam negeri.

#### 4.2.5 Efisiensi Usahatani Sapi Potong Antardaerah

##### a. Efisiensi Finansial Usaha Ternak Sapi Potong

Daging sapi adalah salah satu komoditas pertanian yang vital bagi perekonomian Indonesia. Daging sapi bukan hanya menjadi komoditas konsumsi rumah tangga, tetapi juga bahan baku industri. Kinerja usaha ternak sapi potong dalam memproduksi daging sapi perlu dievaluasi. Analisis PAM usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua disajikan pada Lampiran.

Berdasarkan perhitungan efisiensi finansial, nilai PCR usaha ternak sapi potong berturut-turut adalah Jawa 0,36; Sumatera 0,33; Sulawesi 0,46; Bali/Nusa Tenggara 0,29; serta Maluku/Papua adalah sebesar 0,26. Hal tersebut menunjukkan bahwa sistem usaha ternak sapi potong kurang dari 1 dan hampir mendekati 0 yang berarti usaha ternak sapi potong dalam pengelolaannya sudah efisien dan mampu membiayai faktor domestiknya pada harga privat yang berarti berdaya saing tinggi pada aspek keunggulan kompetitif.

##### b. Efisiensi Ekonomi Usaha Ternak Sapi Potong

Berdasarkan perhitungan DRCR, efisiensi finansial usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua berturut-turut adalah sebesar 0,16; 0,16; 0,21; 0,11; dan 0,11. Nilai tersebut berarti usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Bali-Nusa Tenggara, dan Maluku Papua dapat menghasilkan satu satuan *output* dengan biaya yang kurang dari 1 US\$. Dengan demikian, sebenarnya lebih baik tidak melakukan impor untuk memenuhi kebutuhan daging sapi dalam negeri. Kekurangan stok nasional lebih menguntungkan jika dipenuhi melalui peningkatan produksi daging sapi dalam negeri.

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

# 5

## **Dampak Kebijakan Pada Usahatani Sektor Pangan Prioritas**



# BAB 5

## Dampak Kebijakan Pada Usahatani Sektor Pangan Prioritas

*“Kebijakan atau intervensi pemerintah terhadap usahatani komoditas terpilih lebih menguntungkan konsumen.”*



### 5.1 Dampak Kebijakan pada Usahatani

Dampak kebijakan terhadap usahatani pada penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode PAM (*Policy Analysis Matrix*). Metode PAM ini dapat digunakan untuk mengkaji dampak kebijakan harga maupun kebijakan investasi. Hasil analisis PAM dapat menunjukkan pengaruh individual maupun kolektif dari kebijakan harga dan kebijakan faktor domestik. PAM juga dapat memberikan informasi dasar (*base line information*) yang penting bagi *Benefit-Cost analysis* untuk kegiatan investasi di bidang pertanian. Kebijakan pemerintah (berupa subsidi atau pajak) pada suatu komoditas agribisnis dapat berpengaruh positif atau negatif bagi para pelakunya. Kebijakan pemerintah dalam hal *output* dapat dilihat dari dua indikator yaitu *Transfer Output* (*Output Transfer* atau OT) dan Koefisien Proteksi *Output* Nominal (*Nominal Protection Coefficient Output* atau NPCO).

Hasil olah data ST2013 Subsektor Padi, Palawija, Perkebunan, Ternak, dan Unggas memperlihatkan bagaimana dampak kebijakan usahatani secara umum pada sektor pangan prioritas (padi, jagung, kedelai, tebu, dan daging sapi). Tabel 5.1 memperlihatkan bagaimana Nilai *Transfer Output* (nilai OT) untuk komoditas padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan tebu secara berurutan adalah negatif Rp 2.648.514,00; negatif Rp 6.027.362,00; negatif Rp 4.141.311,00; negatif Rp 41.825.809,00; dan negatif Rp 29.005.262,00. Nilai

OT menunjukkan nilai negatif, hal ini berarti harga privat komoditas-komoditas tersebut lebih rendah dibandingkan dengan harga sosialnya. Artinya harga pada tingkat petani dengan adanya kebijakan *output* ternyata lebih rendah bila dibandingkan dengan harga pada tingkat petani bila tidak ada kebijakan pemerintah pada *output*. Kondisi ini menunjukkan bahwa adanya kebijakan atau intervensi pemerintah terhadap usahatani komoditas-komoditas tersebut yang lebih menguntungkan konsumen. Karena konsumen membeli komoditas tersebut dengan harga yang lebih rendah dari harga sebenarnya. Dengan kata lain terjadi pengalihan surplus dari produsen ke konsumen.

**Tabel 5.1.**  
Efisiensi Finansial (PCR) dan Efisiensi Ekonomi (DRCR)  
Komoditas Prioritas di Indonesia

Komoditas	Dampak Kebijakan			
	<i>Transfer Output</i> (OT) (pemindahan keluaran)	NPCO	<i>Transfer Input</i> (IT) (pemindahan masukan)	<i>Net Transfer</i> (NT=OT-IT)
(1)	(2)	(3)	(3)	(3)
Padi (per ha)	-2 648 514	0,76	-383 872	-2 174 893
Jagung(per ha)	-6 027 362	0,65	-1 715 485	-4 311 877
Kedelai(per ha)	-4 141 311	0,67	-642 341	-2 491 341
Tebu (per ha)	-29 005 262	0,46	-2 171 496	-26 833 766
Daging Sapi (per peternak)	-41 825 809	0,45	-186 718	-41 613 781

Sumber : ST 2013 Subsektor Padi, Palawija, Perkebunan, Ternak dan Unggas (diolah)

Tabel 5.1. memperlihatkan bahwa kerugian terbesar dialami oleh usaha peternakan daging sapi. Terjadi peralihan surplus dari produsen kepada konsumen hingga Rp 41.825.809,00. Hal ini terjadi karena selisih antara harga privat *output* dan harga sosial *output* yang cukup tinggi. Nilai NPCO untuk padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan tebu secara berurutan sebesar 0,76; 0,65; 0,67; 0,45; dan 0,46. Hal ini berarti bahwa produsen padi menerima harga 76 persen, produsen jagung menerima harga 65 persen, produsen kedelai menerima 67 persen, produsen daging sapi menerima harga 45 persen, dan untuk produsen tebu menerima harga 46 persen dari harga yang seharusnya diterima oleh produsen atau petani. Pada kelima komoditas tersebut semuanya memiliki nilai NPCO yang bernilai kurang dari satu. Artinya perlindungan dari pemerintah untuk produsen tidak ada atau sangat kecil sekali dampaknya terhadap *output* yang dihasilkan produsen, sehingga terjadi pengurangan penerimaan produsen atau dalam hal ini adalah petani.

Nilai *Transfer Input* (IT) pada Tabel 5.1. juga menggambarkan bahwa kebijakan (subsidi atau pajak) yang terjadi pada *input tradable*. Nilai *Transfer Input* untuk untuk padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan tebu secara berurutan

sebesar negatif Rp 383.872,00; negatif Rp 1.715.485; negatif Rp 642.341; negatif Rp 186.718; dan negatif Rp 2.171.496,00. Nilai Transfer *Input* untuk kelima komoditas tersebut menunjukkan bahwa terdapat kebijakan subsidi terhadap *input tradable* (pupuk anorganik/buatan, BBM, dll) dalam pengusahaan komoditas padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan tebu. Hal tersebut menguntungkan bagi produsen/petani, karena terdapat kebijakan subsidi yang membuat produsen/petani membayar biaya *input* dengan harga yang lebih rendah dari yang seharusnya.

Dalam alat analisis PAM, indikator yang mampu menjelaskan pengaruh dampak kebijakan terhadap surplus produsen adalah nilai transfer bersih (NT). Nilai transfer bersih merupakan selisih dari keuntungan privat dengan keuntungan sosial. Pada tabel, nilai transfer bersih untuk padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan tebu secara berurutan sebesar negatif Rp 2.174.893,00; negatif Rp 4.311.877,00; negatif Rp 2.491.341,00; negatif Rp 41.613.781,00; negatif Rp 26.833.766,00. Nilai transfer bersih yang negatif tersebut menunjukkan bahwa surplus produsen pada kelima *output* yang dianalisis berkurang. Dalam musim tanam atau satu kali produksi saja, surplus produsen padi berkurang menjadi Rp2.174.893,00, sedangkan untuk komoditas yang mengalami pengurangan terbesar yaitu pada komoditas daging sapi hingga mencapai Rp41.613.781,00. Surplus pada komoditas padi merupakan surplus yang jumlah pengurangannya paling rendah dibandingkan dengan komoditas yang lainnya. Hal ini dikarenakan padi merupakan salah satu komoditas strategis yang sangat diawasi oleh pemerintah mulai dari *input* dan *output*-nya sehingga terdapat kebijakan pemerintah yang dapat mengintervensi pasar dimana pengurangan surplus produsen dapat ditekan seperti adanya Bulog yang diberi kewenangan untuk menormalkan harga di pasar serta diterbitkannya HPP yang dapat menjadi acuan untuk harga penjualan *output* usahatani padi. Sedangkan untuk komoditas daging sapi merupakan komoditas yang mengalami pengurangan surplus produsen yang terbesar dibandingkan dengan komoditas yang lainnya. Kebijakan yang berkaitan dengan input produksi daging seperti bakalan, pakan belum tersentuh oleh kebijakan pemerintah yang efektif. Pada *output*-nya juga demikian, perhatian pemerintah untuk menerapkan regulasi yang dapat menekan pengurangan surplus produsen juga dirasa belum ada.

Bagian selanjutnya akan memaparkan analisis dampak kebijakan usahatani terhadap masing-masing komoditas pangan prioritas dalam konteks antar daerah. Penjelasan pada setiap komoditas pangan merupakan hasil identifikasi implementasi kebijakan pemerintah pada usahatani dari masing-masing komoditas.

## 5.2 Dampak Kebijakan pada Komoditas Prioritas

### 5.2.1 Padi

Padi merupakan salah satu komoditas yang sangat strategis baik dari sisi ekonomi maupun politis dalam pemenuhan kebutuhan pangan seluruh masyarakat. Komoditas padi dianalisis pada enam wilayah (Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua) seperti terlihat pada matriks analisis kebijakan di Lampiran 1. Tabel 5.2. memberikan gambaran mengenai dampak kebijakan pemerintah terhadap *input* dan *output* komoditas padi.

**Tabel 5.2.**  
Nilai Indikator  
Dampak  
Kebijakan pada  
Usahatani Padi  
Tahun 2014

Wilayah	Indikator				
	OT	NPCO	IT	EPC	NT
Jawa	-753.645,97	0,91	-191.597,47	0,92	-517.253,01
Sumatra	-2.353.716,52	0,70	-350.831,52	0,70	-1.920.860,58
Selawesi	-3.482.692,26	0,72	-399.146,97	0,71	-2.990.224,72
Kalimantan	-1.786.552,62	0,80	-240.144,46	0,80	-1.490.262,39
Bali-Nusra	-2.927.198,93	0,68	-395.005,35	0,69	-2.439.841,33
Maluku Papua	-4.587.279,72	0,75	-726.503,99	0,76	-3.690.919,11

Sumber : ST 2013 (diolah)

Transfer *output* (OT) adalah selisih antara penerimaan finansial dengan penerimaan ekonomi yang menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan pada harga privat *output* dengan harga keekonomian *output*. Nilai OT pada usahatani padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku-Papua berturut-turut adalah -2.353.716,52; -753.645,97; -2.927.198,93; -1.786.552,62; -3.482.692,26; -4.587.279,72. Nilai tersebut lebih kecil dari 0 (nol). Hasil tersebut menandakan bahwa konsumen menerima insentif dari petani, atau dengan kata lain, manfaat ekonomi yang diperoleh oleh petani jauh lebih rendah daripada yang diperoleh konsumen.

Koefisien proteksi nominal terhadap *output* (NPCO) merupakan rasio antara penerimaan yang dihitung berdasarkan harga privat dengan penerimaan yang dihitung berdasarkan harga keekonomian. Koefisien ini menunjukkan besarnya dampak kebijakan pemerintah yang mengakibatkan divergensi antara harga privat dan harga keekonomian. Nilai NPCO usahatani Padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah 0,70; 0,91; 0,68; 0,80; 0,72; 0,75. Hasil ini menandakan bahwa kebijakan harga output pada kegiatan usahatani Padi tidak berpihak kepada petani atau petani mengalami kerugian akibat kebijakan penentuan harga *output*. Nilai yang lebih kecil dari 1 (satu) menunjukkan tidak adanya proteksi harga *output* yang menguntungkan petani. Sehingga petani tidak memiliki daya tawar dalam menjual *output* usahatannya dan tidak ada proteksi pemerintah terhadap harga *output*.

Transfer *Input* (IT) merupakan selisih antara biaya *input tradable* dalam harga privat dengan *input tradable* dalam harga keekonomian yang menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan kepada *input tradable*. Nilai IT usahatani padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku-Papua berturut-turut adalah -350.831,52; -191.597,47; -395.005,35; -240.144,46; -399.146,97; -726.503,99. Nilai IT < 0, hal ini menunjukkan adanya subsidi pemerintah terhadap *input tradable*, sehingga petani membayar lebih murah atas *input* tersebut jika dibandingkan dengan harga keekonomiannya.

Koefisien proteksi efektif (EPC) adalah kriteria dari dampak keseluruhan kebijakan terhadap *input* dan *output* dalam sistem produksi usahatani. Nilai EPC merupakan gabungan antara koefisien produksi *output* nominal dengan koefisien *input* nominal yang menggambarkan sejauh mana kebijakan pemerintah bersifat melindungi atau bahkan dapat menghambat produksi usahatani. Nilai EPC usahatani padi Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku-Papua berturut-turut adalah 0,70; 0,92; 0,69; 0,80; 0,71; dan 0,76. Hasil ini menunjukkan bahwa EPC < 1, berarti kebijakan pemerintah tidak berjalan efektif dan tidak memberikan dukungan

terhadap sistem produksi usahatani tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah, khususnya pada aspek kebijakan *output* usahatani padi, justru menghasilkan kerugian ekonomi bagi petani padi.

Transfer Bersih (NT) merupakan selisih antara keuntungan bersih yang benar-benar diterima petani produsen dengan keuntungan sosial atau keuntungan secara keekonomiannya. Nilai NT mencerminkan dampak kebijakan pemerintah secara keseluruhan terhadap penerimaan petani, dimana kebijakan tersebut dapat merugikan petani atau menguntungkan petani. Nilai NT usahatani padi di Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah -1.920.860,58; -517.253,01; -2.439.841,33; -1.490.262,39; -2.990.224,72; -3.690.919,11. Nilai  $NT < 0$  menunjukkan adanya penurunan surplus produsen yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang diterapkan pada *input* dan *output*.

### 5.2.2 Jagung

Jagung adalah salah satu komoditas pertanian strategis bagi Indonesia. Jagung memiliki *linkage* dengan aspek pangan maupun industri. Komoditas jagung dianalisis pada enam wilayah (Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua) (Lampiran 2). Kebijakan pada usahatani jagung secara kuantitatif diukur melalui indikator-indikator dalam *Policy Analysis Matrix* (PAM). Tabel 5.3. berikut menunjukkan hasil analisis PAM pada aspek dampak kebijakan pemerintah pada usahatani jagung.

Wilayah	Indikator				
	OT	NPCO	IT	EPC	NT
Jawa	-5.870.986,45	0,67	-1.800.107,59	0,64	-4.070.878,86
Sumatera	-9.735.319,79	0,54	-1.359.508,24	0,43	-8.375.811,54
Sulawesi	-8.733.498,86	0,45	-1.084.233,63	0,31	-7.649.265,23
Kalimantan	-3.774.895,47	0,76	-2.007.891,66	0,38	-1.767.003,80
Bali/NT	-4.873.299,70	0,67	-2.515.070,09	0,78	-2.358.229,61
Maluku/Papua	-3.176.175,04	0,80	-1.526.099,00	0,80	-1.650.076,05

**Tabel 5.3.**  
Nilai Indikator  
Dampak  
Kebijakan pada  
Usahatani Jagung  
Tahun 2014

Sumber : ST 2013 (diolah)

Indikator transfer output (OT) adalah selisih antara penerimaan finansial dengan penerimaan ekonomi yang menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan pada harga privat *output* dengan harga

keekonomian *output*. Nilai OT pada usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua berturut-turut adalah -5.870.986,45; -9.735.319,79; -8.733.498,86; -3.774.895,47; -4.873.299,70; dan -3.176.175,04. Nilai tersebut lebih kecil dari 0 (nol). Hasil ini menandakan bahwa konsumen menerima insentif dari petani, atau dengan kata lain, manfaat ekonomi yang diperoleh petani jauh lebih rendah daripada yang diperoleh konsumen.

Indikator selanjutnya adalah koefisien proteksi nominal terhadap *output* (NPCO). Nilai NPCO usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua berturut-turut adalah 0,67; 0,54; 0,45; 0,76; 0,67; dan 0,80. Hasil ini menunjukkan bahwa kebijakan harga *output* pada kegiatan usahatani jagung tidak berpihak kepada petani atau petani mengalami kerugian akibat kebijakan penentuan harga *output*. Nilai yang lebih kecil dari 1 (satu) menunjukkan tidak adanya proteksi harga *output* yang dapat menguntungkan petani.

Transfer *Input* (IT) merupakan selisih antara biaya *input tradable* dalam harga privat dengan *input tradable* dalam harga keekonomian yang menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan kepada *input tradable*. Nilai IT usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua berturut-turut adalah -1.800.107,59; -1.359.508,24; -1.084.233,63; -2.007.891,66; -2.515.070,09; dan -1.526.099,00. Nilai  $IT < 0$ , maka hal ini menunjukkan adanya subsidi pemerintah terhadap *input tradable*, sehingga petani membayar lebih murah atas *input* tersebut jika dibandingkan dengan harga keekonomiannya.

Koefisien proteksi efektif (EPC) adalah kriteria dari dampak keseluruhan kebijakan terhadap *input* dan *output* dalam sistem produksi usahatani. Nilai EPC merupakan gabungan antara koefisien produksi *output* nominal dengan koefisien *input* nominal yang menggambarkan sejauh mana kebijakan pemerintah bersifat melindungi atau bahkan dapat menghambat produksi usahatani. Nilai EPC usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua berturut-turut adalah 0,64; 0,43; 0,31; 0,38; 0,78; dan 0,80. Hasil ini menunjukkan bahwa  $EPC < 1$ ,

berarti kebijakan pemerintah tidak berjalan efektif dan tidak memberikan dukungan terhadap sistem produksi usahatani tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah, khususnya pada aspek kebijakan *output* usahatani jagung, justru menghasilkan kerugian ekonomi bagi petani jagung.

Keberpihakan kebijakan dapat diidentifikasi melalui indikator transfer bersih (NT). Nilai NT mencerminkan dampak kebijakan pemerintah secara keseluruhan terhadap penerimaan petani, dimana kebijakan tersebut dapat merugikan petani atau menguntungkan petani. Nilai NT usahatani jagung di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, serta Maluku/Papua berturut-turut adalah -4.070.878,86; -8.375.811,54; -7.649.265,23; -1.767.003,80; -2.358.229,61; dan -1.650.076,05. Besar nilai NT < 0 menunjukkan adanya penurunan surplus produsen yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang diterapkan pada *input* dan *output*.

### 5.2.3 Kedelai

Kedelai adalah salah satu komoditas pilihan yang menjadi prioritas untuk dikembangkan di Indonesia. Kedelai merupakan komoditas strategis untuk substitusi utama pengganti protein hewani. Kebijakan yang diterapkan untuk mengendalikan permintaan dan penawaran kedelai agar inflasi harus didasarkan pada data-data empiris ditingkat petani dan pasar. Komoditas kedelai dianalisis pada enam wilayah (Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua seperti terlihat pada Matrik Analisis Kebijakan di Lampiran 3.

**Tabel 5.4.**  
Nilai Indikator  
Dampak  
Kebijakan pada  
Usahatani Kedelai  
Tahun 2014

Wilayah	Indikator				
	OT	NPCO	IT	EPC	NT
Jawa	-3.299.037,31	0,70	613.829,50	0,56	-3.647.490,22
Sumatera	-4.188.746,39	0,69	-1.004.838,43	0,57	-1.894.939,88
Sulawesi	-5.555.552,59	0,57	-1.505.059,36	0,49	-2.885.070,30
Kalimantan	-7.344.506,04	0,49	-54.210,19	0,36	-6.504.413,32
Bali/NT	-3.003.448,74	0,69	-490.828,46	0,59	-1.693.496,59
Maluku/Papua	-1.456.577,68	0,87	-1.412.942,81	0,99	1.283.633,50

Sumber : ST 2013 Subsektor Palawija (diolah)

Hasil identifikasi implementasi kebijakan pemerintah pada usahatani dari komoditas kedelai dijelaskan pada Tabel 5.4 yang mencakup nilai *Output Transfer* (OT), Koefisien Proteksi Nominal Terhadap Output atau *Nominal Protection Coefficient of Output* (NPCO), Transfer Input atau *Input Transfer* (IT), Koefisien proteksi efektif atau *Effective Protection Coefficient* (EPC), dan Transfer Bersih atau *Nett Transfer* (NT).

Transfer output atau Output Transfer (OT) menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan pada harga privat *output* dengan harga keekonomian *output*. Nilai OT yang didapatkan pada usahatani kedelai di Jawa, Sumatera, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, dan Maluku-Papua berturut-turut adalah -3.299.037,31; -4.188.746,39; -3.003.448,74; -7.344.506,04; -5.555.552,59; dan -1.456.577,68. Nilai tersebut lebih kecil dari 0 (nol). Hasil tersebut menunjukkan bahwa konsumen menerima insentif dari petani, atau dengan kata lain, manfaat ekonomi yang diperoleh petani jauh lebih rendah dari pada yang diperoleh konsumen.

Koefisien proteksi nominal terhadap output atau *Nominal Protection Coefficient of Output* (NPCO) nilai koefisien ini menunjukkan dampak kebijakan pemerintah yang menjadikan adanya perbedaan antara harga privat dan harga keekonomian artinya ada perbedaan antara harga yang diterima petani dengan harga yang terjadi di pasar. Nilai NPCO usahatani kedelai di Jawa, Sumatera, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah 0,70; 0,69; 0,69; 0,49; 0,57; dan 0,87. Hasil ini menunjukkan bahwa kebijakan harga *output* pada kegiatan usahatani kedelai tidak berpihak pada petani atau petani mengalami kerugian akibat kebijakan penentuan harga *output*. Nilai yang lebih kecil dari 1 (satu) menunjukkan tidak adanya proteksi harga *output* yang dapat menguntungkan petani.

Transfer Input atau *Input Transfer* (IT) adanya dampak dari kebijakan pemerintah yang diterapkan kepada *input tradable* yang di peroleh dari pengurangan antara *input tradable* pada harga privat dengan *input tradable* pada harga sosial atau harga keekonomiannya. Nilai IT usaha tani kedelai di Jawa, Sumatera, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah 613.829; -1.004.838,43; -490.828,46; -54.210,19; -1.505.059,36; dan

-1.412.942,81. Nilai  $IT < 0$ , hal ini menunjukkan adanya subsidi pemerintah terhadap *input tradable*, sehingga petani membayar lebih murah atas *input* tersebut jika dibandingkan dengan harga keekonomiannya. Sedangkan di Pulau Jawa nilai  $IT > 0$  menunjukkan kebijakan pemerintah pada *input tradable* menyebabkan keuntungan yang diterima secara privat lebih besar dibandingkan tanpa adanya kebijakan.

Koefisien proteksi efektif (EPC), nilai EPC merupakan nilai yang didapatkan dari gabungan antara koefisien produksi output nominal dengan koefisien *input* nominal. Nilai EPC usahatani kedelai Jawa, Sumatera, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah 0,56; 0,57; 0,59; 0,36; 0,49; 0,99. Hasil ini yang menunjukkan bahwa  $EPC < 1$ , berarti kebijakan pemerintah tidak berjalan efektif dan tidak memberikan dukungan terhadap sistem produksi usahatani tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah, khususnya pada aspek kebijakan *output* usahatani kedelai, justru menghasilkan kerugian ekonomi bagi petani kedelai.

Transfer Bersih (NT) nilai NT memperlihatkan adanya dampak kebijakan pemerintah secara keseluruhan terhadap penerimaan yang diperoleh petani. Nilai NT usahatani kedelai di Jawa, Sumatera, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua berturut-turut adalah -3.647.490,22; -1.894.939,88; -1.693.496,59; -6.504.413,32; -2.885.070,30; -1.283.633,50. Besar nilai  $NT < 0$  menunjukkan adanya penurunan surplus produsen yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang diterapkan pada *input* dan *output*. Akan tetapi di kawasan Pulau Maluku-Papua nilai  $NT > 0$  menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang meningkatkan keuntungan bagi petani.

#### 5.2.4 Tebu

Dampak kebijakan, khususnya pada aspek harga *input* dan *output*, pada usahatani tebu merupakan salah satu aspek penting bagi evaluasi pencapaian visi kedaulatan pangan. Tebu merupakan komoditas strategis bagi perekonomian karena terkait langsung dengan kegiatan konsumsi masyarakat dan industri. Dampak kebijakan yang dianalisis dikelompokkan berdasarkan wilayah, yaitu Sumatera, Jawa dan Sulawesi (Lampiran 4). Hasil dampak kebijakan pada usahatani tebu ditunjukkan oleh indikator-indikator *Policy Analysis Matrix* (PAM) seperti tampak pada Tabel 5.5.

**Tabel 5.5.**  
 Nilai Indikator Dampak Kebijakan pada Usahatani Tebu Tahun 2014

No.	Indikator	Jawa	Sumatera	Sulawesi
1.	OT	-43.578.098,02	-66.525.522,11	- 40.927.750,56
2.	NPCO	0,53	0,41	0,43
3.	IT	-3.322.271,87	-2.203.982,05	-988.234,33
4.	EPC	0,52	0,38	0,42
5.	NT	-40.255.826,16	-64.321.540,06	-39.939.516,24

Sumber : ST 2013 Subsektor Perkebunan (diolah)

Berdasarkan hasil analisis PAM, nilai transfer *output* (OT) pada usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah -43.578.098,02; -66.525.522,11; dan - 40.927.750,56. Nilai tersebut lebih kecil dari 0 (nol) yang menunjukkan bahwa konsumen menerima insentif dari petani, atau dengan kata lain, manfaat ekonomi yang diperoleh petani jauh lebih rendah dari pada yang diperoleh konsumen.

Indikator kebijakan selanjutnya adalah koefisien proteksi nominal terhadap *output* (NPCO). Nilai NPCO usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah 0,53; 0,41; dan 0,43. Hasil ini menandakan bahwa kebijakan harga *output* pada kegiatan usahatani tebu tidak berpihak pada petani atau petani mengalami kerugian akibat kebijakan penentuan harga *output*. Nilai yang lebih kecil dari 1 (satu) menunjukkan tidak adanya proteksi harga *output* yang dapat menguntungkan petani.

Berikutnya, nilai transfer *input* (IT) usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah -3.322.271,87; -2.203.982,05; dan -988.234,33. Nilai  $IT < 0$ , hal ini menunjukkan adanya subsidi pemerintah terhadap *input tradable*, sehingga petani membayar lebih murah atas *input* tersebut jika dibandingkan dengan harga keekonomiannya. Dengan kata lain, petani menerima subsidi harga *input* pada usahatani.

Indikator dampak keseluruhan kebijakan terhadap *input* dan *output* dalam sistem produksi usahatani. Koefisien proteksi efektif (EPC) adalah Nilai EPC merupakan gabungan antara koefisien produksi *output* nominal dengan koefisien *input* nominal yang menggambarkan sejauh mana kebijakan pemerintah bersifat

melindungi atau bahkan dapat menghambat produksi usahatani. Nilai EPC usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah 0,52; 0,38; dan 0,42. Hasil ini menunjukkan bahwa  $EPC < 1$ , berarti kebijakan pemerintah tidak berjalan efektif dan tidak memberikan dukungan terhadap sistem produksi usahatani tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah, khususnya pada aspek kebijakan *output* usahatani tebu, justru menghasilkan kerugian ekonomi bagi petani tebu.

Indikator terakhir adalah transfer bersih (NT). NT digunakan untuk mengetahui pihak mana yang menerima manfaat ekonomi dari kebijakan *input* dan *output*. NT merupakan selisih keuntungan bersih yang benar-benar diterima petani produsen dengan keuntungan sosial atau keuntungan secara keekonomiannya. Nilai NT mencerminkan dampak kebijakan pemerintah secara keseluruhan terhadap penerimaan petani, dimana kebijakan tersebut dapat merugikan petani atau menguntungkan petani. Nilai NT usahatani tebu di Jawa, Sumatera, dan Sulawesi berturut-turut adalah -40.255.826,16; -64.321.540,06; -39.939.516,24. Besar nilai  $NT < 0$  menunjukkan adanya penurunan surplus produsen yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang diterapkan pada *input* dan *output*.

### 5.2.5 Sapi Potong

Sapi potong merupakan salah satu komoditas strategis karena sering menjadi komoditas daging sasaran impor. Di Indonesia, terdapat banyak kelompok pembiakan sapi pedaging yang ditenakkan secara bersama dan berada di berbagai daerah. Sebagai komoditas yang strategis, sapi potong merupakan komoditas prioritas yang menjadi sasaran berbagai kebijakan di sektor *input* dan *output*-nya. Komoditas sapi potong dianalisis pada enam wilayah (Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua). Tabel 5.6. disajikan hasil analisis dampak kebijakan terhadap sapi potong.

*Transfer output* (OT) adalah selisih penerimaan finansial dengan penerimaan ekonomi yang menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan pada harga privat *output* dengan harga keekonomian *output*. Nilai OT pada usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali Nusa Tenggara, dan Maluku Papua berturut-turut adalah -36.204.160; -36.870.593; -34.378.049; -72.424; -43.998.146; dan -57.678.098. Nilai tersebut lebih kecil dari 0 (nol). Hasil tersebut menunjukkan bahwa konsumen menerima insentif dari petani, atau dengan kata lain, manfaat ekonomi yang didapat oleh petani jauh lebih rendah dari pada yang didapat oleh konsumen.

Wilayah	Indikator				
	OT	NPCO	IT	EPC	NT
Jawa	-36.204.160,49	0,46	-166.066,52	0,45	-35.999.267,63
Sumatera	-36.870.593,46	0,50	-350.141,48	0,50	-36.438.588,90
Sulawesi	-34.378.049,25	0,46	-162.616,46	0,46	-34.177.413,06
Kalimantan	-72.424,53	0,98	-309.771,31	1,09	309.771,31
Bali/NT	-43.998.146,93	0,38	-77.319,08	0,38	-43.902.750,64
Maluku/Papua	-57.678.098,74	0,43	-177.449,17	0,42	-57.550.888,63

**Tabel 5.6.**

Nilai Indikator Dampak Kebijakan pada Usaha Ternak Sapi Potong Tahun 2014

Sumber : ST 2013 (diolah)

Koefisien proteksi nominal terhadap *output* (NPCO) merupakan rasio antara penerimaan yang dihitung berdasarkan harga privat dengan penerimaan yang dihitung berdasarkan harga keekonomian. Koefisien ini menunjukkan besarnya dampak kebijakan pemerintah yang mengakibatkan divergensi antara harga privat dan harga keekonomian. Nilai NPCO usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali Nusa Tenggara, dan Maluku Papua berturut-turut adalah 0,46; 0,50; 0,46; 0,98; 0,38; dan 0,43. Hasil ini menunjukkan bahwa kebijakan harga output pada kegiatan usaha ternak sapi potong tidak berpihak pada peternak atau peternak mengalami kerugian akibat kebijakan penentuan harga *output* dalam hal ini daging sapi dari produsen. Nilai yang lebih kecil dari 1 (satu) menunjukkan tidak adanya proteksi harga *output* yang dapat menguntungkan peternak.

Transfer *Input* (IT) merupakan selisih biaya *input tradable* dalam harga privat dengan *input tradable* dalam harga keekonomian yang menunjukkan adanya kebijakan pemerintah yang diterapkan kepada *input tradable*. Nilai IT usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali Nusa Tenggara, dan Maluku Papua berturut-turut adalah -166.066; -350.141; -162.616; -309.771; -77.319; 177.449. Nilai IT < 0, hal ini menunjukkan adanya subsidi pemerintah terhadap *input tradable*, sehingga petani membayar lebih murah atas *input* tersebut jika dibandingkan dengan harga keekonomiannya.

Koefisien proteksi efektif (EPC) adalah kriteria dari dampak keseluruhan kebijakan terhadap *input* dan *output* dalam sistem produksi usahatani. Nilai EPC merupakan gabungan antara koefisien produksi *output* nominal dengan koefisien *input* nominal yang menggambarkan sejauh mana kebijakan pemerintah bersifat melindungi atau bahkan dapat menghambat produksi usahatani bahkan di bidang peternakan. Nilai EPC usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali Nusa Tenggara, dan Maluku Papua berturut-turut adalah 0,45; 0,50; 0,46; 1,09; 0,38; dan 0,42. Hasil ini menunjukkan bahwa  $EPC < 1$ , berarti kebijakan pemerintah tidak berjalan efektif dan tidak memberikan dukungan terhadap sistem produksi usaha ternak sapi potong tersebut. Hal tersebut mengindikasikan bahwa kebijakan pemerintah, khususnya pada aspek kebijakan *output* usaha ternak sapi potong, justru menghasilkan kerugian ekonomi bagi peternak sapi potong.

Transfer Bersih (NT) merupakan selisih antara keuntungan bersih yang benar-benar diterima petani produsen dengan keuntungan sosial atau keuntungan secara keekonomiannya. Nilai NT mencerminkan dampak kebijakan pemerintah secara keseluruhan terhadap penerimaan peternak, dimana kebijakan tersebut dapat merugikan peternak atau menguntungkan peternak. Nilai NT usaha ternak sapi potong di Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali/Nusa Tenggara, dan Maluku/Papua berturut-turut adalah -35.999.267; -36.438.588; -34.177.413; -309.771; -43.902.750; -57.550.888. Besar nilai  $NT < 0$  menunjukkan adanya penurunan surplus peternak sapi potong yang disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang diterapkan pada *input* dan *output*.

# 6

## **Ketahanan, Kemandirian dan Kedaulatan Pangan**



# BAB 6

## Ketahanan, Kemandirian dan Kedaulatan Pangan

*“Kondisi ketahanan pangan penduduk pedesaan masih belum menggembirakan.”*



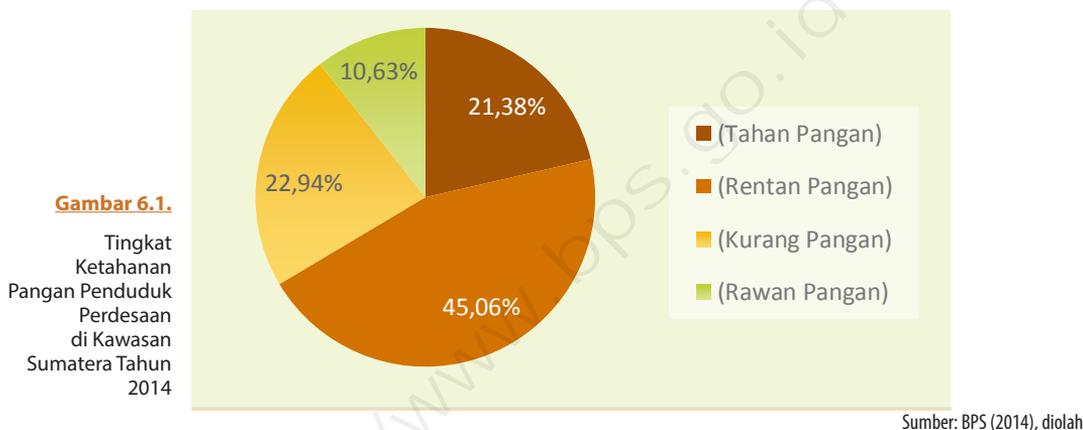
Uraian pada bagian ini secara khusus membahas sejauh mana capaian kondisi ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan di Indonesia berdasarkan data Sensus Pertanian 2013 dan temuan data penelitian kualitatif yang diperoleh.

### 6.1. Ketahanan Pangan

Kombinasi silang antara pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi digunakan untuk mengetahui tingkat ketahanan pangan rumah tangga. Dalam analisis ketahanan pangan rumah tangga digunakan klasifikasi silang dua indikator ketahanan pangan yaitu pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi (Jonsson dan Toole, 1991 dalam Maxwell and Frankenberger, 1992). Tingkat ketahanan pangan tersebut dibagi menjadi empat kategori, yaitu tahan pangan, rentan pangan, kurang pangan, dan rawan pangan. Hasil dari kombinasi silang antara pangsa pengeluaran pangan dan angka kecukupan energi diperoleh jumlah rumah tangga tani pada masing-masing kategori tingkat ketahanan pangan dan dinyatakan dalam persentase. Formulasi penentuan tingkat ketahanan pangan tersebut diilustrasikan pada Tabel 3.2 sebelumnya.

### 6.1.1 Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Sumatera

Hasil analisis menunjukkan bahwa persentase paling tinggi derajat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Sumatera adalah kategori rentan pangan, yaitu sebesar 45,06 persen. Keadaan ini bermakna bahwa walaupun sudah memiliki kecukupan energi yang tinggi, tetapi proporsi pengeluaran untuk pangan masih lebih dari 60 persen. Kondisi tersebut mengindikasikan sebagian besar pengeluaran masih digunakan untuk mencukupi kebutuhan pangan. Posisi kedua adalah pada kategori kurang pangan dengan persentase sebesar 22,94 persen. Hal ini menunjukkan bahwa sekitar 22,94 persen penduduk perdesaan di Sumatera masih kekurangan pasokan energi yang dibutuhkan setiap individu per harinya (Gambar 6.1).



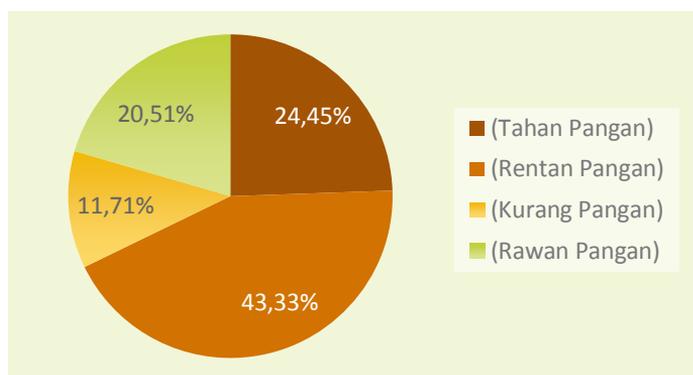
Posisi ketiga tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Sumatera adalah tahan pangan. Keadaan tahan pangan menunjukkan bahwa telah terpenuhi kebutuhannya sebesar lebih dari 80 persen dari angka tetapan energi, serta memiliki pangsa pengeluaran pangan yang rendah, yaitu kurang dari 60 persen. Keadaan tersebut menjadi keadaan yang diharapkan pada tingkat ketahanan pangan. Posisi keempat tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Sumatera adalah rawan pangan. Keadaan rawan pangan sangat mengkhawatirkan karena sekitar 10,63 persen penduduk perdesaan di Sumatera masih mengalokasikan pendapatannya untuk mencukupi kebutuhan pangan dan dengan pengalokasian sebagian besar pendapatannya itu masih belum bisa memenuhi kecukupan minimal energi yang dibutuhkan.

Tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Sumatera masih didominasi oleh penduduk dengan kategori rentan pangan. Dengan kondisi demikian, penduduk yang saat ini mampu mencukupi kebutuhan energi

akan mengalami penurunan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan energi jika terjadi penurunan pendapatan. Dengan demikian, diperlukan upaya untuk menjaga keberlanjutan atau bahkan peningkatan pendapatan penduduk perdesaan di Sumatera agar setiap individu dapat mengalokasikan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Dengan terpenuhinya kebutuhan pangan setiap individu, hal ini dapat membantu mereka untuk dapat lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan nonpangan seperti pendidikan dan kesehatan. Peningkatan pendapatan juga harus diikuti dengan peningkatan pengetahuan tentang pentingnya mengkonsumsi makanan yang cukup gizi. Upaya ini diharapkan akan meningkatkan konsumsi energi per kapita per hari penduduk perdesaan di Sumatera di atas 80 persen dan juga mengurangi pengalokasian pendapatan untuk pemenuhan pangan di bawah 60 persen.

### 6.1.2 Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Jawa

Hasil analisis ketahanan pangan penduduk perdesaan di Jawa menunjukkan bahwa persentase paling tinggi derajat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Jawa adalah kategori rentan pangan, yaitu sebesar 43,33 persen (Gambar 6.2). Keadaan ini disebabkan proporsi pengeluaran untuk pangan yang masih lebih besar dari 60 persen, walaupun sudah memiliki kecukupan energi yang tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar pengeluaran masih untuk mencukupi kebutuhan pangan. Posisi kedua adalah pada kategori tahan pangan dengan persentase sebesar 24,45 persen. Hal ini menunjukkan bahwa sebesar 24,45 persen penduduk perdesaan di Jawa telah terpenuhi kebutuhannya lebih dari 80 persen dari angka tetapan energi, serta memiliki pangsa pengeluaran pangan yang rendah yaitu kurang dari 60 persen.



**Gambar 6.2.**

Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Jawa Tahun 2014

Sumber: BPS (2014), diolah

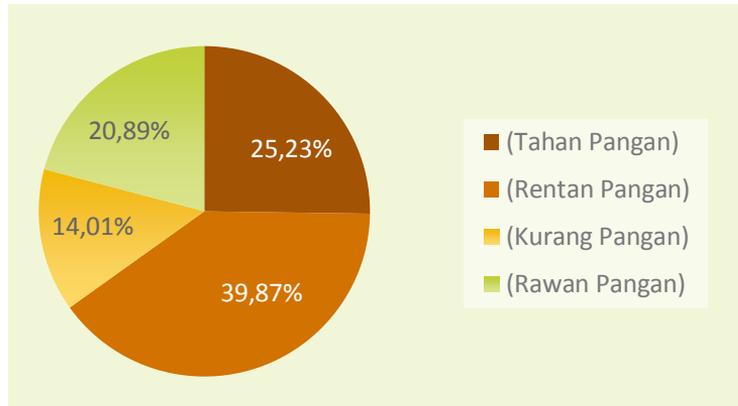
Peringkat ketiga tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Jawa adalah rawan pangan. Keadaan ini sangat mengkhawatirkan karena sekitar 20,51 persen penduduk perdesaan di Jawa masih mengalokasikan pendapatannya untuk mencukupi kebutuhan pangan dan dengan pengalokasian sebagian besar pendapatannya itu masih belum bisa memenuhi kecukupan minimal energi yang dibutuhkan. Posisi keempat tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Jawa adalah kurang pangan. Keadaan ini menunjukkan bahwa sekitar 11,71 persen penduduk perdesaan di Jawa masih kekurangan pasokan energi yang dibutuhkan setiap individu per harinya.

Tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Jawa masih didominasi oleh penduduk dengan kategori rentan pangan. Dengan kondisi demikian, penduduk perdesaan yang saat ini mampu mencukupi kebutuhan energi akan mengalami penurunan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan energi jika terjadi penurunan pendapatan. Maka diperlukan upaya untuk menjaga keberlanjutan atau bahkan peningkatan penduduk perdesaan di Jawa agar setiap individu dapat mengalokasikan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Dengan terpenuhinya kebutuhan pangan setiap individu, hal ini dapat membantu mereka untuk dapat lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan non pangan seperti pendidikan dan kesehatan. Peningkatan pendapatan juga harus diikuti dengan peningkatan pengetahuan tentang pentingnya mengkonsumsi makanan yang cukup gizi. Upaya ini diharapkan akan meningkatkan konsumsi energi per kapita per hari penduduk perdesaan di Jawa di atas 80 persen dan juga mengurangi pengalokasian pendapatan untuk pemenuhan pangan di bawah 60 persen.

### 6.1.3 Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kalimantan

Prosentase paling tinggi derajat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Kalimantan adalah kategori Rentan Pangan, yaitu sekitar 39,87% (Gambar 6.3.). Keadaan ini berarti walaupun sudah memiliki kecukupan energi yang tinggi, tetapi proporsi pengeluaran untuk pangan masih lebih besar dari 60%. Kondisi tersebut menunjukkan sebagian besar pengeluaran masih untuk mencukupi kebutuhan pangan. Posisi kedua adalah pada kategori Tahan Pangan dengan persentase sekitar 25,23%. Hal ini menunjukkan bahwa sekitar 25,23% penduduk perdesaan di Kalimantan telah terpenuhi kebutuhannya sebesar lebih dari 80% dari angka tetapan energi, serta memiliki pangsa pengeluaran pangan yang rendah yaitu kurang dari 60%. Keadaan tersebut menjadi keadaan yang diharapkan pada tingkat ketahanan pangan.

**Gambar 6.3.**  
Tingkat  
Ketahanan  
Pangan Penduduk  
Perdesaan  
di Kawasan  
Kalimantan Tahun  
2014



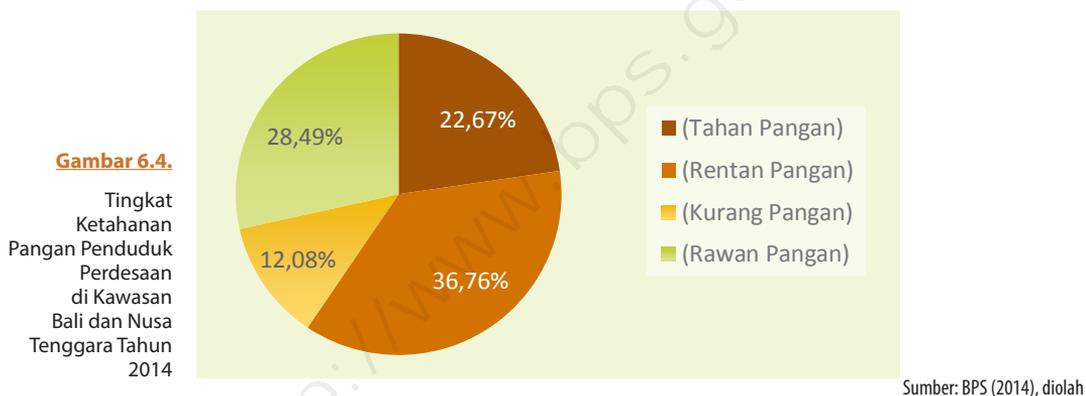
Sumber: BPS (2014), diolah

Posisi ketiga tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Kalimantan adalah Rawan Pangan. Keadaan ini sangat riskan karena sekitar 20,89% penduduk perdesaan di Kalimantan masih mengalokasikan pendapatannya untuk mencukupi kebutuhan pangan dan dengan pengalokasian sebagian besar pendapatannya itu masih belum bisa memenuhi kecukupan minimal energi yang dibutuhkan. Posisi keempat tingkat ketahanan pangan di Kalimantan adalah Kurang Pangan. Keadaan ini menunjukkan bahwa sekitar 14,01% penduduk perdesaan di Kalimantan masih kekurangan pasokan energi yang dibutuhkan setiap individu per harinya.

Tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Kalimantan masih didominasi oleh penduduk dengan kategori Rentan Pangan. Dengan kondisi demikian, penduduk yang saat ini mampu mencukupi kebutuhan energi akan mengalami penurunan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan energi jika terjadi penurunan pendapatan. Dengan demikian, diperlukan upaya untuk menjaga keberlanjutan atau bahkan peningkatan pendapatan penduduk perdesaan di Kalimantan agar setiap individu dapat mengalokasikan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Dengan terpenuhinya kebutuhan pangan setiap individu, maka hal ini dapat membantu mereka untuk dapat lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan non pangan seperti pendidikan dan kesehatan. Peningkatan pendapatan juga harus diikuti dengan peningkatan pengetahuan tentang pentingnya mengkonsumsi makanan yang cukup gizi. Upaya ini diharapkan akan meningkatkan konsumsi energi per kapita per hari penduduk perdesaan di Kalimantan di atas 80% dan juga mengurangi pengalokasian pendapatan untuk pemenuhan pangan di bawah 60%.

### 6.1.4 Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Bali dan Nusa Tenggara

Hasil analisis menghasilkan kesimpulan bahwa keadaan tingkat ketahanan pangan sebagian besar penduduk perdesaan di Bali, NTT, dan NTB yaitu sekitar 36,76% berada pada tingkat rentan pangan (Gambar 6.4.). Sebagian besar penduduk sudah bisa memenuhi kecukupan energi per harinya, tetapi masih diupayakan dengan mengalokasikan pengeluaran yang tinggi. Bila terjadi penurunan pendapatan, dikhawatirkan penduduk akan mengurangi kuantitas dan kualitas pangan untuk mencukupi kebutuhan non pangan. Tingkat ketahanan pangan yang kedua adalah rawan pangan. Keadaan ini cukup mengkhawatirkan karena sekitar 28,49% penduduk perdesaan belum bisa memenuhi kecukupan energi dengan makanan yang bergizi dan ditambah lagi dengan kurangnya kemampuan finansial untuk mengakses pangan yang ada.

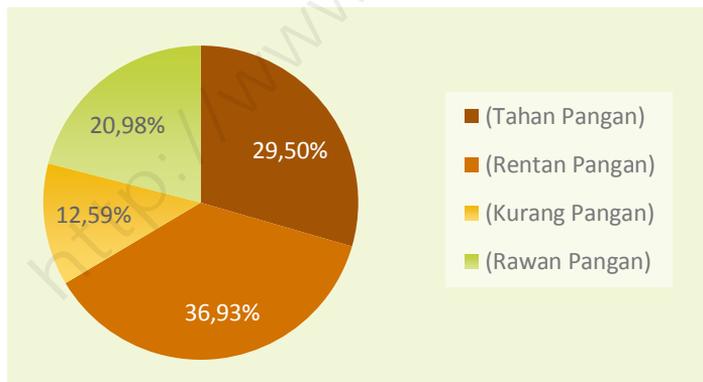


Tingkat ketahanan pangan peringkat yang ketiga adalah tahan pangan dimana sekitar 22,67% penduduk perdesaan sudah berada pada tingkat Tahan Pangan. Keadaan tingkat ketahanan pangan yang terakhir adalah kurang pangan. Keadaan ini terjadi akibat masih kurangnya serapan energi dari konsumsi per kapita per harinya yang bisa disebabkan oleh kurangnya pengetahuan khususnya ibu rumah tangga untuk menyediakan pangan yang tidak hanya untuk memenuhi kuantitas tetapi juga kualitasnya. Data tersebut juga mengisyaratkan bahwa banyak penduduk perdesaan di Bali, NTT dan NTB yang masih sulit dalam mengakses pangan mereka. Sulitnya akses dapat disebabkan karena terbatasnya kemampuan finansial dan harga bahan pangan yang relatif lebih mahal yang menyebabkan dikorbkannya pemenuhan pangan untuk pemenuhan kebutuhan non pangan. Kurangnya pengetahuan tentang pentingnya nilai gizi dari makanan yang dikonsumsi menyebabkan

kurangnya pemenuhan kecukupan energi per kapita per harinya. Untuk itu, maka sangat perlu ditingkatkannya edukasi tentang pemenuhan pangan baik, dari segi pemenuhan kuantitas dan juga dari segi kualitas bahan pangan.

### 6.1.5 Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Sulawesi

Persentase paling tinggi derajat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Sulawesi adalah kategori rentan pangan, yaitu sekitar 36,93% (Gambar 6.5.). Keadaan ini bermakna bahwa walaupun sudah memiliki kecukupan energi yang tinggi, tetapi proporsi pengeluaran untuk pangan masih lebih besar dari 60%. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar pengeluaran masih untuk mencukupi kebutuhan pangan. Posisi kedua adalah pada kategori Tahan Pangan dengan persentase sekitar 29,50%. Hal ini berarti bahwa sekitar 29,50% penduduk perdesaan di Sulawesi telah terpenuhi kebutuhannya sebesar lebih dari 80% dari angka tetapan energi, serta memiliki pangsa pengeluaran pangan yang rendah yaitu kurang dari 60%. Keadaan tersebut menjadi keadaan yang diharapkan pada tingkat ketahanan pangan.



**Gambar 6.5.**  
Tingkat Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Sulawesi Tahun 2014

Sumber: BPS (2014), diolah

Posisi ketiga tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Sulawesi adalah rawan pangan yang sangat mengkhawatirkan karena sekitar 20,98% penduduk perdesaan di Sulawesi masih mengalokasikan pendapatannya untuk mencukupi kebutuhan pangan dan dengan pengalokasian sebagian besar pendapatannya itu masih belum bisa memenuhi kecukupan minimal energi yang dibutuhkan. Posisi keempat

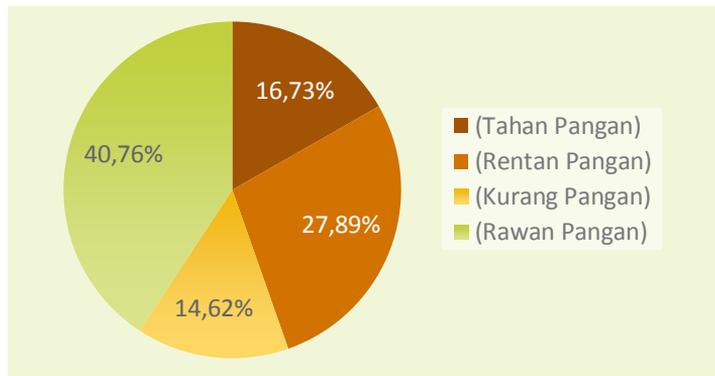
tingkat ketahanan pangan di Sulawesi adalah kurang pangan dimana sekitar 12,59% penduduk perdesaan di Sulawesi masih kekurangan pasokan energi yang dibutuhkan setiap individu per harinya.

Tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Sulawesi masih didominasi oleh penduduk dengan kategori Rentan Pangan. Dengan kondisi demikian, penduduk yang saat ini mampu mencukupi kebutuhan energi akan mengalami penurunan kemampuan untuk memenuhi kebutuhan energi jika terjadi penurunan pendapatan. Dengan demikian, diperlukan upaya untuk menjaga keberlanjutan atau bahkan peningkatan pendapatan penduduk perdesaan di Sulawesi agar setiap individu dapat mengalokasikan pendapatan yang cukup untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Dengan terpenuhinya kebutuhan pangan setiap individu, maka hal ini dapat membantu mereka untuk dapat lebih mudah dalam memenuhi kebutuhan non pangan seperti pendidikan dan kesehatan. Peningkatan pendapatan juga harus diikuti dengan peningkatan pengetahuan tentang pentingnya mengkonsumsi makanan yang syarat cukup gizi. Upaya ini diharapkan akan meningkatkan konsumsi energi per kapita per hari penduduk perdesaan di Sulawesi di atas 80% dan juga mengurangi pengalokasian pendapatan untuk pemenuhan pangan di bawah 60 persen.

#### **6.1.6 Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Kawasan Maluku dan Papua**

Keadaan tingkat ketahanan pangan sebagian besar penduduk perdesaan di Papua dan Maluku, yaitu sekitar 40,76 persen berada pada tingkat rawan pangan (Gambar 6.6.). Keadaan ini mengkhawatirkan karena sekitar 40,76 persen penduduk perdesaan belum bisa memenuhi kecukupan energi dengan makanan yang bergizi dan ditambah lagi dengan kurangnya kemampuan finansial untuk mengakses pangan yang ada. Tingkat ketahanan pangan penduduk perdesaan di Maluku dan Papua urutan kedua adalah rentan pangan (27,89 persen). Kategori rentan pangan menunjukkan bahwa penduduk sudah bisa memenuhi kecukupan energi per harinya, tetapi masih diupayakan dengan mengalokasikan pengeluaran lebih banyak. Bila terjadi penurunan pendapatan, dikhawatirkan penduduk akan mengurangi kuantitas dan kualitas pangan untuk mencukupi kebutuhan nonpangan.

**Gambar 6.6.**  
Tingkat  
Ketahanan  
Pangan Penduduk  
Perdesaan  
di Kawasan  
Maluku dan  
Papua Tahun 2014



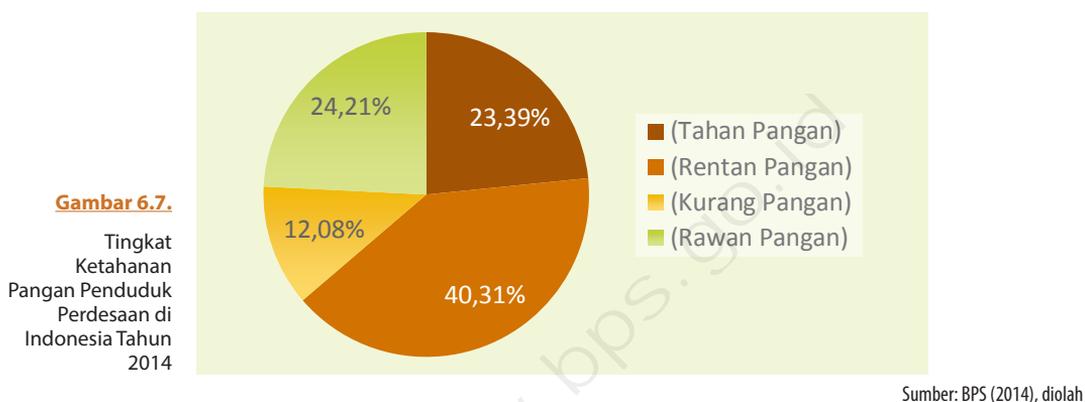
Sumber: BPS (2014), diolah

Tingkat ketahanan pangan peringkat yang ketiga adalah tahan pangan. Keadaan ini adalah tingkat ketahanan pangan yang diharapkan dan sekitar 16,73 persen penduduk perdesaan sudah pada tingkat tahan pangan. Hal ini menunjukkan bahwa sekitar 16,73 persen penduduk perdesaan di Maluku dan Papua telah terpenuhi kebutuhannya lebih dari 80 persen dari angka tetapan energi, serta memiliki pangsa pengeluaran pangan yang rendah yaitu kurang dari 60 persen. Keadaan tersebut menjadi keadaan yang diharapkan pada tingkat ketahanan pangan.

Keadaan tingkat ketahanan pangan yang terakhir adalah kurang pangan. Keadaan ini terjadi akibat masih kurangnya serapan energi dari konsumsi per kapita per harinya yang bisa disebabkan oleh kurangnya pengetahuan khususnya ibu rumah tangga untuk menyediakan pangan yang tidak hanya untuk memenuhi kuantitas tetapi juga kualitasnya. Data tersebut juga mengisyaratkan bahwa masih banyak penduduk perdesaan di Maluku dan Papua yang masih sulit dalam mengakses pangan mereka. Sulitnya akses dapat disebabkan karena terbatasnya kemampuan finansial dan harga bahan pangan yang relatif lebih mahal yang menyebabkan dikorbankannya pemenuhan pangan dari pengeluaran untuk pemenuhan kebutuhan nonpangan. Kurangnya pengetahuan tentang pentingnya nilai gizi makanan yang dikonsumsi menyebabkan kurangnya pemenuhan kecukupan energi per kapita per harinya. Untuk itu, maka sangat perlu ditingkatkannya edukasi tentang pemenuhan pangan baik, dari segi pemenuhan kuantitas dan juga dari segi kualitas bahan pangan.

### 6.1.7 Ketahanan Pangan Penduduk Perdesaan di Indonesia

Setelah analisis ketahanan pangan dilaksanakan pada tingkat kawasan (Sumatera; Jawa; Bali dan Nusa Tenggara; Kalimantan; Sulawesi; serta Maluku dan Papua), analisis ketahanan pangan secara nasional penting juga untuk dilakukan. Analisis pada tingkat nasional ini bermanfaat untuk mengetahui gambaran secara luas komposisi penduduk perdesaan berdasarkan tingkat ketahanan pangan. Komposisi penduduk perdesaan menurut tingkat ketahanan pangan di Indonesia tahun 2014 ditunjukkan oleh Gambar 6.7 berikut ini.



Berdasarkan Gambar 6.7. dapat diketahui bahwa keadaan tingkat ketahanan pangan sebagian besar penduduk perdesaan di Indonesia, yaitu sekitar 40,31 persen, berada pada tingkat rentan pangan. Sebagian besar penduduk sudah bisa memenuhi kecukupan energi per harinya, tetapi masih diupayakan dengan mengalokasikan pengeluaran yang lebih besar. Bila terjadi penurunan pendapatan, dikhawatirkan penduduk akan mengurangi kuantitas dan kualitas pangan untuk mencukupi kebutuhan nonpangan. Tingkat ketahanan pangan yang kedua adalah rawan pangan yang cukup mengkhawatirkan karena sebesar 24,21 pangan penduduk perdesaan belum bisa memenuhi kecukupan energi dengan makanan yang bergizi dan ditambah lagi dengan kurangnya kemampuan finansial untuk mengakses pangan yang ada. Hal ini sangat ironis mengingat kawasan perdesaan adalah basis produksi pangan di Indonesia. Hal ini menandakan bahwa akses pangan dan pendapatan di kawasan perdesaan relatif terbatas.

Tingkat ketahanan pangan peringkat yang ketiga adalah tahan pangan yakni sekitar 23,39 persen penduduk perdesaan di Indonesia sudah pada tingkat tahan pangan. Hal ini menunjukkan bahwa sebesar 23,39 persen penduduk perdesaan di Indonesia telah terpenuhi kebutuhan energinya sekitar lebih dari

80 persen dari angka tetapan energi, serta memiliki pangsa pengeluaran pangan yang rendah yaitu kurang dari 60 persen. Keadaan tersebut adalah yang diharapkan pada tingkat ketahanan pangan.

Keadaan tingkat ketahanan pangan yang terakhir adalah kurang pangan. Keadaan ini terjadi akibat masih kurangnya serapan energi dari konsumsi per kapita per harinya yang bisa disebabkan oleh kurangnya pengetahuan khususnya ibu rumah tangga untuk menyediakan pangan yang tidak hanya untuk memenuhi kuantitas tetapi juga kualitasnya. Data tersebut juga mengisyaratkan bahwa masih banyak penduduk perdesaan di pangan yang masih sulit dalam mengakses pangan mereka. Sulitnya akses dapat disebabkan karena terbatasnya kemampuan finansial dan harga bahan pangan yang relatif lebih mahal yang menyebabkan dikorbkannya pemenuhan pangan dari pengeluaran untuk pemenuhan kebutuhan nonpangan. Kurangnya pengetahuan tentang pentingnya nilai gizi dari makanan yang dikonsumsi juga dapat menjadi faktor menyebabkan kurangnya pemenuhan kecukupan energi per kapita per harinya. Untuk itu, maka sangat perlu ditingkatkannya edukasi tentang pemenuhan pangan dari segi pemenuhan kuantitas dan juga dari segi kualitas bahan pangan.

## **6.2. Menuju Kedaulatan Pangan Indonesia**

### **6.2.1 Pangan dalam Konteks Peraturan Perundangan dan Kebijakan Pangan**

Sejumlah peraturan perundangan telah terbitkan oleh pemerintah Indonesia terkait dengan pangan. Hal ini wajar dilakukan pemerintah mengingat pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional. Selain itu, pangan yang aman, bermutu, bergizi, beragam yang tersedia secara cukup merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan serta makin berperan dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Di sisi lain, pangan adalah komoditas dagang yang memerlukan sistem perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab sehingga tersedia pangan yang terjangkau dengan daya beli masyarakat dapat turut berperan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional. Dari

sinilah kemudian dibentuk sejumlah peraturan perundangan tentang pangan dibuat yang bertujuan untuk mewujudkan sistem pengaturan, pembinaan, dan pengawasan yang efektif di bidang pangan.

Ada beberapa peraturan perundangan yang mengatur tentang pangan ini antara lain UU No. 7 Tahun 1996 tentang pangan; yang kemudian diperbaharui dengan UU No. 18 Tahun 2012. Peraturan perundangan lainnya diatur dalam Kepres No. 41 Tahun 2001 tentang Dewan Bimbingan Massal Ketahanan Pangan, Peraturan pemerintah No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, Peraturan pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Gizi Pangan, dan peraturan pemerintah No. 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi. Sejumlah peraturan perundangan ini diangkat paradigma pembangunan tentang pangan yang dinamis. Dari sini kemudian muncul paradigma ketahanan pangan, keamanan pangan, kemandirian pangan, dan kedaulatan pangan. Masing-masing paradigma ini tersebut memiliki sudut pandang yang berbeda-beda dalam mencita-citakan kondisi pangan yang ideal bagi bangsa Indonesia.,

#### **A. Ketahanan Pangan**

Ketahanan pangan sebagai amanat undang-undang mulai dituangkan pertama kali di dalam UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Di dalam undang-undang ini ketahanan pangan diartikan sebagai sebuah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Paradigma tentang ketahanan pangan inilah yang menjadi mandate dari undang-undang tersebut. Upaya mewujudkan ketahanan pangan difokuskan pada ketersediaan pangan, cadangan pangan dan terjangkaunya pangan yang sesuai dengan konsumsi masyarakat. Artinya, ketahanan pangan menjadi tanggung jawab pemerintah bersama masyarakat. Dari sini kemudian pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata dan terjangkau daya beli masyarakat misalnya dengan melakukan pencegahan terhadap terjadinya gejolak harga pangan yang dapat merugikan ketahanan pangan.

Dalam peraturan perundangan lainnya, ketahanan pangan juga diatur dalam Kepres No. 41 Tahun 2001 tentang Dewan Massal Ketahanan Pangan. Di dalam Kepres ini diatur tentang pembentukan Dewan Bimbingan Massal Ketahanan Pangan yang kemudian disebut Dewan Bimas Ketahanan

Pangan. Dewan ini mempunyai tugas (a) koordinasi perumusan kebijakan di bidang pemantapan ketahanan pangan nasional yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta kewaspadaan kekurangan/kerawanan pangan, (b) evaluasi dan pengendalian pelaksanaan pemantapan ketahanan pangan nasional. Struktur kelembagaan ketahanan pangan ini ada di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten. Untuk di provinsi, pemerintah daerah dapat membentuk Dewan Bimas Ketahanan Pangan Provinsi yang diketuai oleh Gubernur. Dewan Ketahanan Pangan Provinsi mempunyai tugas (a) koordinasi perumusan kebijakan di bidang ketahanan pangan provinsi yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta kewaspadaan kekurangan/kerawanan pangan, (b) evaluasi dan pengendalian pelaksanaan pemantapan pangan provinsi. Sementara itu, Dewan Ketahanan Pangan di Kabupaten dibentuk oleh Bupati dan memiliki tugas yaitu (a) koordinasi perumusan kebijakan di bidang pemantapan ketahanan pangan kabupaten/kota yang meliputi aspek ketersediaan, distribusi, dan konsumsi serta kewaspadaan kekurangan/kerawanan pangan, (b) evaluasi dan pengendalian pelaksanaan pemantapan ketahanan pangan kabupaten/kota.

Ketahanan Pangan juga diatur di dalam peraturan pemerintah No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan pangan. Peraturan ini mengatur tentang aspek-aspek ketahanan pangan seperti ketersediaan pangan, cadangan pangan nasional, penganekaragaman pangan, pencegahan dan penanggulangan masalah pangan. Dalam aspek ketersediaan pangan misalnya diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi rumah tangga yang terus berkembang dari waktu ke waktu. Untuk mewujudkan penyediaan pangan ditempuh dengan mengembangkan sistem produksi, mengembangkan efisiensi sistem usaha pangan, mengembangkan teknologi produksi pangan, mengembangkan sarana dan prasarana produksi pangan, dan mempertahankan dan mengembangkan lahan produktif. Sementara itu, dalam cadangan pangan nasional terdiri atas cadangan pangan pemerintah dan cadangan pangan masyarakat. Cadangan pemerintah itu terdiri atas cadangan pemerintah desa, kabupaten/kota, provinsi dan pusat. Untuk mewujudkan cadangan pangan ini pemerintah melakukan (a) menginventarisasi cadangan pangan, (b) melakukan prakiraan kekurangan pangan dan atau keadaan darurat dan (c) menyelenggarakan pengadaan, pengelolaan dan penyakuran cadangan pangan.

Konsep ketahanan pangan di dalam undang-undang itu dinamis; mengalami re-definisi. Definisi ketahanan pangan di dalam UU No.7 Tahun 1996 mengalami perubahan di dalam UU No. 18 tahun 2012. Seperti disebutkan di dalam definisi ketahanan dalam UU No. 7 Tahun 1996 bahwa ketahanan pangan adalah **sebuah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau**. Sementara itu, di dalam UU No. 18 Tahun 2012 ketahanan pangan mengandung arti 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. Konsep ketahanan pangan ini cakupannya lebih luas daripada sebelumnya. Dalam definisi ini ruang lingkup terpenuhinya pangan tidak hanya pada level rumah tangga saja, akan tetapi mulai dari level perseorangan hingga negara. Selain itu, ada juga penambahan tentang aspek budaya dan aspek keberlanjutan pangan.

## B. Keamanan Pangan

UU No. 7 tahun 1996 tentang pangan menyebutkan bahwa keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia.

Di dalam undang-undang tersebut, keamanan pangan meliputi aspek sanitasi pangan dan pangan tercemar. Dalam aspek sanitasi pangan, pemerintah menetapkan persyaratan dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan. Persyaratan ini merupakan persyaratan minimal yang wajib dipenuhi, ditetapkan serta diterapkan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan dan kebutuhan sistem pangan. Sanitasi pangan juga berhubungan dengan sarana dan prasarana yang digunakan baik langsung atau tidak langsung dalam proses produksi, penyimpanan, pengangkutan dan atau peredaran pangan. Sementara itu, terkait dengan aspek pangan tercemar, undang-undang ini melarang peredaran pangan yang mengandung bahan beracun, berbahaya, atau yang dapat merugikan atau membahayakan kesehatan jiwa manusia. Undang-undang ini juga melarang pangan yang mengandung cemaran yang melampaui ambang batas, termasuk pangan kadaluwarsa dan pangan yang mengandung bahan yang kotor, busuk, tengik, terurai yang berpenyakit atau berasal dari bangkai sehingga menjadikan pangan

tidak layak dikonsumsi. Keamanan pangan juga diatur di dalam peraturan pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu, dan Pangan.

Munculnya UU No. 18 Tahun 2012 tentang pangan telah memberikan pengertian yang berbeda dengan undang-undang pangan sebelumnya yaitu UU No. 7 Tahun 1996. Di dalam UU No. 18 Tahun 2012 tersebut disebutkan bahwa keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia, dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi. Dibandingkan dengan pengertian sebelumnya, cakupannya lebih luas; dengan penambahan kalimat "...tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi...".

### C. Kemandirian dan Kedaulatan Pangan

Di Indonesia, paradigma pembangunan pada bidang pangan bergerak dinamis. Hal itu dapat dilihat dari perubahan peraturan perundangan tentang pangan, ditandai dengan diterbitkannya undang-undang yang baru tentang pangan. Undang-undang sebelumnya mengacu pada UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan; diperbaharui dengan undang-undang pangan yang baru yaitu UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Paradigma pembangunan pangan yang tertuang di dalam UU No. 7 tahun 1996 ini mengalami re-definisi misalnya perubahan pengertian tentang ketahanan pangan dan keamanan pangan. Selain itu, UU No. 18 Tahun 2012 ini mengusung paradigma baru tentang pembangunan pada bidang pangan di Indonesia. Undang-undang ini tidak hanya mengatur ketahanan pangan dan keamanan pangan tetapi juga memunculkan paradigma baru tentang kemandirian pangan dan kedaulatan pangan. Yang dimaksud di dalam undang-undang ini, **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. Sementara itu, **kedaulatan pangan** adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang

memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Di dalam pengertian ini disinggung tentang “sistem pangan”, namun di dalam undang-undang tersebut belum dijelaskan apa yang dimaksud dengan sistem pangan tersebut; hanya dijelaskan tentang tujuan diselenggarakannya suatu sistem pangan yaitu untuk memberikan perlindungan baik bagi pihak yang memproduksi maupun yang mengkonsumsi pangan. Akan tetapi, bila mengacu pada UU No. 7 Tahun 1996 yang dimaksud sistem pangan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengaturan, pembinaan, dan atau pengawasan terhadap kegiatan atau proses produksi pangan dan peredaran pangan sampai dengan siap dikonsumsi manusia. Dengan demikian, sistem pangan itu meliputi aspek produksi, distribusi, dan konsumsi pangan.

Untuk mewujudkan kemandirian pangan dan kedaulatan pangan ini pemerintah menetapkan cadangan pangan nasional yang terdiri atas cadangan pangan nasional, cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kekurangan dan kelebihan ketersediaan pangan, gejolak harga pangan dan keadaan darurat. Dalam aspek kelembagaan, untuk mewujudkan kedaulatan pangan dan kemandirian pangan ini pemerintah membentuk lembaga yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lembaga ini memiliki kewenangan dalam koordinasi, integrasi, dan sinergi lintas sektor sehingga dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada Badan Usaha Milik Negara di bidang pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan atau distribusi pangan pokok dan pangan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah.

### **6.2.2 Kedaulatan Pangan di Daerah: Potensi dan Kendala (Studi Kasus di Kabupaten Jember, Malang dan Nganjuk, Provinsi Jawa Timur)**

Isu sentral pada sektor unggulan di dalam RPJMN 2005/2012 adalah perkara kedaulatan pangan. Sering kali konsep kedaulatan pangan dijumpai dengan ketahanan pangan dan kemandirian pangan. Padahal ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan merupakan tiga hal yang berbeda. Kemandirian pangan dan kedaulatan pangan mensyaratkan suatu ketahanan pangan yang kuat, yang meliputi dimensi ketersediaan, aksesibilitas, stabilitas harga dan utilisasi (dan keamanan pangan) yang tidak dijumpai pada ketahanan pangan.

Ketahanan pangan intinya hanya bagaimana rakyat tidak mengalami kesulitan untuk makan. Ketahanan pangan berkaitan dengan bagaimana menyediakan makan untuk seluruh rakyat tanpa memperhatikan dari mana makanan itu berasal apakah dari sawah milik rakyat Indonesia ataukah hasil pertanian di Vietnam atau dari gandumnya orang Amerika, yang penting ada makanan. Sementara kemandirian pangan adalah persoalan menyediakan pangan yang berasal dari sumber daya lokal termasuk inputnya.

Kedaulatan pangan juga berkaitan dengan bagaimana hak atas pangan bagi rakyat itu bisa terpenuhi. Perkara hak kedaulatan artinya berdaulat atas sumber daya pangan yang kita miliki. Dengan demikian ketika berbicara mengenai kedaulatan pangan artinya berupaya untuk mewujudkan sistem pangan yang berkaitan dengan banyak komponen yang saling terhubung. Padi kita tidak bisa dipisahkan dengan pupuk, tidak bisa dipisahkan dengan obat-obatan tidak bisa dipisahkan dengan alat transportasi yang mengangkut dan sebagainya. Semuanya saling sambung menyambung antara satu komponen dengan komponen lainnya, tidak bisa dipisahkan antara aktifitas pertanian dengan kesejahteraan keluarga petaninya. Oleh karenanya, ketahanan pangan nasional itu harus diletakkan sejajar dengan ketahanan pangan rumah tangga petani sehingga tidak akan ada ketahanan pangan nasional bila petaninya tidak memiliki ketahanan pangan rumah tangga.

Pada bagian ini secara khusus dibahas bagaimana implementasi regulasi dan kebijakan pangan di daerah. Dalam hal ini ada tiga daerah kabupaten yang dipilih sebagai studi kasus berdasarkan tingkat produktivitas pangannya yang cukup menonjol untuk komoditas pangan beras, jagung, kedelai, tebu dan daging sapi (BPS Jawa Timur Dalam Angka, 2013). Proses pengumpulan data dilakukan dengan metode *indepth interview* dan FGD di tiga kabupaten terpilih di Provinsi Jawa Timur yakni Kabupaten Jember, Malang dan Nganjuk. Hasil FGD di tiga kabupaten dapat disimak pada Lampiran 6.

Kabupaten Jember dipilih karena memiliki luas panen padi terluas di Provinsi Jawa Timur yaitu 161.851 hektar di atas Kabupaten Lamongan, Bojonegoro, Ngawi dan Banyuwangi. Bahkan produktivitasnya pun juga tertinggi yaitu 959.082 ton GKG/hektar di atas Kabupaten Lamongan, Bojonegoro, Ngawi, dan Banyuwangi (Lihat Gambar 6.8.).

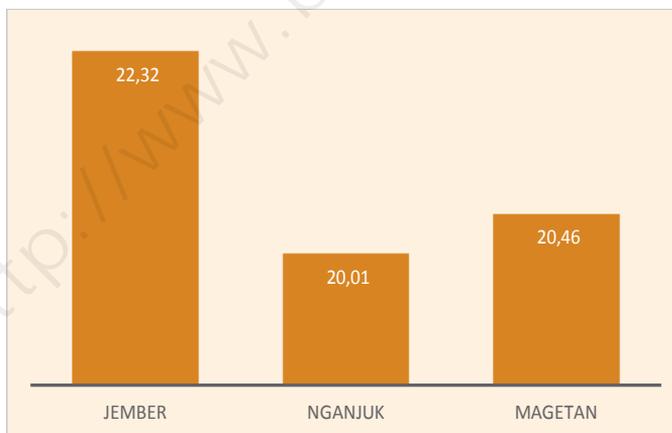


**Gambar 6.8.**

Produktivitas Padi Sawah di Kabupaten Jember Luas Panen Padi di Beberapa Kabupaten di Jawa Timur Tahun 2015 (ton GKG/ha)

Sumber: BPS Jawa Timur, 2015

Hal yang menarik lainnya dari Kabupaten Jember adalah kedelai. Produktivitas kedelai pada Tahun 2015 tertinggi di Propinsi Jawa Timur. Angka ini di atas Kabupaten Nganjuk dan kabupaten Magetan (Lihat Gambar 6.9.).



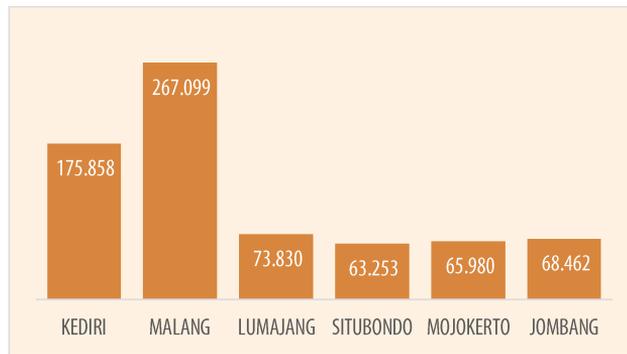
**Gambar 6.9.**

Produktivitas Kedelai di Beberapa Kabupaten di Jawa Timur Tahun 2015 (kuintal biji kering/ha)

Sumber: BPS Jawa Timur, 2015

Sementara itu, Kabupaten Malang dipilih karena memiliki tingkat produktivitas yang menonjol untuk komoditas tebu dan sapi potong. Pada Tahun 2015, Produksi tebu di Kabupaten Malang tertinggi di Propinsi Jawa Timur. Angka ini di atas Kabupaten Kediri, Lumajang, Situbondo, Mojokerto, dan Jombang (Lihat Gambar 6.10.) Untuk sapi potong, Kabupaten Malang termasuk di dalam lima besar tertinggi penghasil daging sapi setelah Kabupaten Sumenep dan Tuban (Lihat Gambar 6.11.).

**Gambar 6.10.**  
Produksi Tebu di  
Beberapa Kabupaten  
di Jawa Timur (ton)  
Tahun 2015



Sumber: BPS Jawa Timur, 2015

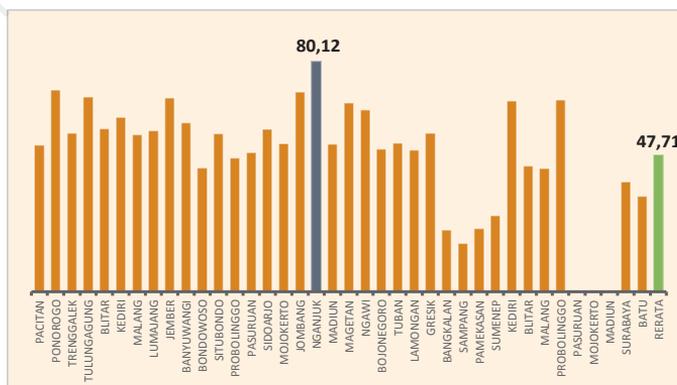
**Gambar 6.11.**  
Populasi Sapi  
Potong di Beberapa  
Kabupaten di Jawa  
Timur (ekor)  
Tahun 2015



Sumber: BPS Jawa Timur, 2015

Sementara Kabupaten Nganjuk dipilih karena termasuk salah satu daerah yang memiliki tingkat produktivitas yang tinggi untuk komoditas jagung; di atas rata-rata produktivitas jagung di Propinsi Jawa Timur (Lihat Gambar 6.12.).

**Gambar 6.12.**  
Produktivitas  
Jagung di Beberapa  
Kabupaten di Jawa  
Timur (kw/ha)  
Tahun 2015



Sumber: BPS Jawa Timur, 2015

Untuk mewujudkan kedaulatan pangan Indonesia, pemerintah daerah memiliki peranan yang sangat strategis. Hal ini disebabkan kedaulatan pangan nasional sangat dipengaruhi oleh kedaulatan pangan daerah yang tercermin dari sejauh mana pemerintah daerah menentukan kebijakan sistem pangan yang sesuai dengan sumber daya lokal. Sistem pangan ini terkait dengan aspek produksi, konsumsi, dan distribusi pangan di daerah yang bersangkutan. Isu produksi dikaji untuk mengetahui bagaimana konsep kedaulatan pangan diterapkan dalam sektor produksi pertanian. Isu konsumsi dikaji untuk mengetahui bagaimana konsep kedaulatan pangan diterapkan dalam sektor konsumsi produk pertanian. Sedangkan isu distribusi dikaji untuk mengetahui bagaimana konsep kedaulatan pangan diterapkan dalam sektor distribusi komoditas pertanian. Pemetaan awal atas kedaulatan pangan di daerah ini perlu dilakukan terutama untuk melihat potensi dan kendala yang dialami pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan nasional (Tabel 6.1.).

No	Aspek Kedaulatan Pangan	Temuan Lapangan
(1)	(2)	(3)
1.	Produksi	<p>Penyediaan sarana produksi (benih, pupuk dan pestisida) yang berasal dari sumber daya lokal masih sangat terbatas. Petani relatif tergantung pada ketersediaan sarana produksi yang dihasilkan oleh industri hulu (pabrik pupuk, benih, dan pestisida).</p> <p>Subsidi sarana produksi diterapkan melalui subsidi harga. Subsidi langsung diberikan kepada perusahaan penyedia sarana produksi.</p> <p>Varietas lokal tanaman padi, kedelai, dan tebu menjadi pilihan utama bagi petani. Sementara itu, varietas tanaman jagung yang mayoritas diusahakan adalah jagung hibrida.</p> <p>Supply indukan sapi lokal masih terbatas</p>
2.	Distribusi	<p>Petani tidak mendapat harga yang wajar karena HPP terlambat ditetapkan pemerintah. Setelah penetapan, pembelian hasil panen oleh BULOG sangat terbatas jumlahnya.</p> <p>Penentuan harga dan jaringan distribusi sangat ditentukan oleh pasar. Petani tidak memiliki alternatif untuk memasarkan produknya.</p> <p>Peran KUD dalam penjualan hasil panen sangat menguntungkan petani tebu. Petani memiliki daya tawar karena secara kolektif menyimpan dan menjual hasil panen dan hasil giling.</p> <p>Komoditas impor (kedelai, daging, dan gula rafinasi) memiliki harga yang relatif lebih murah dibandingkan komoditas lokal, sehingga petani tidak mendapatkan harga layak atas hasil panennya</p>
3.	Konsumsi	<p>Diversifikasi makanan pokok sesuai potensi pangan lokal rendah</p> <p>Varietas jagung yang ditanam tidak sesuai dengan tujuan kedaulatan pangan, dimana jagung relatif diserap oleh produsen pakan</p> <p>Kesadaran masyarakat rendah untuk mengkonsumsi produk lokal/dalam negeri</p>

**Tabel 6.1.**

Kondisi Produksi, Distribusi dan Konsumsi dalam Konteks Kedaulatan Pangan

Sumber: Data Lapangan, 2015

Tabel 6.1. memaparkan secara umum temuan lapangan mengenai kondisi produksi, distribusi dan konsumsi pangan di daerah. Dari sisi produksi, isu yang mengemuka adalah soal penyediaan sarana produksi (benih, pupuk dan pestisida) yang berasal dari sumber daya lokal yang masih sangat terbatas. Kondisi ini mengakibatkan petani tidak bisa memiliki posisi tawar dalam penentuan harga karena sebagian besar saprodi dihasilkan oleh sumber daya dari luar lingkungan petani. Sementara dari sisi distribusi, isu yang sering muncul adalah mengenai penentuan harga dan jaringan distribusi yang masih ditentukan oleh pasar. Hal ini membuat petani tidak memiliki alternatif untuk memasarkan produknya. Lembaga kelompok tani yang sesungguhnya dapat digunakan sebagai sarana untuk memperjuangkan posisi tawar petani cenderung belum dimanfaatkan secara maksimal. Sedangkan dari sisi konsumsi, terlihat bahwa upaya diversifikasi makanan pokok sesuai potensi pangan lokal masih rendah. Kondisi ini ditengarai karena kesadaran masyarakat untuk mengkonsumsi produk lokal/dalam negeri masih kurang. Di Kabupaten Nganjuk, ditemukan fakta bahwa diversifikasi pangan lokal dengan bahan baku jagung tidak berjalan yang diduga karena varietas jagung yang ditanam lebih sesuai untuk digunakan sebagai pakan ternak.

Melengkapi Tabel 6.1., hasil temuan lapangan di Kabupaten Jember, Malang dan Nganjuk memperlihatkan bagaimana potensi dan kendala untuk mencapai kedaulatan pangan pada masing-masing komoditas pangan dengan berpijak pada konteks sistem produksi, distribusi dan konsumsi (Tabel 6.2. dan Tabel 6.3.). Temuan lapangan ini mempertegas bahwa ada berbagai kendala untuk mencapai kedaulatan pangan, meskipun disisi lain kita juga memiliki potensi untuk mencapai kedaulatan pangan. Data statistik dari BPS dan hasil temuan di lapangan tersebut memberikan gambaran bahwa ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan Indonesia belum tercapai. Saat ini upaya ketahanan pangan yang sudah dilakukan masih terfokus pada ketersediaan dan konsumsi, dan belum berorientasi pada sisi produksi, kemandirian dan kedaulatan pangan. Ketersediaan pangan seharusnya lebih berorientasi pada peningkatan kapasitas produksi dalam negeri, baru kemudian distribusi/ aksesibilitas dan konsumsi. Dengan demikian, ketergantungan terhadap produk luar dapat dieliminasi dan kemandirian dan kedaulatan pangan dapat diwujudkan.

**Tabel 6.2**

Potensi Wilayah dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan di 3 Kabupaten di Jawa Timur

Kabupaten	Subsektor Pangan	Sistem Pangan		
		Produksi	Distribusi	Konsumsi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Jember	Padi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adanya sistem pengelolaan pertanian terintegrasi dapat menjamin ketersediaan input bagi usahatani (peternakan dan tanaman pangan)</li> <li>Minat petani untuk menerapkan pertanian organik dengan sumber daya lokal mulai meningkat</li> <li>Produktivitas padi termasuk tinggi, di atas rata-rata provinsi Jawa Timur.</li> <li>Koperasi Unit Desa dapat dimanfaatkan sebagai penyedia kredit, tempat penjualan produk, dan penyalur input.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gapoktan memiliki keleluasaan bermitra dengan Bulog dan swasta</li> <li>Eks-KUD bisa didayagunakan untuk Gapoktan sebagai gudang petani</li> <li>Bulog membeli gabah petani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beras dikonsumsi sebagai makanan pokok.</li> <li>Beras lokal dianggap surplus ketika masa panen, dan sebaliknya mengimpor dari daerah lain ketika tidak masa panen.</li> </ul>
	Kedelai	<ul style="list-style-type: none"> <li>HPP ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka untuk menjaga stabilitas harga</li> <li>Produktivitas kedelai tinggi</li> <li>Kedelai lokal masih dibudidayakan untuk memenuhi kebutuhan pengrajin tahu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bulog di Daerah memiliki peluang untuk membeli kedelai petani tergantung kebijakan dari Bulog Pusat.</li> <li>Pemerintah merasa sudah melakukan kontrol dengan membentuk Tim yang beranggotakan berbagai pihak (Pemerintah daerah, perbankan, tentara, dan pengusaha). Tim difasilitasi oleh Bank Indonesia, dan melakukan pertemuan secara rutin untuk memantau dan menstabilkan harga bahan makanan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kedelai lokal lebih banyak dikonsumsi untuk pembuatan tahu, susu dan kecambah. Sementara kedelai impor banyak digunakan untuk membuat tempe.</li> <li>Anggapan bahwa kedelai lokal terasa lebih gurih, sebagai bahan tahu lebih</li> </ul>

Kabupaten	Subsektor Pangan	Sistem Pangan		
		Produksi	Distribusi	Konsumsi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Malang	Tebu	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kabupaten Malang memiliki ketersediaan gula pasir yang dapat mencukupi kebutuhan lokal, bahkan nilai ketersediaan tersebut surplus.</li> <li>Luas area pertanaman masih sangat besar.</li> <li>KUD menjadi salah satu agen yang mampu meningkatkan daya tawar petani dalam pelelangan harga gula petani.</li> <li>Hubungan KUD dan Pabrik Gula relative terjalin dengan baik sehingga koordinasi mengenai pengelolaan dan pendampingan pada kegiatan usahatani tebu memberikan dampak yang baik bagi petani dan PG.</li> <li>Revitalisasi pabrik pada beberapa aspek dapat meningkatkan produksi gula.</li> <li>Kelembagaan yang mengatur kerjasama PG dan petani menjamin adanya keberlanjutan kualitas dan kuantitas bahan baku giling.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Petani menjual tebu lewat KUD</li> <li>PG di Kab. Malang berkomitmen untuk tidak menggiling bahan baku berupa gula rafinasi agar gula lokal dapat terserap pasar</li> <li>Pelelangan gula petani dilakukan secara terbuka dan difasilitasi oleh PG.</li> <li>PG menyediakan fasilitas gudang untuk menampung gula petani selama 14 hari secara gratis.</li> <li>PG sudah menghasilkan merk dagang gula yang diproduksi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Petani memperoleh pengembalian natura-gula pasir dari pabrik sebesar 10 persen dari total panen</li> </ul>
	Daging Sapi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kondisi alam yang mendukung untuk usaha ternak</li> <li>Memiliki peternak yang sudah berpengalaman dari generasi ke generasi</li> <li>Adanya tradisi menjadi peternak sapi sebagai mata pencaharian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Peternak memiliki pemikiran untuk mendukung usaha peternakan yakni dengan mengusulkan aturan mengenai pemotongan sapi dalam bentuk Perdes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Persepsi masyarakat tentang daging sapi LOKAL dagingnya dianggap lebih enak, empuk (PERSEPSI). Sapi LIMOSINE/SIMENTAL dagingnya kurang enak</li> </ul>

Kabupaten	Subsektor Pangan	Sistem Pangan		
		Produksi	Distribusi	Konsumsi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nganjuk	Jagung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benih tersedia</li> <li>• Mekanisasi pengolahan lahan (lebih efisien)</li> <li>• Pengairan, pembuatan waduk embung</li> <li>• Kelembagaan pengelolaan air HIPA, pengairan mandiri</li> <li>• Pemupukan menggunakan organik dan non organik</li> <li>• Ranperda LP2B</li> <li>• Perdes pengaturan penggunaan lahan</li> <li>• OPT organisasi kelompok PPAH, PPL, Kelompok Tani, PHT</li> <li>• Pengaturan pola tanam : padi – padi -jagung – kacangjijo; padi – pdi – padi; padi – padi – jagung</li> <li>• Jagung dari Nganjuk lebih untuk memenuhi permintaan industry (pakan ternak) bukan jagung untuk konsumsi pangan</li> <li>• Tingginya ketergantungan petani terhadap input (pupuk)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masih ada pedagang dalam jumlah kecil yang menjual jagung lokal untuk memenuhi pangsa pasar tertentu</li> <li>• Jagung lokal dijual dengan harga relative lebih mahal dari pada jagung hibrida untuk pakan ternak. Meskipun demikian hal ini hanya dijual untuk kebutuhan terbatas.</li> </ul>	<p>a. Sebagai bahan pangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berfungsi sebagai sumber karbohidrat</li> <li>- Memiliki kandungan rendah gula. Cocok untuk penderita diabetes.</li> <li>- Harga bahan baku lebih murah</li> <li>- Limbah tanaman jagung dapat dimanfaatkan untuk pakan ternak dan tepung jagung.</li> </ul> <p>b. Sebagai bahan industri;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budidaya jagung lebih mudah dari pada produk tanaman pangan lainnya.</li> <li>- Sesuai ditanam di Nganjuk → cocok dengan jenis tanah.</li> </ul>

Sumber: Data Lapangan, 2015

**Tabel 6.3**

Kendala dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan di 3 Kabupaten di Propinsi Jawa Timur

Kabupaten	Subsektor Pangan	Sistem Pangan		
		Produksi	Distribusi	Konsumsi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Jember	Padi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konversi lahan pertanian ke non pertanian yang relative besar</li> <li>• Subsidi pupuk tidak tepat waktu dan jumlahnya tidak mencukupi.</li> <li>• Petani tidak dapat menyediakan benih padi sendiri karena terhambat aturan sertifikasi benih.</li> <li>• Harga hasil panen tidak menguntungkan petani.</li> <li>• Tidak adanya lumbung padi masyarakat yang dapat membantu petani menyimpan padi dan kemudian menjual hasil panen pada saat harga tinggi.</li> <li>• BULOG tidak dapat membeli seluruh hasil panen petani karena keterbatasan keuangan Bulog dan tingginya mutu yang disyaratkan Bulog bagi beras petani.</li> <li>• RTRW belum memiliki gambaran detail tata ruang lahan pertanian dan non pertanian.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penetapan HPP terlambat berdampak pada permainan harga di tingkat pedagang</li> <li>• HPP tidak fleksibel terhadap stabilitas ekonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya anggapan bahwa beras yang bagus adalah beras yang berwarna putih bulirnya, wangi dan bulirnya utuh.</li> <li>• Beras dari sawah, sebagian besar dijual untuk membeli kebutuhan hidup lainnya, bahkan ada yang menjual ketika tanaman belum dipanen karena terdesak kebutuhan rumah.</li> <li>• Kebutuhan konsumsi domestik diperoleh dengan cara membeli.</li> <li>• Hampir tidak ada keluarga di Jember yang memiliki lumbung padi keluarga.</li> <li>• Konsumsi singkong sebagai makanan alternative belum tersosialisasi dengan maksimal.</li> <li>• Sosialisasi mengenai alternatif makanan pokok dan praktek pembuatannya</li> </ul>
	Kedelai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meskipun HPP ditetapkan pemerintah, namun demikian pemerintah hanya sebatas memantau harga; tidak melakukan pembelian kedelai petani</li> <li>• Meskipun produktivitas tinggi tetapi produksi kedelai Nganjuk belum mampu mencukupi kebutuhan Nganjuk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Payung hukum dalam Tataniaga hortikultura lemah.</li> <li>• Pengrajin tempe merasa pemerintah tidak mampu mengontrol harga kedelai dalam waktu lama.</li> <li>• Harga jual beras dari petani ditentukan oleh tengkulak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebutuhan kedelai di Jember, hanya bisa tercukupi dari kedelai lokal sekitar 5%. Sisanya kebutuhan kedelai dicukupi dari kedelai impor yang dianggap sebagai jenis kedelai <i>transgenic</i>.</li> </ul>

Kabupaten	Subsektor Pangan	Sistem Pangan		
		Produksi	Distribusi	Konsumsi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Malang	Tebu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyaluran pupuk subsidi yang tidak tepat waktu yaitu setelah masa tebar pupuk petani</li> <li>• Pengawasan pupuk bersubsidi menimbulkan keresahan petani akibat dari penyaluran yang tidak tepat waktu; membuat petani harus menyimpan pupuk tersebut. Sementara bila menyimpan pupuk dapat dituduh melakukan penimbunan pupuk</li> <li>• Mekanisasi (penggilingan tebu) tidak efisien (<i>energy</i>)</li> <li>• Tenaga kerja semakin mahal</li> <li>• Penyaluran kredit terhambat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produk gula pasir hasil gilingan gula rafinasi (raw sugar impor) membuat gula local tidak terserap pasar</li> <li>• Penetapan HPP pemerintah sering lebih rendah daripada perhitungan petani dan pabrik gula</li> <li>• Peredaran gula rafinasi di pasar dan pedagang eceran membuat gula local tidak terdistribusi ke konsumen karena harga gula local lebih tinggi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya kebijakan harga konsumen yang terlalu rendah bagi gula import itu menimbulkan kerugian bagi Pabrik Gula</li> <li>• Adanya anggapan di masyarakat bahwa gula yang bagus dan benar kualitasnya adalah gula yang secara fisik terlihat berwarna putih. Akibatnya gula yang berwarna coklat yang sesungguhnya merupakan produk asli dari olahan tebu kurang laku.</li> </ul>
	Daging Sapi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada problem dalam kapasitas untuk menghasilkan sapi PO (sapi lokal berwarna putih) yang selama ini masih kurang.</li> <li>• Ketidak sesuaian antara populasi (data BPS) dengan fakta produksi (klaim peternak).</li> <li>• Perlu ada sistem yang jelas tentang pengadaan bibit, pakan dan penjualan sapi indukan.</li> <li>• Petani merasa, antara lain;               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Harga bibit sapi lebih mahal dari harga jual per kilo daging</li> <li>- Ketersediaan bibit indukan unggul agar nantinya menghasilkan hasil keturunan yang bagus.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studi kasus : Bila harga daging sapi mahal, indukan terpaksa ikut disembelih → rumah jagal sendiri.</li> <li>• Ijin Pematangan Daging Sapi : sudah diatur Aturan Permentan. Tapi bila terjadi pelanggaran tidak ada sanksi.</li> <li>• Tata niaga sapi perlu diperjelas : siapa yang berwenang. Mengapa meski ada surplus dari sisi produksi tetapi mengapa stock daging siapa yang berkurang.</li> <li>• Pemerintah perlu lebih berperan dalam mengatur perdagangan sapi.</li> <li>• Aturan mengenai batas maksimal sapi dijual ke luar daerah : belum diatur. Ada kabar bahwa daging sapi Malang dijual ke Kalimantan, dua minggu sekali @ 25 ekor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untuk mengubah pola konsumsi perlu waktu untuk mengubah mind set.</li> <li>• Pola konsumsi daging sapi kita masih terpancang pada persepsi tentang daging yang berasal dari sapi.</li> <li>• Ada tauladan dari pemimpin masyarakat untuk lebih mengkonsumsi sapi lokal.</li> </ul>

Kabupaten	Subsektor Pangan	Sistem Pangan		
		Produksi	Distribusi	Konsumsi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nganjuk	Jagung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harga benih selalu naik tiap tahun</li> <li>• Jasa ongkos traktor cenderung naik</li> <li>• Harg jagung cendrung stagnan, Blm ada HPP</li> <li>• Pengairan masih ad yg swadaan; 12 pk – 15ribu/jam; spd – 13ribu/jam</li> <li>• Penggunaan alih fungsi lahan (pabrk, pembuatan jalan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada jaminan harga</li> <li>• Pembeli jagung Nganjuk berasal dari luar daerah (Wates, Blitar), di sisi lain Pedagang Nganjuk justru mendatangkan jagung dari luar daerah karena kadar air jagungnya lebih rendah.</li> <li>• Perdagangan jagung masih didominasi untuk kepentingan perusahaan pakan ternak</li> <li>• Perdagangan jagung untuk kebutuhan konsumsi masih terbatas.</li> </ul>	<p>a. Sebagai bahan pangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya anggapan negative bagi mereka yang mengkonsumsi jagung → keluarga miskin</li> <li>- Membutuhkan proses pengolahan yang bertahap → dianggap rumit dan memakan waktu.</li> <li>- Rasanya dianggap kurang enak.</li> <li>- Inovasi jagung sebagai tanaman pangan masih terbatas</li> <li>- Daya simpan makanan rendah</li> <li>- Jenis varietas jagung yang tersedia adalah varietas untuk makanan ternak.</li> <li>-</li> </ul> <p>b. Sebagai bahan industri;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budidaya jagung lebih mudah dari pada produk tanaman pangan lainnya.</li> <li>- Sesuai ditanam di Nganjuk → cocok dengan jenis tanah.</li> <li>- Tantangan budidaya → penyakit kuning</li> <li>- Dalam penyediaan bibit masih didominasi oleh pabrik.</li> </ul>

Sumber: Data Lapangan, 2015

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



# Penutup



# BAB 7

## Penutup

*“Pemerintah memiliki tugas besar dalam mengurangi tingkat rawan pangan.”*



Dari hasil analisis kajian tematik ketahanan pangan diperoleh beberapa kesimpulan bahwa Jawa masih menjadi daerah yang memiliki produktivitas rata-rata yang tertinggi pada komoditas terpilih (padi, jagung, kedelai, daging sapi, dan tebu). Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan produksi tanaman utama masih terkendala oleh kesenjangan produktivitas antar wilayah dan antar komoditas. Kondisi ini mempengaruhi Indonesia dalam meningkatkan keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif, sebagaimana ditunjukkan oleh hasil analisis PAM dalam penelitian ini. Hasil analisis PAM menunjukkan bahwa tiga komoditas, yaitu padi, tebu, dan daging sapi memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif. Hal ini menunjukkan bahwa secara ekonomi, peningkatan *supply* tiga komoditas tersebut untuk memenuhi kebutuhan domestik lebih menguntungkan jika dilakukan dengan cara meningkatkan produksi dalam negeri dari pada melakukan impor.

Peningkatan produksi padi, tebu, dan daging sapi dalam negeri sesungguhnya lebih menguntungkan dari pada menambah impor. Peningkatan produksi sangat dimungkinkan mengingat masih banyak petani yang produktivitasnya jauh di atas rata-rata nasional. Pemahaman bahwa mendahulukan memproduksi sendiri dibanding impor itu lebih penting perlu ditekankan dalam rangka memperkuat implementasi kebijakan ketahanan, kemandirian dan kedaulatan pangan.

Kebijakan pemerintah pada aspek perlindungan harga bagi produsen komoditas pertanian terpilih ditunjukkan oleh indikator yang dihasilkan dari analisis PAM. Perlindungan harga *output* belum tercermin pada kebijakan pemerintah. Hal ini direpresentasikan oleh nilai transfer *output* yang lebih besar transfer *input*. Dengan demikian, manfaat ekonomi yang diterima oleh produsen akibat kebijakan harga dari pemerintah (harga *input* dan harga *output*) lebih kecil daripada yang diterima konsumen/distributor. Kesimpulan ini menggambarkan adanya 'politik tekan harga' pada komoditas pertanian terpilih.

Dari segi ketahanan pangan nasional, kondisi ketahanan penduduk pedesaan yang merepresentasikan masyarakat pertanian 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 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.

Dari aspek kemandirian pangan, kajian ini mengindikasikan bahwa untuk mewujudkan kemandirian pangan dan kedaulatan pangan pemerintah perlu menetapkan cadangan pangan nasional yang terdiri atas cadangan pangan pemerintah daerah, dan cadangan pangan masyarakat. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kekurangan dan kelebihan ketersediaan pangan, gejolak harga pangan dan keadaan darurat. Dalam aspek kelembagaan, untuk mewujudkan kedaulatan pangan dan kemandirian pangan ini pemerintah perlu membentuk lembaga yang menangani bidang pangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Lembaga ini memiliki kewenangan dalam koordinasi, integrasi, dan sinergi lintas sektor sehingga

dapat mengusulkan kepada Presiden untuk memberikan penugasan khusus kepada Badan Usaha Milik Negara di bidang pangan untuk melaksanakan produksi, pengadaan, penyimpanan, dan atau distribusi pangan pokok dan pangan lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa kedaulatan pangan belum tercapai, mengingat ketahanan pangan dan kemandirian pangan belum terwujud sepenuhnya. Bahkan temuan lapangan di tiga kabupaten (Jember, Malang dan Nganjuk) memperlihatkan bahwa ada berbagai kendala untuk mencapai kedaulatan pangan, meskipun disisi lain kita juga memiliki potensi untuk mencapi kedaulatan pangan. Saat ini upaya ketahanan pangan yang sudah dilakukan masih terfokus pada ketersediaan dan konsumsi, dan belum berorientasi pada sisi produksi, kemandirian dan kedaulatan pangan. Ketersediaan pangan seharusnya lebih berorientasi pada peningkatan kapasitas produksi dalam negeri, baru kemudian distribusi/aksesibilitas dan konsumsi. Dengan demikian, ketergantungan terhadap produk luar dapat dieliminasi dan kemandirian dan kedaulatan pangan dapat diwujudkan. Untuk itu, pemerintah memiliki tugas besar dalam mengurangi tingkat rawan pangan, meningkatkan kemandirian pangan, serta kedaulatan pangan.

Berdasarkan kesimpulan-kesimpulan yang dihasilkan oleh kajian ini, perlu dilakukan langkah-langkah lanjutan untuk mencapai visi kedaulatan pangan pada masa mendatang, yaitu: (1) kebijakan berupa peningkatan produksi domestik untuk padi, jagung, dan daging sapi sebaiknya menjadi prioritas daripada melakukan impor; (2) sumber daya pertanian di Jawa harus dipertahankan, misalnya melalui regulasi perlindungan lahan, penerapan tata ruang yang konsisten dan tegas, pengelolaan sumber daya air, dan sebagainya, mengingat Jawa masih menjadi sentra produksi komoditas prioritas; (3) harga produk petani harus diberi proteksi pada tingkat yang layak, untuk itu pemerintah tidak hanya menetapkan HPP tepat waktu, tetapi pemerintah juga harus membeli hasil panen melalui BULOG (optimasi fungsi BULOG sebagai stabilisator); dan (4) sebagian subsidi input (misalnya subsidi pupuk organik) sebaiknya dialihkan kepada subsidi output untuk menjamin kelayakan harga yang diterima petani.



# Daftar Pustaka

- Asosiasi Gula Indonesia. 2014. Laporan Akhir Giling 2014. Jakarta: Asosiasi Gula Indonesia
- Baliwati, Y. F, dkk. 2004. Pengantar Pangan dan Gizi. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Darwanto, Dwidjono H. 2005. Ketahanan Pangan Berbasis Produksi dan Kesejahteraan Petani. MMA-UGM Yogyakarta, Ilmu Pertanian Vol.12 No.2: 152-164.
- Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian. 2014. Statistik Peternakan dan Kesehatan Hewan 2014. Ditjen PKH, Jakarta.
- Gittinger, J.P. 1986. Analisa Ekonomi Proyek-Proyek Pertanian. Edisi Kedua. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Iram, Uzma and Muhammad S. Butt. 2004. "Determinants of Household Foodsecurity: An Empirical Analysis for Pakistan". *International Journal of Social Economics*. 31(8):753-706.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2013. Kebijakan Gula untuk Ketahanan Pangan Nasional. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
- Maxwell, S. and Frankenberger. 1992. *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*. UNICEF/IFAD. New York. <http://www.ifad.org>. Diakses tanggal 30 September 2015.

Mewa, Ariani. 2005. Penguatan Ketahanan Pangan Daerah Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional dalam Penguatan Ketahanan Pangan Rumah Tangga dan Wilayah sebagai Basis Ketahanan Pangan Nasional. Bogor: Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.

Miller, Roger LeRoy dan Roger E. Meiners. 2000. Teori Mikroekonomi *Intermediate*, penerjemah Haris Munandar. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Mittal, Anuradha. "The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies" UNCTAD  
[http://unctad.org/en/Docs/gdsmdpg2420093\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/gdsmdpg2420093_en.pdf)

Monke, E.A. dan S.R. Pearson. 1989. *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. Cornell University Press. Ithaca and London. Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia.

Monke, E.A. dan S.R. Pearson. 1995. *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. Cornell University Press. Ithaca and London. Edisi Revisi. Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia

Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.

Pertanian, Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian RI. Diunduh dari : [http://www.ipard.com/art\\_perkebun](http://www.ipard.com/art_perkebun) di akses 12 Desember 2015.

Rilley, F. and N. Moock, N. 1995. *Inventory of Food Security Impact Indicators: Food Security Indicators and Framework, A Handbook for Monitoring and Evaluation of Food Aid Programs, Draft*, IMPACT, Arlington, VA.

Irianto, G. (2008). "Menyelesaikan Konflik Pangan". Opini Harian Republika. Jakarta: PT Republika Media Mandiri.

Ritonga, R. (2008). "Bukan Sekedar Ketahanan Pangan". Opini Harian Republika. Jakarta: PT Republika Media Mandiri.

Saptana, Sumaryanto, M. Siregar, H. Mayrowani, I. Sadikin dan S. Friyatno. 2001. Analisis Keunggulan Kompetitif Komoditas Unggulan Hortikultura. Bogor:Laporan Hasil Penelitian. Puslitbang Sosek

Sensus Pertanian 2013. Badan Pusat Statistik. Jakarta.

Sudaryanto, T. dan P. Simatupang. 1993. Arah Pengembangan Agribisnis: Suatu Catatan Kerangka Analisis dalam Prosiding Perspektif Pengembangan Agribisnis di Indonesia. Bogor: Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, IPB. Available from URL: [http://www.ipard.com/art\\_perkebun](http://www.ipard.com/art_perkebun) di akses 12 Desember 2015.

Suryabrata, S. 1992. Metodologi Penelitian. Jakarta: Rajawali Press.

Tambunan, Tulus. 2008. Ketahanan Pangan di Indonesia, Mengidentifikasi Beberapa Penyebab.

<http://www.kadin-indonesia.or.id/enm/images/dokumen/KADIN-98-3024-01082008.pdf> diakses tanggal 25 Mei 2015.

Thaha R. Abd,Veni Hadju, Santoso dan Hardiansyah, 2002. Pangan Dan Gizi. Penerbit DPP Pergizi Pangan Indonesia, Bogor.

Undang-Undang No.18 tahun 2012 tentang Ketahanan Pangan. Diunduh dari <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/lt50b48fe0bfe90/node/lt4f2a51338fbaf/uu-no-18-tahun-2012-pangan>

UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan. Diunduh dari <http://www.hukumonline.com/pusatdata/detail/420/node/662/uu-no-7-tahun-1996-pangan>

Michael Windfuhr and Jennie Johnson. 2005. *Towards Democracy in Localized Food Systems, Introduction Citing People's Food Sovereignty Network (2002)*, [http://www.ukabc.org/foodsovereignty\\_itdg\\_fian\\_print.pdf](http://www.ukabc.org/foodsovereignty_itdg_fian_print.pdf).

*World Food Summit, Plan of Action, point 1.* ([www.fao.org](http://www.fao.org))

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



# Lampiran

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



## Lampiran 1

### Matriks Analisis Kebijakan Usahatani Padi

#### 1. Jawa

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	7.529.280,30	880.398,07	3.746.807,02	2.902.075,22
Sosial	8.282.926,27	1.071.995,54	3.791.602,51	3.419.328,22
Dampak Kebijakan	-753.645,97	-191.597,47	-44.795,49	-517.253,01

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 2. Sumatera

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	5.422.850,93	812.269,93	3.529.514,11	1.081.066,89
Sosial	7.776.567,45	1.163.101,45	3.611.538,52	3.001.927,47
Dampak Kebijakan	-2.353.716,52	-350.831,52	-82.024,41	-1.920.860,58

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 3. Sulawesi

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	8.976.055,51	1.271.085,28	5.358.567,40	2.346.402,83
Sosial	12.458.747,77	1.670.232,25	5.451.887,96	5.336.627,56
Dampak Kebijakan	-3.482.692,26	-399.146,97	-93.320,56	-2.990.224,72

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 4. Kalimantan

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	7.101.429,24	779.012,07	2.922.777,17	3.399.640,00
Sosial	8.887.981,86	1.019.156,53	2.978.922,94	4.889.902,39
Dampak Kebijakan	-1.786.552,62	-240.144,46	-56.145,77	-1.490.262,39

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 5. Bali/Nusa Tenggara

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	6.312.761,01	718.264,60	3.613.201,88	1.981.294,52
Sosial	9.239.959,94	1.113.269,96	3.705.554,13	4.421.135,86
Dampak Kebijakan	-2.927.198,93	-395.005,35	-92.352,25	-2.439.841,33

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 6. Maluku Papua

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	13.886.971,89	1.863.003,62	5.516.529,86	6.507.438,42
Sosial	18.474.251,61	2.589.507,60	5.686.386,49	10.198.357,52
Dampak Kebijakan	-4.587.279,72	-726.503,99	-169.856,63	-3.690.919,11

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

## Lampiran 2

### Matriks Analisis Kebijakan Usahatani Jagung

#### 1. Jawa

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	11,902,811.34	4,527,699.61	10,198,811.59	-2,823,699.86
Sosial	17,773,797.79	6,327,807.20	10,198,811.59	1,247,178.99
Dampak Kebijakan	-5,870,986.45	-1,800,107.59	0.00	-4,070,878.86

Sumber: ST-2013 Sub Sektor Palawija (diolah)

#### 2. Sumatera

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	11,266,065.49	4,833,967.29	8,941,999.10	-2,509,900.90
Sosial	21,001,385.28	6,193,475.54	8,941,999.10	5,865,910.64
Dampak Kebijakan	-9,735,319.79	-1,359,508.24	0.00	-8,375,811.54

Sumber: ST-2013 Sub Sektor Palawija (diolah)

#### 3. Sulawesi

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	7,181,965.58	3,721,709.41	7,400,059.14	-3,939,802.98
Sosial	15,915,464.44	4,805,943.05	7,400,059.14	3,709,462.25
Dampak Kebijakan	-8,733,498.86	-1,084,233.63	0.00	-7,649,265.23

Sumber: ST-2013 Sub Sektor Palawija (diolah)

#### 4. Kalimantan

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	12,088,049.69	5,993,168.74	7,400,059.14	-1,305,178.18
Sosial	15,862,945.16	8,001,060.40	7,400,059.14	461,825.62
Dampak Kebijakan	-3,774,895.47	-2,007,891.66	0.00	-1,767,003.80

Sumber: ST-2013 Sub Sektor Palawija (diolah)

#### 5. Bali/Nusa Tenggara

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	10,104,117.65	4,024,445.47	9,653,301.93	-3,573,629.76
Sosial	14,977,417.34	6,539,515.56	9,653,301.93	-1,215,400.15
Dampak Kebijakan	-4,873,299.70	-2,515,070.09	0.00	-2,358,229.61

Sumber: ST-2013 Sub Sektor Palawija (diolah)

#### 6. Maluku Papua

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	12,828,211.38	6,038,989.12	11,759,461.26	-4,970,238.99
Sosial	16,004,386.43	7,565,088.11	11,759,461.26	-3,320,162.95
Dampak Kebijakan	-3,176,175.04	-1,526,099.00	0.00	-1,650,076.05

Sumber: ST-2013 Sub Sektor Palawija (diolah)

### Lampiran 3

#### Matriks Analisis Kebijakan Usahatani Kedelai

##### 1. Jawa

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	9,538,133.71	5,295,926.44	8,216,461.64	-3,974,254.36
Sosial	13,726,880.10	6,300,764.87	9,505,429.72	-2,079,314.49
Dampak Kebijakan	-4,188,746.39	-1,004,838.43	-1,288,968.08	-1,894,939.88

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

##### 2. Sumatera

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	7,741,756.01	2,799,561.55	6,237,342.18	-1,295,147.72
Sosial	11,040,793.32	2,185,732.05	6,502,718.77	2,352,342.50
Dampak Kebijakan	-3,299,037.31	613,829.50	-265,376.59	-3,647,490.22

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

##### 3. Sulawesi

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	6,561,606.07	2,950,788.11	5,664,334.48	-2,053,516.52
Sosial	9,565,054.81	3,441,616.57	6,483,458.17	-360,019.93
Dampak Kebijakan	-3,003,448.74	-490,828.46	-819,123.69	-1,693,496.59

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

## 4. Kalimantan

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	7,039,042.50	2,925,181.70	5,322,892.31	-1,209,031.51
Sosial	14,383,548.53	2,979,391.88	6,108,774.84	5,295,381.81
Dampak Kebijakan	-7,344,506.04	-54,210.19	-785,882.53	-6,504,413.32

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

## 5. Bali/Nusa Tenggara

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	7,241,306.66	3,340,120.50	6,930,218.01	-3,029,031.85
Sosial	12,796,859.25	4,845,179.87	8,095,640.93	-143,961.55
Dampak Kebijakan	-5,555,552.59	-1,505,059.36	-1,165,422.92	-2,885,070.30

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

## 6. Maluku Papua

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	9,401,167.16	2,730,061.09	9,287,282.45	-2,616,176.37
Sosial	10,857,744.84	4,143,003.90	10,614,550.82	-3,899,809.88
Dampak Kebijakan	-1,456,577.68	-1,412,942.81	-1,327,268.37	1,283,633.50

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

## Lampiran 4

### Matriks Analisis Kebijakan Usahatani Tebu

#### 1. Jawa

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	49,772,685.97	6,556,705.98	37,187,393.47	6,028,586.51
Sosial	93,350,783.99	9,878,977.85	37,187,393.47	46,284,412.66
Dampak Kebijakan	-43,578,098.02	-3,322,271.87	0.00	-40,255,826.16

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

#### 2. Sumatera

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	45,944,273.56	5,937,783.92	37,135,547.64	2,870,942.00
Sosial	112,469,795.67	8,141,765.97	37,135,547.64	67,192,482.05
Dampak Kebijakan	-66,525,522.11	-2,203,982.05	0.00	-64,321,540.06

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

#### 3. Sulawesi

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	31,480,558.65	2,465,084.22	25,501,643.68	3,513,830.76
Sosial	72,408,309.22	3,453,318.54	25,501,643.68	43,453,346.99
Dampak Kebijakan	-40,927,750.56	-988,234.33	0.00	-39,939,516.24

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015

## Lampiran 5

### Matriks Analisis Kebijakan Usaha Ternak Sapi Potong

#### 1. Jawa

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		Input Tradable	Input Non Tradable	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	30.762.319,35	749.008,29	10.698.349,30	19.314.961,76
Sosial	66.966.479,84	915.074,81	10.737.175,65	55.314.229,38
Dampak Kebijakan	-36.204.160,49	-166.066,52	-38.826,35	-35.999.267,63

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 2. Sumatera

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		Input Tradable	Input Non Tradable	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	37.552.510,25	1.452.227,26	11.741.777,89	24.358.505,09
Sosial	74.423.103,70	1.802.368,74	11.823.640,97	60.797.093,99
Dampak Kebijakan	-36.870.593,46	-350.141,48	-81.863,08	-36.438.588,90

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 3. Sulawesi

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		Input Tradable	Input Non Tradable	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	29.333.479,09	612.791,11	13.112.608,72	15.608.079,27
Sosial	63.711.528,34	775.407,57	13.150.628,44	49.785.492,33
Dampak Kebijakan	-34.378.049,25	-162.616,46	-38.019,73	-34.177.413,06

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 4. Bali/Nusa Tenggara

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	27.259.629,49	759.323,18	7.698.591,72	18.801.714,59
Sosial	71.257.776,42	836.642,26	7.716.668,93	62.704.465,23
Dampak Kebijakan	-43.998.146,93	-77.319,08	-18.077,20	-43.902.750,64

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

#### 5. Maluku Papua

Uraian	Penerimaan	Biaya		Keuntungan
		<i>Input Tradable</i>	<i>Input Non Tradable</i>	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Privat	43.058.560,91	691.700,34	10.821.569,38	31.545.291,19
Sosial	100.736.659,65	869.149,51	10.771.330,32	89.096.179,82
Dampak Kebijakan	-57.678.098,74	-177.449,17	50.239,06	-57.550.888,63

Sumber: Analisis Data Sekunder, 2015.

Lampiran 6.

## **TOR DAN LAPORAN KEGIATAN FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)**

Kedaulatan Pangan di Daerah: Potensi dan Kendalanya

### **PENDAHULUAN**

Kedaulatan Pangan merupakan salah satu cita-cita di dalam UU Pangan No. 18 Tahun 2012. Di sana dijelaskan bahwa kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan Pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal. Wacana tentang kedaulatan pangan bisa dikatakan masih baru, mengingat pada UU Pangan sebelumnya yaitu UU No. 7 Tahun 1996 sama sekali belum menyinggung tentang hal tersebut.

Untuk mewujudkan kedaulatan pangan Indonesia peran pemerintah daerah sangat strategis. Oleh karena kedaulatan pangan (nasional) sangat dipengaruhi oleh kedaulatan pangan (di daerah) yang tercermin dari sejauh mana pemerintah daerah menentukan kebijakan sistem pangan yang sesuai dengan sumber daya lokal. Sistem pangan ini terkait dengan aspek produksi, konsumsi, dan distribusi pangan di daerah yang bersangkutan. Pemetaan awal atas kedaulatan pangan di daerah ini perlu dilakukan terutama untuk melihat potensi dan kendala yang dialami pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan kedaulatan pangan nasional. Untuk itu, kami memerlukan langkah-langkah strategis untuk mencapainya, salah satunya melalui Kegiatan FGD yang melibatkan berbagai pihak dari berbagai kalangan di Propinsi Jawa Timur yaitu di

Kabupaten Jember, Malang dan Nganjuk. Pemilihan lokasi dipilih berdasarkan tingkat produktifitas komoditas Padi, Jagung, Kedelai, Tebu dan Daging sapi.

Kegiatan ini merupakan rangkaian kegiatan kerjasama Badan Pusat Statistik Jakarta dan Pusat Studi Asia Pasifik Universitas Gadjah Mada (PSAP UGM) bersama dengan melibatkan BPS Kabupaten Jember, Malang dan Nganjuk dalam pengembangan kajian tentang “Ketahanan, Kemandirian, dan Kedaulatan Pangan Indonesia: Kajian Rumah Tangga Usaha Pertanian Pangan Berbasis Sensus Pertanian 2013”.

## **TUJUAN**

Untuk memperoleh gambaran tentang potensi dan kendala yang dialami pemerintah daerah di dalam mewujudkan kedaulatan pangan nasional.

## **PELAKSANA**

Penelitian ini dilaksanakan oleh Pusat Studi Asia Pasifik Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik, Jakarta dengan melibatkan beberapa BPS di Propinsi Jawa Timur yakni Kantor BPS Kabupaten Nganjuk, Malang dan Jember.

## **MATERI DISKUSI**

### **A. Konteks Umum**

1. Apakah pemerintah daerah memiliki otonomi untuk menentukan kebijakan dalam mengatur sistem pangan di wilayahnya?

2. Apabila Tidak, mengapa?
3. Apabila ya, bagaimana bentuk kebijakan di dalam aspek: (Produksi, Konsumsi dan Distribusi Pangan)?
4. Potensi apa yang bisa mendorong daerah ini untuk mewujudkan kedaulatan pangan nasional?
5. Kendala apa saja yang dapat menghambat kedaulatan pangan di daerah ini?
6. Masalah-masalah pangan seperti apa yang pernah dialami oleh pemerintah daerah?
7. Apakah selama ini pemerintah daerah mampu mengatasi masalah pangan di wilayah ini?
8. Apakah ada kebijakan pemerintah yang berpihak pada petani kecil? Bentuknya seperti apa? Bagaimana respon petani? Bagaimana keberhasilannya?
9. Apakah ada kebijakan pemerintah yang mendorong pertanian berkelanjutan? Bentuknya seperti apa? Bagaimana respon petani? Bagaimana keberhasilannya?

## B. Konteks Produksi

### B1. Internal :

1. Apakah petani boleh memilih jenis komoditas dan varietas yang akan ditanam?
2. Dari mana petani mendapat informasi mengenai pemilihan komoditas dan varietas yang sesuai dengan kondisi lahan dan agroklimat?
3. Bagaimana petani memperoleh saprotan yang akan digunakan?
4. Apakah saprotan selalu tersedia setiap saat ketika petani membutuhkannya?

5. Apakah petani boleh memilih waktu penanaman tanaman yang akan ditanam?
6. Apakah petani bebas menentukan cara taman?
7. Apakah ada upaya untuk mengurangi penggunaan input yang membahayakan kesehatan pangan? Jika ada, bagaimana hasilnya?
8. Dibanding beberapa tahun lalu, apakah ada kecenderungan kepemilikan lahan yang semakin sempit?
9. Dibanding tahun-tahun sebelumnya, apakah dirasakan adanya penurunan kualitas lahan pertanian? Seperti apa gambarannya?
10. Bagaimana petani mendapatkan benih? Apakah ada upaya agar petani menggunakan benih dari produk yang bukan local? Dari mana benih tersebut?
11. Dibanding beberapa tahun lalu, apakah pendapatan petani cenderung naik, stagnan atau turun?

B2. Eksternal :

1. Apakah ada upaya petani/pemerintah dalam menggalakkan tanaman pangan lokal? Jika ada, bagaimana hasilnya?
2. Apakah ada program bantuan dari pemerintah yang berkaitan dengan penyediaan saprotan?, dan Bagaimana mekanismenya?
3. Apakah negara memberikan kesempatan kepada petani untuk memilih saprotan yang akan digunakan?
4. Apakah ada kebijakan yang mengatur tentang komoditas dan varietas yang akan ditanaman?

5. Dibanding beberapa tahun sebelumnya, apakah ada perusahaan2 besar/asing yang berupaya menguasai lahan petani untuk mengembangkan komoditas pangan diluar yang ditanam petani? Mohon dijelaskan sistemnya seperti apa..
6. Dibanding beberapa tahun sebelumnya, apakah ada perusahaan2 besar/asing yang berupaya menguasai lahan petani untuk mengembangkan komoditas pangan yang sama seperti yang ditanam petani? Mohon dijelaskan sistemnya.

### C. Konteks Konsumsi

#### C1. Internal :

1. Menurut pendapat bapak/ibu apakah petani sudah tercukupi pangannya? Bagaimana cara mencukupi pangan mereka?
2. Dibanding beberapa tahun lalu, kecukupan pangan petani: a. menurun, b. konstan, c. meningkat.
3. Jika menurun, berapa persen penurunan kecukupan pangannya. Jika meningkat, berapa persen peningkatannya?
4. Dalam setahun, berapa bulan petani bisa memenuhi sendiri pangannya?
5. Bagaimana pemanfaatan hasil panen? (Berapa yang dijual, dikonsumsi, dan disimpan sebagai cadangan)
6. Bagaimana cara pemerintah daerah menjamin konsumsi pangan daerah?

7. Berapa persentase sumber pangan lokal mampu mencukupi konsumsi pangan daerah?

#### C2. Eksternal :

1. Apakah ada upaya pemerintah daerah dalam menjaga kecukupan pangan masyarakat? Jika ada, apa saja? Bagaimana keberhasilannya?

#### D. Konteks Distribusi

##### D1. Internal :

1. Apakah petani dominan dalam menentukan sendiri harga penjualan hasil panen?
2. Apakah hasil panen akan dikonsumsi sendiri atau dijual? (ST 2013)
3. Kepada siapa petani biasa menjual hasil panen?

##### D2. Eksternal :

1. Apakah negara mengatur harga jual gabah?
2. Dibanding berapa tahun sebelumnya, bagaimana kecenderungan harga pangan? Peningkatannya seperti apa?
3. Bagaimana negara mengatur sistem penjualan gabah?

**PESERTA****Kabupaten Jember**

No	Nama Peserta	Asal Instansi/Lembaga
(1)	(2)	(3)
1	Fuad Mubaroq	BULOG
2	Abdul Rois	KEL. TANI
3	Ali Mustofa	KEL. TANI
4	Arum Budi Wibowo	KEL. TERNAK
5	Bayu D.L.	SD INPERS
6	Sudarsono	BN
7	M. Suep	KEL. TANI
8	Joko Hermono	BAPPEDA
9	Anang W.	KEL. TANI
10	Didik Eko S.	KEL. TANI
11	Dulmukti	PPL
12	Ahmad Iswardi	BPS
13	Rudy Mahendra	BPS
14	H. Abu	KEL. TANI
15	Chalid Soehartono	DISBUNHUT
16	Slamet S.	KEL. TANI
17	Muksin	POLTEK JEMBER
18	Eko W.S.	DISPERINDAG
19	Krido	PERHUTANI
20	Sodik	PERHUTANI
21	Indriya	BPS
22	Soekamto	BPS
23	Abdul Kadir	BPS
24	Lulu Lutfiasari	BPS
25	Bambang Suharto	BPS

No	Nama Peserta	Asal Instansi/Lembaga
(1)	(2)	(3)
26	Susanti Anggraini	PSAP UGM
27	Nanang S. R.	UNMUH JEMBER
28	Ali Hasym	PSAP UGM
29	Gilang Wirakusuma	PSAP UGM
30	Puspita K.	PSAP UGM
31	Esti A.	PSAP UGM

### Kabupaten Malang

No	Nama Peserta	Asal Instansi/Lembaga
(1)	(2)	(3)
1	Zulham S.	PG Krebet Baru
2	Anita A.	BULOG
3	Sujarwo	FP Univ. Brawijaya
4	Sukobagyo	DISTANBUN
5	Dyah E.	DISNAKKESWAN
6	Siyono	KEL. TERNAK
7	Paimin	KEL. TERNAK
8	Samuji	KEL. TERNAK
9	Prajo	KEL. TANI
10	Agus Satrio	DISPERINDAG
11	Pangat	Dinas Koperasi UMKM
12	Agus W.	PG Kebon Agung
13	Anggoro Yudho	PG Kebon Agung

No	Nama Peserta	Asal Instansi/Lembaga
(1)	(2)	(3)
14	H. Burhan	GAPOKTAN KATON ASRI
15	Dodik Yunarwanto	GAPOKTAN KATON ASRI
16	Siti Rachanah	BAPPEDA
17	Choiruman	KUD GDL
18	Agus Budi S.	BPS
19	Retno S.	BPS
20	Rusmeiyati	BPS

### Kabupaten Ngajuk

No	Nama Peserta	Asal Instansi/Lembaga
(1)	(2)	(3)
1	Hari S.	UD Unggul Sari
2	Wiyono	Kel. Ternak
3	Agus Asnan	BULOG
4	Cicik S.	BULOG
5	Agus Subaio	DIPERTA
6	Abdul Ghafur	DIPERTA
7	Totok S.	LSM
8	Agus Trianto	KKP
9	Thoif	Produsen Marning
10	Sujiman	Kel. Tani
11	Sajuli	Kel. Tani
12	Mujiono	Kel. Ternak
13	Rudi Wijayanto	Kel. Ternak
14	Hermawan	BAPPEDA
15	Muh. Fajri	Pengusaha Jagung
16	Putu Winasa	ASEKBANG

No	Nama Peserta	Asal Instansi/Lembaga
(1)	(2)	(3)
17	Kukuh E. P.	DISNAKKAN
18	Supriyat	Kel. Tani
19	Suyanto	Kel. Tani

## HASIL FGD KABUPATEN

### 1. FGD Kabupaten Jember

Peserta FGD menyepakati kelompok diskusi dibagi berdasarkan sektornya, dan di dalam kelompok mendiskusikan dua komoditas yakni beras dan kedelai.

Kelompok Produksi:

- Adanya penguatan terhadap kelembagaan kelompok tani maupun penguatan kelembagaan terhadap kelembagaan lain yang ada di wilayah.
- Diperlukan peran dari akademisi, baik itu UNEJ, Polije, kemudian institusi-institusi lain yang ada di kabupaten Jember. Secara riil kami mendiskusikan bahwa selama ini yang kami rasakan bahwa teman-teman yang ada di akademisi lebih banyak memberikan insentif berupa teori-teori saja tetapi belum menyentuh ke arah akar permasalahannya. Tadi sudah disampaikan teman-teman dari user dari lapangan dalam hal ini mereka kesulitan untuk mencari bibit unggul kemudian pemuliaan tanaman dan lain sebagainya.
- Revitalisasi balai sertifikasi benih dalam hal ini adalah supaya tidak terjadi main mata antara balai sertifikasi dengan pedagang misalnya begitu. Sehingga dalam hal ini yang dibela harus petani atau usernya.

- Kelembagaan Gapoktan perlu dibina secara baik yang kemudian bisa juga dalam bentuk kelompok koperasi atau lembaga keuangan yang lain sehingga bisa meningkatkan akses permodalan termasuk saprotan, pergudangan usahatani, mungkin juga nanti ini bisa terwakili oleh adanya keberadaan bersih gudang.
- Salah satu dari fungsi kelembagaan disini bisa diambil alih oleh gudang sehingga paling tidak di kelompok tani secara lebih teknis mereka cukup di on farmnya. Jadi kalau misalnya *off farmnya* mereka setelah paska panen cukup pengendalian *supply and demand* resiko gudang. Harapan kami nanti resiko gudang menjadi pahlawan bagi kelompok tani maupun petani itu sendiri. Terutama sampai dengan sekarang produk-produk pertanian masih belum bisa menyejahterakan petani sendiri. Termasuk diantaranya adalah petani tembakau sebagai informasi petani tembakau kita sedang prihatin, nangis.

#### Kelompok Distribusi:

- Kita itu bisa berdaulat jika jaminan pemerintah terhadap harga yang tidak sampai ditingkat petani. Selama ini petani tidak pernah merasakan harga yang layak baik dari sisi finansial maupun ekonomis. Untuk itu kita perlu menghidupkan kelembagaan petani baik berupa gapoktan maupun bentuk organisasi petani lainnya. Gapoktan selama ini sudah baik akan tetapi pemerintah dalam menentukan HPP selalu terlambat. Dimana petani sudah panen, barang yang ditingkat petani sudah habis HPP sudah keluar. Sehingga yang menikmati adalah spekulasi. Spekulasi-spekulasi itu adalah praktek dari kapitalis yang mana mereka hanya orientasi adalah orientasi keuntungan yang tidak pernah berfikir pada kesejahteraan petani.
- Bulog saat ini telah menyentuh langsung kepada gapoktan tapi HPP terlambat diputuskan. Selama ini Bulog bermitra dengan gapoktan namun terasa masih setengah-setengah. Setengah-setengah dalam artian ada persyaratan yang harus dipenuhi diantaranya adalah jaminan dimana hal itu sebetulnya karena

Bulog adalah lembaganya pemerintah apapun yang terjadi Bulog orientasinya adalah kesejahteraan petani masyarakat. Petani mengharapkan Bulog tidak membuat persyaratan yang merugikan atau memberatkan gapoktan. Bulog justru diharapkan dapat memberikan stimulan kepada gapoktan mengingat sebagian besar gapoktan masih ada lemah dalam hal permodalan dan sarana.

- HPP juga perlu disikapi kaitannya dengan penentuan harga BBM yang selalu fluktuatif. Alangkah baiknya HPP jangan ditetapkan awal tahun dan akan berubah tahun berikutnya ini tidak adil juga. Karena apabila BBM naik korelasinya semua kebutuhan pokok akan naik.

Kelompok Konsumsi:

- Untuk masyarakat Jember mutlak mengkonsumsi beras. Sedangkan beras disini bervariasi ada yang istilahnya itu beras raskin dan beras super. Boleh dikatakan di Rambipuji terkenal dengan beras rajawali kalau di Jember dua putra. Yang penting dimakan enak. Mengandung pengawet atau pemutih. Kita tidak pernah menyelidiki masalah beras itu. Yang penting enak terus dipandang putih berlabel, wangi lagi itu kenyataannya. Sedangkan untuk beras langsung dari petani atau istilah disini kan banyak sepele atau gerandong. Kita kadang gengsi beli beras seperti itu jadi jaga gengsi. Jadi kita rata-rata beli beras yang berlabel atau diroksi itu yang super padahal disitu kita tidak tahu ada pengawet atau pemutih.
- Kedelai lokal digunakan untuk produksi tahu kemudian susu kedelai dan kecambah. Masalah kedelai lokal, petani mengeluhkan terutama saya sebagai petani kedelai. Kedelai lokal ini tidak bisa meningkatkan kualitasnya karena dari pemerintah tidak bisa mengcover untuk masalah harga kedelai. Itu kenyataan sampai ditunggu tani, sedangkan petani sendiri kan butuh biaya, jadi mohon dari dinas terkait untuk masalah kedelai ini terus kenapa kalau tempe menggunakan

kedelai import karena itu tadi, kualitas terus rata-rata sedangkan pedagang kita tidak tahu yang penting kualitasnya baik kita produksi.

- Sedangkan konsumsi memikirkan masalah harga lebih murah, kalau nanti beli lokal dibuat tempe yang jelas mungkin harganya selisih jadi kita memberikan harga lebih murah karena kedelainya lebih murah dari kedelai lokal. Terus yang kedua sebagian besar beras dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup. Rata-rata untuk petani Jember ini ndak ada petani kok petani menyimpan beras. Jadi padi masih di sawah kuning ndingkluk sedikit sudah terima uang jadi tidak sampai dibawa ke rumah. Jadi umumnya petani di Jember jadi panennya sebelum padi diret atau dipanen. Jadi di sawah itu sudah terima uang jadi tidak ada yang istilah petani itu nyimpan padi di rumahnya atau ada lumbung.
- Setiap desa dulu ada yang dinamakan lumbung desa. Sekarang tidak ada. Masalah konsumsi makanan pokok beras ini mocaf, sementara ini mocaf tidak menyentuh masyarakat cuma mungkin hanya di Jember. Jadi untuk dinas terkait untuk masalah sosialisasi masalah mocaf ini tolong sekiranya nanti sosialisasi masalah mocaf ini bisa menyentuh ke masyarakat. Kemudian tadi sudah disinggung masalah beras, kedelai, rasa kemudian yang terakhir. Masalah harga, harga pada umumnya ini yang mengontrol Bulog. Sedangkan kenyataan di lapangan biasanya kalau sudah panen raya itu harga padi menurun. Alasannya maaf pak, Bulog gudangnya sudah nutup. Ini kenyataan pak, ini masalah padi. Terus MK 1 MK 2 MK 3, MK 1 mengapa Bulog tidak turun tangan. Itu tadi panen raya, akhirnya harga padi turun engkoh-engkoh itu melakukan, nimbun sudah. Berapa bulan kemudian harga beras naik. Itu kenyataan di lapangan. Terus masalah beras, masalah beras kan biasanya ada harga kadang melambung harganya sampai mahal. Yang kita resahkan masalah beras ini operasi pasar itu terlambat kembali ke Bulog lagi saya yang tau sendiri. Kalau sudah harga beras naik. Sudah kira-kira satu minggu baru Bulog ada operasi pasar terlambat lagi.

Kenyataan kan itu, itu pun hanya di beberapa titik yang saya tahu itu operasi pasar kalau di Radi ada di depan kecamatan. Kalau misalnya satu ditempat itu desa terpencil apa bisa menjangkau untuk beli berasnya Bulog yang harganya murah. Terus di Mangli di pasar mangli cukup itu saja. Jadi tidak sampai menyentuh ke masyarakat ke bawah untuk masalah operasi pasar. Jadi tolong nanti kalau memang ada jorak pasar Bulog masih belum beras turun ke desa-desa harapan kami jorak murah-murah sudah. Insha Allah engkoh-engkohnya ya gedeg-gedeg sudah ini sekedar wacana pak. Tapi toh ini ada tindakan dari dinas terkait masalah beras



Prof. PM. Laksono sedang menyampaikan proses penelitian yang sedang dilakukan kepada peserta FGD.

Proses diskusi pleno yang melibatkan seluruh peserta.





Fasilitator dari Tim Peneliti UGM sedang memfasilitasi kegiatan diskusi kelompok..



Fasilitator dari Tim Peneliti UGM sedang memfasilitasi kegiatan diskusi kelompok.



Salah seorang peserta FGD menyampaikan hasil diskusi kelompok.



Foto bersama seluruh peserta FGD, Tim Peneliti UGM dan Tim Pelaksana Kantor BPS Jember.

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

## 2. FGD Kabupaten Malang

Peserta FGD menyepakati kelompok diskusi dibagi berdasarkan komoditas, dan di dalam diskusi kelompok mendiskusikan ketiga sektor yakni produksi, konsumsi dan distribusi. Komoditas yang didiskusikan adalah tebu dan daging sapi.

### Kelompok Tebu

- Petani di Malang sangat mendukung dengan adanya rencana peningkatan produksi tebu yang dicanangkan pemerintah yaitu menjadi swasembada gula. Pada tahun 2016 yang akan datang. Namun itu semua tidak akan bisa tercapai apabila pemerintah tidak mendukung apalagi tadi sudah disampaikan temen-temen juga oleh saya sendiri tentang adanya masalah pupuk yang dikehendaki oleh petani tebu di Malang.
- Pertebuan atau petani tebu tidak bisa meningkat bila semua sarana dan prasaranya yang dibutuhkan oleh petani bisa terpenuhi khususnya tadi sudah disampaikan masalah pemupukan dan juga pengairan.
- Kemudian masalah permodalan tidak ada masalah karena petani tebu di Malang ini mendapatkan kredit yang namanya KKPE, hanya masalahnya disini adalah kredit KKPE yang tadi banyak di usulkan oleh bank BRI itu petani juga mendapatkan masalah dengan adanya syarat-syarat yang diminta oleh BRI itu sendiri. itu juga mungkin programnya dari bank BRI karena menyangkut subsidi dari pemerintah tentang bunga kredit. Karena dari tiap-tiap petani sangat kesulitan untuk menunjukkan bukti bahwa petani yang dimiliki yang digarap itu adalah harus betul-betul kepemilikannya yaitu berupa fotocopy sertifikat, fotocopy SPPT, kemudian kalau nyewa harus dibuktikan dengan bukti sewa. Itu merupakan kendala sehingga kadang-kadang petani dalam hal ini banyak juga

petani yang cukup mapan, dari pada mengambil kredit seperti ini, lebih baik sudahlah tidak usah kredit tidak masalah.

- Berkaitan dengan pengelolaan pupuk, bagaimana petani bisa mengembangkan produksi tebu itu sendiri. Karena petani tebu sangat berkaitan dengan apa yang direncanakan oleh pabrik gula untuk meningkatkan produksi gulanya.
- Kemudian tentang harga gula, setelah menjadi gula, mendapat tekanan. Ini juga bagaimana sebetulnya untuk meningkatkan penghasilan para petani, khususnya petani tebu. Biaya yang semakin tinggi tentunya petani berharap bila nanti telah berhasil itu harganya menjadi tinggi. Namun masalah ini juga ada kaitannya dengan pemerintah harga yang sedikit akan baik kemudian mendapat tekanan.

#### Kelompok Daging Sapi

- Ketika kita bicara ketersediaan daging sapi tentunya kita akan berbicara mengenai populasi dan produktivitas sapi potong. Di Kabupaten Malang khususnya, kalau kita bicara populasi sapi potong, itu sebetulnya sudah sangat cukup dan kita bisa mengatakan untuk sapi potong atau daging ini sudah surplus. Di kabupaten ini sudah surplus.
- Permasalahan di dalam ketersediaan sapi potong di Kabupaten Malang justru berada pada permasalahan penyediaan indukan sapi. Indukan sapi yang sangat produktif untuk pengembangan sapi potong adalah dari sapi lokal atau sapi PO. Karena sapi PO ini, 3 tahun bisa melahirkan 2 kali, sedangkan sapi turunan limosin bila itu digunakan indukan ini, 2 tahun baru bisa melahirkan 1 kali, jadi lebih produktif indukan pada sapi PO dibandingkan sapi keturunan limosin.

Permasalahan utama di Kabupaten Malang pengembangan indukan untuk sapi PO ini di masyarakat kita tidak begitu disukai karena masyarakat kita lebih menyukai pengembangan, bukan pengembangan untuk indukan tapi lebih menyukai untuk penggemukannya. Sehingga IB lebih banyak menghasilkan keturunan limosin maupun simental dari pada keturunan dari PO. Kalau ini kita biarkan ke depan indukan sapi lokal atau sapi PO ini makin lama makin menurun. Terntunya kalau indukannya ini makin menurun tentunya populasinya makin menurun. Oleh karena itu dari kelompok sapi tadi menyarankan pemerintah harus mengambil kebijakan menyediakan bibit indukan sapi lokal. Di Jawa Timur sebenarnya sudah ada, itu di Grati ada pengembangan untuk khusus sapi PO, itu yang ada di Grati namun berapa kemampuan Jawa Timur untuk menyediakan indukan yang kita belum tahu.

- Diharapkan pemerintah bisa menyiapkan indukan sapi lokal. Yaitu sapi PO karena ini produktivitasnya atau kemampuan untuk melahirkannya lebih tinggi dibandingkan sapi keturunan limosin maupun simental. Itu dari sisi untuk mempertahankan populasi.
- Diusulkan untuk mengadakan kontes-kontes untuk mengangkat sapi-sapi indukan lokal. Ini yang jarang dilakukan kontes karena kontes-kontes yang sering kita lakukan adalah untuk sapi-sapi turunan atau hasil IB limosin maupun simental. Dan itu dilakukan bertujuan untuk merangsang petani supaya suka melakukan penggemukan, lebih suka melakukan penggemukan-penggemukan dan di kabupaten Malang juga sangat suka dan khususnya di Jawa Timur itu rata-rata petani kita sangat suka kalau ada lomba untuk sapi hasil inseminasi buatan. Ini terbukti terutama di daerah Probolinggo, Situbondo, Malang ini kalau sudah lomba penggemukan ini pesertanya sangat banyak sekali dan mereka pasti berlomba-lomba membawa sapi yang beratnya sampai 1 ton, 1,5 ton, ini yang ada di Jawa Timur. Tapi itu sangat kalau kita tidak memperhatikan indukan saya khawatir nanti populasi semacam itu makin lama-makin menurun.

- Disisi distribusi, Dinas Peternakan sudah ada ijin untuk mengeluarkan sapi dari Kabupaten Malang. Namun meski sudah ada ijinnya tapi permasalahan utama adalah kita tidak mengetahui tata niaga sapi itu, kita tidak mengetahui sama sekali. Sapi itu setelah keluar Malang apa betul dibawa ke Jakarta atau dibawa kemana kita sudah tidak memantau. Demikian juga dengan ayam kita itu dibawa kemana kita juga tidak tahu. Nah tata niaga ini, tentunya pemerintah harus menguasai, kalau tidak dikuasai dikhawatirkan walaupun kabupaten Malang ini sudah surplus, bisa-bisa kita ini tahu-tahu kekurangan komoditas itu. Karena tata niaganya tidak mengetahui sama sekali. Maka dari itu diharapkan nanti ada kejelasan terhadap tupoksi. Terhadap tata niaga komoditas ini siapa yang bertanggung jawab. Tentunya seperti dinas teknis seperti dinas peternakan, dinas pertanian itu hanya mempunyai tupoksi atau bertugas untuk meningkatkan produksi. Setelah produksi meningkat, dinas pertanian, dinas peternakan itu sudah tidak bertanggung jawab terhadap off farm nya. On farm nya kita bertanggung jawab tapi di dalam off farmnya itu sudah bukan tupoksi kami maka dari itu harus ada kejelasan dalam hal ini siapa yang bertanggung jawab terhadap tata niaga komoditas itu.
- Dari segi konsumsi, perlu ada penganekaragaman produk hasil pertanian seperti daging kita mungkin tidak daging sapi yang kita kembangkan tapi juga bisa daging kambing, daging ayam yang ini perlu kita sampaikan juga, kita perkenalkan termasuk berbagai macam olahan, dari komoditas itu sehingga masyarakat kita nanti juga terbiasa. Ini sangat perlu sekali karena ini memangnya permasalahan utama sekarang selalu yang disorot oleh pemerintah pusat adalah ketersediaan daging sapi, padahal masih ada daging ayam, ada daging kambing yang ternyata belum bisa menggantikan daging sapi.
- Pengembangan penganekaragaman pangan ini ternyata lebih mahal dibandingkan komoditas yang digantikan. Contoh aja beras, kita ingin mengalihkan masyarakat kita tidak hanya mengkonsumsi beras tapi juga bisa mengkonsumsi yang lain ternyata harga olahan dari komoditas pengganti ini

lebih mahal. Contoh aja tiwul, gathot yang kita produk ini ternyata harga perkg sudah 7.000 hampir sama dengan harga berasnya. Tentunya tetap memilih beras dari pada komoditas penggantinya. Ini menjadi tantangan kita kedepan bagaimana kita bisa mengolah komoditas pengganti ini paling tidak bisa menyamai kualitas dari segi gizi juga bisa menyamai dari segi harga. Mungkin itu bapak ibu sekalian yang bisa saya sampaikan dari kelompok sapi.



Prof. Irham bersama Kepala BPS Malang menyampaikan proses penelitian yang dilakukan di Malang kepada peserta FGD.

Proses diskusi pleno yang melibatkan seluruh peserta.





Fasilitator dari Tim Peneliti UGM sedang memfasilitasi kegiatan diskusi kelompok.

Salah seorang peserta FGD di Dinas Peternakan Kabupaten Malang menyampaikan pendapatnya di dalam diskusi pleno.



Salah seorang peserta FGD dari Kelompok Peternak Sapi menyampaikan pendapatnya di dalam diskusi pleno.

### 3. FGD Kabupaten Nganjuk

Peserta FGD menyepakati kelompok diskusi dibagi berdasarkan sektornya yakni produksi, konsumsi dan distribusi, dengan komoditas bahasan mengenai jagung.

#### Kelompok Produksi:

- Kendala yang pertama mengenai ketersediaan benih dan harga benih yang selalu naik setiap tahun.
- Kendala kedua mengenai mekanisasi pengolahan lahan, dimana jasa traktor selalu naik setiap tahun, jadi ongkos operasional setiap tahun selalu naik.
- Kendala ketiga pengairan yaitu pembuatan waduk embung. Ini potensi yang diharapkan dan kendala harga jagung cenderung stagnan karena belum ada standar jadi naiknya itu maksimal sekitar 3.300 tapi turunnya tidak ada batasan. Terutama yang panen bulan Oktober.
- Kendala keempat mengenai kelembagaan pengelolaan air atau HIPA (Himpunan Pengairan Mandiri) yaitu ada kendala pengairan masih ada yang swadaya 12 PK 15.000/jam. 12 PK ini agak murah mungkin kalau ada sumber yang ada di wilayah jalur pengairan Sembujo itu sekarang lingkungan saya itu 25.000 itu sekitar 10 jam. Itu nanam jagung itu, jadi sudah mengeluarkan 250 sekali mengairi. Kalau jagung itu membutuhkan sekitar 7 kali. Jadi kalau memang harganya itu nanti. Maka dari itu, kacang tanah hanya 3 kali.
- Kendala kelima pemupukan mengenai penggunaan pupuk organik dan non organik.

#### Kelompok Distribusi:

- Diskusi kelompok menyimpulkan tidak ada kendala dalam distribusi jagung.
- Yang perlu dikritisi bahwa istilah jagung bukan sebagai tanaman pangan. Jagung adalah tanaman industri sehingga pola distribusinya pun menjadi berbeda. Kalau pangan distribusinya mendekati konsumen, kalau industri terpusat.
- Kemudian yang berikutnya hal-hal apakah yang bisa ditingkatkan. Terutama polanya dulu, petani pedagang kecil, pedagang besar, industri sehingga untuk di Nganjuk yang bisa diperbaiki adalah pedagang kecilnya. Supaya berdaya guna dan memberi manfaat setinggi-tingginya waktunya kita berdayakan gapoktan dan poktan. Bagaimanakah cara meningkatkan dengan cara penguatan kelembagaan meningkatkan kolektifitas jadi harus ada dari gapoktan-gapoktan langsung ke konsumen. Tidak harus melewati pedagang kecil atau ke pedagang besar.
- Fasilitas pengeringan juga harus diberikan termasuk pergudangan sehingga dari petani lewat gapoktan maupun poktan akan bisa memenuhi syarat yang dikeluarkan oleh pabrikan

#### Kelompok Konsumsi:

- Jagung dapat dipandang sebagai dua unsur, satu tanaman pangan dan yang kedua industri.
- Menanggapi hasil diskusi kelompok distribusi bahwa jagung lebih tepat sebagai tanaman industri, kami tidak setuju. Pada waktu Indonesia kekurangan pangan kita makan jagung sampai tahun 70an Sehingga masyarakat tidak ada

yang bisa mendapatkan beras sehingga masyarakat menggunakan cadangan makanan lain seperti gaplek atau tiwul yang kedua jagung pak. Jadi kalau bapak beranggapan jagung bukan makanan pokok itu kurang benar.

- Keberhasilannya pembangunan, akhirnya negara bisa mandiri atau produksi pangan sendiri terutama beras akhirnya masyarakat meninggalkan jagung. Karena pemasakannya dan cara masaknya juga lama dan sulit, akibatnya masyarakat sekarang lebih memilih sumber makanan yang mudah proses. Kalau saya termasuk masyarakat yang tidak mampu. Karena saya bisa mengupas atau menjelaskan itu karena saya mengalami pak pada waktu pemerintah pertama, ke dua sampai ke tiga, waktu itu kelompok tani tidak ada, yang ada yaitu waktu itu radio Wonorejo waktu itu siaran tiap hari malem sabtu. Menyiarkan masalah pertanian. Saya menyikapi betul pada waktu itu sampai petani sukoharjo itu... dibawa ke Itali pak masalah hari pangan sedunia itu masalah jagung Indonesia pertama masuk pak.
- Yang dikonsumsi pada masyarakat dulu bukan yang jenis hibrida karena apa hibrida itu cocok untuk pakan ternak tapi kalau diambil tepung itu bagaimana perbandingannya itu 50:50. Kalau jagung lokal itu tepungnya 75% sisanya itu hanya 25%. Dan rasanya itu pak juga lebih enak, lebih gurih dan banyak vitamin kalau yang Genjahcili, Genjahcolo, itu yang lokal.
- Yang kedua potensi, kalau kita mau meneliti kandungan rendah gula contoh untuk penderita diabetes itu yang pertama.
- Jagung untuk pangan merupakan sumber karbohidrat bahan baku.
- Jagung lebih murah dari pada beras. Jagung lebih murah kalau untuk produksi untuk produksi itu budidaya jagung lebih mudah dari pada tanaman pangan yang lain sesuai dengan kondisi tanah di Nganjuk.

- Selain dapat ditanam di dataran rendah dan dataran tinggi, yang penting kebutuhan airnya cukup.
- Budidaya buah jagung dapat digunakan satu daun, batang, tongkol, kulit jagung, untuk makanan ternak pengganti atau pengganti kayu bakar jaman dulu. Itu batang atau tebon dikeringkan untuk kayu bakar, janggelnnya juga untuk kayu bakar dulu karena belum makmur.
- Untuk kepentingan Home industri produksi bulir jagung yang tersedia hanya yang varietas untuk campuran pakan ternak, jadi yang lokal itu oleh pemerintah belum disediakan itu padahal untuk bahan makanan. Kalau jenis hibrida itu contohnya untuk campuran makanan ternak karena tidak banyak mengandung tepung. Empat produksi proses benih dimonopoli oleh pabrik. Karena kalau dari pabrik ditanam, ditanam kedua itu mempengaruhi produksi otomatis. Turunnya ada 20% kalau tidak beli lagi di toko itu kendalanya.
- Persepsi jagung sebagai makanan pokok masih negatif jadi belum dimengerti betul oleh masyarakat bahwa jagung itu waktu dulu itu pernah menjadi makanan pokok. Masyarakat sekarang belum kenal. Pangan proses cara pengolahan dan dianggap rumit dan makan waktu. Betul karena kalau masak jagung itu sore itu harus dikum. Lalu dientas ditiriskan lalu dikecrek. Terus dikaru direndemi jadi jagung. Memangnya produksinya lebih rumit pak. Makanya masyarakat malas untuk menanam jagung.
- Inovasi jagung sebagai produk pangan masih terbatas.
- Beberapa rekomendasi, sebagai tanaman pangan, maka jagung dapat;
  1. Menggalakkan budidaya varietas jagung putih atau jagung lokal bukan jenis hibrida, kalau kita menghendaki untuk makanan bukan yang hibrida ada yang jenis lokal karena banyak tepungnya.

2. Inovasi teknologi pengolahan jagung agar jagung mudah dikonsumsi misalnya tepung dijadikan tepung jagung karena apa untuk menanggulangi menghindari penyakit gula.
3. Mencari teknologi penyimpanan tanaman jagung yang alami itu masih belum diketahui karena kalau jagung itu tidak disimpan dalam waktu lama itu sudah bubuk itu kendalanya bagaimana caranya belum diketahui. Pendahuluan sejarah, sudah ada budaya makan jagung tahun 70an itu yang saya tunjukkan tadi. Jagung makan sebagai makanan pokok betul pak karena dulu beras sangat mahal sehingga masyarakat yang kurang mampu tidak bisa beli beras akhirnya jagung jadi makanan pokok. Nganjuk jumas istilahnya anjuran saya tiap jumat tidak makan nasi beras itu dibudayakan, jagung jadi makanan pokok itu pak. Budidaya makanan padi sudah sukses menyebabkan budaya makan jagung bergeser atau menghilang. Keberhasilan pembangunan atau infrastruktur mudah mendapatkan beras. Karena itu bergesernya padi jagung tadi. Industri pakan ternak membutuhkan jagung dalam jumlah besar.



Tim peneliti UGM bersama Kepala BPS Nganjuk menyampaikan proses penelitian yang dilakukan di Malang kepada peserta FGD.

Proses diskusi pleno yang melibatkan seluruh peserta.



Fasilitator dari Tim Peneliti UGM sedang memfasilitasi kegiatan diskusi kelompok.



Fasilitator dari Tim Peneliti UGM sedang memfasilitasi kegiatan diskusi kelompok.



Proses diskusi kelompok yang melibatkan secara aktif para peserta.

Salah seorang peserta FGD menyampaikan hasil diskusi kelompok.



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

# 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: [bpsdq@bps.go.id](mailto:bpsdq@bps.go.id)

ISBN 978-979-064-871-5

