

*POLICY BRIEF*

**PERMASALAHAN, TANTANGAN DAN KEBIJAKAN  
PEMBANGUNAN PERTANIAN 2020-2024**



**PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
SEKRETARIAT JENDERAL  
KEMENTERIAN PERTANIAN  
2019**

## **Pendahuluan**

1. Pada Renstra Kementerian Pertanian (2015-2019) disebutkan bahwa sektor pertanian tetap menjadi sektor penting dalam pembangunan ekonomi nasional. Peran strategis sektor pertanian tersebut digambarkan dalam kontribusi sektor pertanian dalam penyedia bahan pangan dan bahan baku industri, penyumbang PDB, penghasil devisa negara, penyerap tenaga kerja, sumber utama pendapatan rumah tangga perdesaan, penyedia bahan pakan dan bioenergi, serta berperan dalam upaya penurunan emisi gas rumah kaca. Pada RPJMN 2015-2019, NAWA CITA menjadi agenda prioritas Kabinet Kerja dengan mengarahkan pembangunan pertanian ke depan untuk mewujudkan kedaulatan pangan, agar Indonesia sebagai bangsa dapat mengatur dan memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya secara berdaulat.

## **Permasalahan**

2. Dalam melaksanakan pembangunan pertanian saat ini, persoalan mendasar yang masih dihadapi sektor pertanian di masa yang akan datang, dan pada periode 2015-2019, mencakup: (1) Kerusakan lingkungan dan perubahan iklim; (2) Terkait masalah infrastruktur, sarana prasarana, lahan dan air; (3) Terkait sempitnya kepemilikan lahan; (4) Terkait dengan sistem perbenihan dan perbibitan nasional; (5) Terkait akses petani terhadap permodalan kelembagaan petani dan penyuluh; dan (6) Terkait keterpaduan antar sektor atau koordinasi serta sinergi antar sektor. Selain itu, tantangan dan permasalahan pembangunan pertanian juga dapat terkait dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk dan perubahan lingkungan strategis global.
3. Berpijak dari uraian diatas, maka pada kajian ini berupaya untuk menganalisis seberapa jauh capaian, kebijakan dan program pembangunan pertanian yang telah berjalan dalam lima tahun terakhir (2015-2019). Dalam pelaksanaannya, permasalahan dan tantangan apa saja yang dihadapi yang akan mempengaruhi kinerja pembangunan pertanian jangka menengah periode ke depan 2020-2024.

## **Temuan-Temuan Pokok**

4. Secara nasional, pada komoditas padi progres peningkatan produksi padi dalam 4 tahun terakhir (2014-2018) cukup signifikan dimana realisasinya dapat tumbuh sekitar 3,87%/tahun. Rataan realisasi produksi (2015-2018) terhadap sarannya mencapai 103,57%. Peningkatan produksi tersebut, lebih disebabkan oleh peningkatan luas panennya.
5. Pada komoditas jagung, bahwa peningkatan produksi jagung nasional dalam 4 tahun terakhir (2014-2018) mencapai 12,96%/tahun. Terkait rata-rata realisasi produksi terhadap sarannya (2015-2018) mencapai 107,41%. Pada tahun 2019, sasaran produksi jagung sebesar 27,80 juta ton dan sangat optimis sasaran tersebut dipastikan dapat tercapai, mengingat pada tahun 2018 realisasi produksinya sudah di atas sasaran 2019.
6. Pada komoditas kedelai, selama kurun waktu 4 tahun terakhir (2014-2018) produksinya mengalami penurunan sebesar 4,29%/tahun. Penurunan produksi kedelai tersebut, seiring dengan menurunnya luas panen. Rataan realisasi produksi terhadap sarannya mencapai 52,16%. Kecenderungannya usahatani, dimana petani lebih menyukai menanam jagung, karena pendapatan usahatani per hektarnya yang diraih relatif lebih tinggi dibandingkan dengan usahatani kedelai.
7. Pada komoditas bawang merah, selama kurun waktu 4 tahun terakhir (2014-2018), capaian luas panen bawang merah nasional mengalami peningkatan signifikan sebesar 7,65 %/tahun. Peningkatan luas panen tersebut, mendorong terjadinya peningkatan produksinya, sedangkan produktivitas mengalami penurunan. Rataan realisasi produksi

bawang merah secara keseluruhan tiap tahunnya selalu diatas sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 109,88%. Peningkatan produksi bawang merah terdorong karena adanya peningkatan intensifikasi dan penerapan teknologi *off season* kegiatan usahatani.

8. Pada komoditas cabai merah besar, secara nasional dalam kurun waktu 4 tahun terakhir (2014-2018), produksinya mengalami peningkatan sebesar 3,81 %/tahun. Sementara produktivitas meningkat tipis sebesar 0,88%/tahun. Rataan realisasi produksi cabai merah secara keseluruhan tiap tahunnya masih sangat jauh dibawah sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 52,25%. Peningkatan produksi cabai merah dapat dilakukan dengan peningkatan intensifikasi dan eskstensifikasi, serta penerapan teknologi *off season* kegiatan usahatani.
9. Untuk komoditas bawang putih, selama kurun waktu 4 tahun terakhir (2014-2018), capaian produksinya mengalami peningkatan pada periode tersebut sebesar 18,79 %/tahun. Rataan realisasi produksi secara keseluruhan tiap tahunnya diatas sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 137,32%. Meskipun realisasi produksi telah di atas sasarnya, namun untuk memenuhi kebutuhan bawang putih nasional masih sangat kurang.
10. Pada komoditas Gula/Tebu, secara nasional dalam kurun waktu 5 tahun terakhir (2014-2019), perkembangan arealnya mengalami penurunan sebesar 1,59 %/tahun. Seiring dengan penurunan arealnya, maka produksinya pun mengalami penurunan sebesar 2,08 %/tahun. Untuk realisasi atas sasaran produksinya, secara keseluruhan tiap tahunnya masih sangat jauh dibawah sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 71,37%.
11. Pada komoditas kopi, secara nasional dalam kurun waktu 5 tahun terakhir (2014-2019), perkembangan produksinya mengalami peningkatan sebesar 1,38 %/tahun. Dalam hal realisasi atas sasaran produksinya, perkembangan periode 2015-2019 menunjukkan peningkatan sebesar 1,03 %/tahun. Rataan, realisasi produksi kopi secara keseluruhan tiap tahunnya masih dibawah sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 90,22%.
12. Untuk komoditas lada, secara nasional dalam kurun waktu 5 tahun terakhir (2014-2019), perkembangan produksinya mengalami peningkatan sebesar 0,76 %/tahun. Sementara produktivitasnya menurun sebesar 2,81 %/tahun. Rataan realisasi produksi lada secara keseluruhan tiap tahunnya masih dibawah sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 91,71%.
13. Pada komoditas sawit, secara nasional dalam kurun waktu 5 tahun terakhir (2014-2019), perkembangan arealnya mengalami peningkatan sebesar 7,12 %/tahun. Seiring dengan peningkatan arealnya, maka produksinya pun mengalami peningkatan signifikan sebesar 8,25 %/tahun. Rataan realisasi produksi sawit secara keseluruhan tiap tahunnya terus berada di atas sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 113,59%.
14. Secara nasional, perkembangan populasi ternak sapi potong selama kurun waktu 2014-2019 mengalami peningkatan sebesar 3,06%/tahun. Seiring dengan meningkatnya populasi sapi potong, ternyata produksi daging sapi masih mengalami penurunan sebesar 0,57 %/tahun. Realisasi produksi daging sapi secara keseluruhan tiap tahunnya terus berada di bawah sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 83,63%.
15. Perkembangan populasi ternak ayam ras pedaging secara nasional selama kurun waktu 2014-2019 mengalami peningkatan sebesar 7,50%/tahun. Seiring dengan

peningkatan populasinya, ternyata produksi daging ayam ras pedaging juga mengalami peningkatan signifikan sebesar 10,21 %/tahun. Dalam hal realisasi produksi daging sapi secara keseluruhan tiap tahunnya terus berada di bawah sasaran/targetnya, dengan rataan realisasinya sebesar 80,85%.

16. Nilai tukar petani (NTP) dan Nilai Tukar Usaha Petani (NTUP) sama-sama mengalami peningkatan. Pada periode tersebut, peningkatan nilai NTP sebesar 0,05 %/tahun, yaitu naik dari 102,03 pada tahun 2014 dan menjadi 102,46 pada tahun 2018. Sementara nilai NTUP juga mengalami kenaikan sebesar 1,37 %/tahun, yaitu naik dari 106,05 pada tahun 2014 dan menjadi 112,21 pada tahun 2018.
17. Apabila dilihat dari besaran PDBnya, maka nilai PDB pertanian luas atas harga konstan meningkat pesat dari Rp 1.129,05 T (tahun 2014) menjadi Rp 1.307,03 T (tahun 2018) atau rata-rata peningkatannya sebesar 3,64 %/tahun. Adapun untuk pertanian sempit, PDBnya meningkat dari Rp 880,39 T (tahun 2014) menjadi Rp 1.307,03 T (tahun 2018) atau rata-rata peningkatannya sebesar 3,33 %/tahun.
18. Nilai investasi pertanian (pangan, perkebunan dan peternakan) Selama kurun waktu 2014-2018 mengalami peningkatan signifikan sebesar 7,35 %/tahun yaitu dari Rp 39,87 Triliun pada tahun 2014 menjadi Rp 55,41 Triliun pada tahun 2018. Nilai investasi di sektor pertanian lebih tinggi dibandingkan dengan investasi di sektor kehutanan dan perikanan.
19. Arah kebijakan Pertanian saat ini untuk mewujudkan Pertanian Maju Mandiri dan Modern. Untuk mewujudkan dilakukan dengan 4 hal yaitu: (1). Mekanisasi dan Research, (2). Pertanian Biaya Rendah, (3). Ekspansi Pertanian dan (4). Peningkatan Produksi dan Produktivitas. Terdapat beberapa program yang divanagkan dengan manajemen pengelolaannya secara Korporasi, dan pengembangannya secara Terintegrasi, Maju, Modern dan Mandiri.
20. Adapun Program Unggulan Kementerian saat ini adalah: (1) Strategi Pertanian (Kostra tani), (2) Asuransi dan bank tani, (3) Pengembangan SDM petani milenial dan (4) Pendidikan vokasi. Peran Program Kostra Tani (Komando Strategis Pertanian) adalah, sebagai: (1) Pusat Data dan Informasi, (2) Pusat Gerakan pembangunan Pertanian, (3) Pusat Pembelajaran, (4) Pusat Konsultasi Agribisnis, dan (5) Pusat pengembangan Jejaring kemitraan.
21. Kementerian Pertanian juga tengah menarik minat generasi muda melalui program Kawasan Pertanian Terintegrasi Maju, Mandiri, dan Modern. Dalam kawasan ini, nantinya akan dikembangkan pertanian modern yang didukung teknologi informasi. Dengan show window ini, diharapkan generasi muda dapat belajar sekaligus magang menjadi petani modern.

### **Permasalahan dan Tantangan yang dihadapi**

22. Permasalahan dalam pembangunan pertanian bisa bersumber dari faktor internal (domestik) dan faktor eksternal. Tantangan internal pembangunan pangan dan pertanian Indonesia, yaitu: terbatasnya sumber daya alam, perubahan iklim global, dominasi usahatani skala kecil, dan proporsi kehilangan hasil panen dan pemborosan pangan masih cukup tinggi.
23. Permasalahan dan tantangan yang dihadapi petani padi dan pangan secara umum semakin kompleks. Pada satu sisi, kesempatan untuk menjual barang dan atau jasa yang diproduksi lebih banyak dan semakin terbuka. Selain itu, permasalahan dan tantangan lainnya adalah adalah terkait dengan rendahnya tingkat penguasaan lahan usahatani.
24. Kebutuhan jagung untuk bahan baku pakan semakin meningkat. Dalam konteks

pemenuhannya, industri pakan senantiasa menghendaki aspek kontinuitas akan bahan baku jagung yang dipasok. Tantangan secara umum yang dihadapi terkait produksi jagung adalah luas lahan usahatani. Tantangan lainnya adalah masih relatif mahal harga benih hibrida, sehingga menyebabkan penggunaan benih jagung hibrida masih terbatas. Permasalahan lainnya adalah terkait fluktuasi harga jual jagung, dan kemitraan antara pemerintah, GPMT dan petani belum berjalan optimal.

25. Permasalahan terkait budidaya kedelai adalah iklim, yang merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi tingkat produktivitas kedelai. Selain itu, usaha produksi kedelai di Indonesia harus menyesuaikan dengan pola dan rotasi tanam.
26. Permasalahan bawang merah yang akhir akhir ini terjadi adalah produktivitas bawang merah rendah hingga dalam skala nasional, sehingga menyebabkan harga bawang merah mahal dan sulit untuk diekspor ke Luar Negeri. Tantangan yang biasa dihadapi pembudidaya bawang merah terhadap perubahan iklim cukup beragam.
27. Untuk komoditas cabai baik cabai merah maupun cabai rawit. Pada musim tertentu, kenaikan harga cabai cukup signifikan sehingga mempengaruhi tingkat inflasi. Fluktuasi harga ini terjadi hampir setiap tahun dan meresahkan masyarakat. Upaya pemerintah dalam mengatasi gejolak harga cabai dengan melakukan upaya peningkatan luas tanam cabai pada musim hujan, pengaturan luas tanam dan produksi cabai pada musim kemarau, stabilisasi harga cabai serta pengembangan kelembagaan kemitraan yang andal dan berkelanjutan.
28. Untuk komoditas bawang putih, masalah ketersediaan lahan dan berkompetisi dengan lahan komoditas lainnya merupakan malah utama. Permasalahan krusial lainnya adalah terkait ketersediaan bibit. Bahwa bibit bawang putih lokal cenderung sulit bersaing di pasaran karena ukurannya kecil. Pada aspek pemasaran, konsumen lebih cenderung memilih bawang putih impor karena ukurannya yang relatif besar.
29. Pada komoditas gula/tebu, terdapatnya penurunan produksi atau tidak tercapainya target produksi diduga akibat beberapa permasalahan sebagai berikut: Perubahan iklim, teknologi budidaya tebu, masih terbatasnya varietas unggul baru yang adaptif di lahan kering, dukungan pengolahan belum optimal, rendahnya rendemen tebu, harga jual gula/tebu, gula impor, dan masih rendahnya investasi industri gula tebu.
30. Pada pengembangan kopi, terdapat permasalahan yang dihadapi yaitu: terbatasnya alokasi/curahan input seperti pupuk, harga kopi yang kurang stabil dan masih banyaknya tanaman yang sudah berumur kurang produktif. Secara umum produksi kopi nasional masih relatif rendah.
31. Permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan lada yaitu: terbatasnya alokasi/curahan input seperti pupuk, harga lada yang kurang stabil, serangan OPT, faktor anomali iklim yang menyebabkan produktivitas turun dan konversi areal lada baik untuk tambang maupun komoditas lain seperti kelapa sawit, karet dan lada.
32. Pada komoditas kelapa sawit, paling tidak terdapat 4 tantangan terkait peningkatan produksinya, yaitu: terkait isu aspek lingkungan, peningkatan produktivitas, teknologi produksi, dan tantangan ekonomi.
33. Pada pengembangan ternak sapi potong terdapat permasalahan dan tantangan yang dihadapi antara lain terkait: Kelembagaan; Konsistensi kebijakan dan instrumentasi kebijakan; Kemampuan SDM; Infrastruktur (kualitas RPH, sarana transportasi); Persaingan dan liberalisasi pasar; Ketergantungan sarana produksi dari impor; dan Persaingan penggunaan lahan khususnya untuk penyediaan hijauan pakan ternak.
34. Terkait permasalahan pokok dalam pengembangan industri broiler domestik antara lain: masalah penyediaan bahan baku pakan industri perunggasan (broiler); adanya

indikasi terjadinya ketimpangan struktur pasar baik pada pasar input maupun pasar output yang menempatkan peternak kecil dalam posisi lemah; sistem distribusi dan pemasaran daging ayam (broiler) yang belum sepenuhnya efisien; kemitraan usaha (*contract farming*) pada broiler belum berjalan secara optimal; dan belum berkembangnya secara meluas sistem rantai dingin (*cold chain*) produk broiler. Adapun tantangan yang dihadapi dalam pengembangan ternak unggas ayam ras: permodalan, wabah atau penyakit, fluktuasi harga ayam, strategi menembus pasar, dan persaingan ketat.

35. Peningkatan Nilai NTP dan NTUP menunjukkan peningkatan daya beli petani yang tentu tidak dapat dilepaskan dari upaya pemerintah dalam mengendalikan harga di tingkat petani maupun konsumen. Kenaikan dua indikator utama kesejahteraan petani tersebut turut didorong oleh kenaikan harga komoditas-komoditas pangan di tingkat petani.
36. Jika investasi di sektor pertanian meningkat, maka kesempatan untuk menghasilkan lebih banyak komoditas pertanian pun meningkat, selain itu produksi dapat digenjut dan ekspor komoditas pertanian bisa terus ditingkatkan.

### **Implikasi Kebijakan**

37. Perkembangan produktivitas padi yang sedikit melambat dan cenderung menurun, sementara peningkatan produksi padi banyak ditopang dari luas panen. Dalam mendukung peningkatan produksi padi, ketika menghadapi perubahan iklim yang ekstrim maka diperlukan upaya antisipasi yang baik melalui upaya khusus penanggulangan kekeringan.
38. Kebijakan hilirisasi produk jagung menjadi poin penting dalam menopang misi menjadi lumbung pangan dunia. Hal ini sejalan dengan orientasi pengembangan komoditas pertanian termasuk jagung tidak terlepas dari proses industrialisasi, yang artinya orientasi penjualan hasil pertanian jagung harus lebih bernilai tambah bagi produsen. Orientasi pemasaran jagung tidak hanya ditujukan sebagai bahan baku saja (produk primer), namun ke depan pemasaran hasil harus berupa hasil produk olahan.
39. Dalam rangka pencapaian swasembada Kedelai diperlukan prasyarat yaitu: kebijakan harga pembelian pemerintah, penetapan tarif impor kedelai minimal sebesar 10 %, jaminan harga pasar melalui peran aktif bulog, tersedianya tambahan lahan untuk perluasan areal tanam; adanya insentif dari pemerintah untuk petani pelaksana budidaya kedelai; dan perbaikan kelembagaan perbenihan nasional.
40. Peningkatan produksi dan produktivitas cabai merah dan bawang merah secara nyata hanya dapat dilakukan dengan inovasi teknologi baru dan perencanaan tanam yang tepat. Terobosan inovasi teknologi baru dapat difokuskan pada penggunaan benih unggul lokal dan hibrida tersertifikasi, teknologi pemupukan secara lengkap dan berimbang, penggunaan pupuk organik, teknologi pengendalian hama dan penyakit secara terpadu, serta penanganan pasca panen yang prima. Perencanaan tanam harus didasarkan pada dinamika permintaan pasar.
41. Dalam rangka peningkatan daya komoditas lada dan kopi, diperlukan kebijakan/strategi penguatan sistem agribisnis, yang dilakukan melalui: pengembangan komoditas dengan cara perluasan areal pada lahan yang sesuai dengan menggunakan teknologi rekomendasi, peningkatan daya saing dan peningkatan peran kelembagaan mulai dari kelembagaan di tingkat petani sampai kelembagaan pemasaran hasil yang berpihak kepada petani.