



BUNGA RAMPAI ISU-ISU PELAKSANAAN PROGRAM PEMERINTAH



PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI
JL. Jend. Gatot Subroto - Jakarta
telp. (021) 5715635
www.puskajianggaran.dpr.go.id

ISBN 978-602-50563-6-9



ISU-ISU PELAKSANAAN PROGRAM PEMERINTAH

PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI

2018

WUJUDKAN
KEDAULATAN
RANCANG

95U-95U

**PELAKSANAAN PROGRAM
PEMERINTAH**

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BANDAN KEAHLIAN DPR RI
2018**

TIM PENYUSUN

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E, M.Si.

Kontributor

Dahiri, S.Si., M.Sc.

Fadila Puti Lenggo G, S.E, M.M.

Mutiara Shinta Andini, S.E.

Nurul Azizah Azzakiyyah, S.E., M.Sc.

Laras Lintang Asmoro, S.E., M.M.

Rastri Paramita, S.E., M.M.

Ratna Christianingrum, S.Si, M.Si.

Riza Aditya Syafri, S.Ak.

Editor

Rastri Paramita, S.E., M.M.

Riza Aditya Syafri, S.Ak.

Desain Sampul

Nurul Azizah Azzakiyyah, S.E., M.Sc.

Cetakan Pertama, Desember 2018

ISBN: 978-602-50563-6-9

Diterbitkan oleh

Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI

All right reserved

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

PENGANTAR KEPALA PUSAT KAJIAN ANGGARAN BADAN KEAHLIAN DPR RI

Alhamdulillahirobbil 'alamin,

Puji dan syukur dipanjatkan kepada Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya buku "**Isu-Isu Pelaksanaan Program Pemerintah**" ini dapat diterbitkan.

Berdasarkan tahapan pembangunan dan arahan kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, Indonesia saat ini memasuki Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) ketiga yaitu periode 2015-2019. Pada tahap ini pembangunan diarahkan untuk lebih memantapkan pembangunan secara menyeluruh diberbagai bidang dengan menekankan pencapaian daya saing kompetitif perekonomian berlandaskan keunggulan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia berkualitas serta kemampuan IPTEK yang terus meningkat. Visi yang diusung pada periode ini adalah "terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berlandaskan gotong-royong".

Dalam mewujudkan visi tersebut, Pemerintah mengarahkan pembangunan yang dilaksanakan untuk mencapai beberapa sasaran utama, sebagai berikut: pembangunan ekonomi, lingkungan, politik, penegakkan hukum, tata kelola dan reformasi birokrasi, pertahanan dan keamanan, kesejahteraan rakyat, pembangunan kewilayahan, serta pengembangan ekonomi maritim dan kelautan.

Dalam perkembangan pelaksanaan dari sasaran utama tersebut, isu pembangunan ekonomi dan pengembangan ekonomi maritim dan kelautan masih menjadi sorotan utama. Salah satu contoh yang termasuk dalam sasaran dalam pembangunan ekonomi adalah masalah pangan. Keinginan Pemerintah untuk berswasembada pangan secara berkelanjutan masih belum terwujud hingga saat ini. Kebijakan terkaita pangan masih dalam tataran menjaga ketahanan pangan belum menciptakan kedaulatan pangan. Kondisi inilah yang menyebabkan perlambatan pertumbuhan di sektor pertanian. Sebab, pembangunan infrastruktur maupun kebijakan di sektor pertanian masih bersifat menjaga kestabilan harga pangan dalam jangka pendek, belum membangun fondasi pertanian yang mampu menjadikan kestabilan harga pangan dalam jangka panjang. Jadi, cukup wajar Indonesia hingga saat ini masih belum mampu mewujudkan swasembada pangan yang berkelanjutan.

Isu pembangunan ekonomi lain yang tiap tahun menjadi tolok ukur perkembangan ekonomi yaitu terkait investasi. Meskipun mengalami peningkatan, pertumbuhan investasi di Indonesia cenderung melambat. Insentif fiskal yang menjadi senjata utama pemerintah belum cukup atraktif menarik minat investor berinvestasi di Indonesia.

Sedangkan dari sisi pembangunan serta pengembangan ekonomi maritim dan kelautan, masih kerap menjadi topik utama karena terkait dengan program tol laut yang merupakan program unggulan dari pemerintahan saat ini. Keinginan mengurangi disparitas harga dan distribusi barang dari Indonesia Barat ke Indonesia Timur secara teratur dan terjadwal menjadi fokus utama dari program ini.

Namun, hampir empat tahun pelaksanaan tol laut ini ternyata masih belum mampu menurunkan disparitas harga di daerah yang dilalui oleh tol laut.

Berangkat dari isu yang sering menjadi sorotan utama inilah buku ini disusun dan diterbitkan. Buku ini akan mengupas mengenai perkembangan dari pelaksanaan beberapa program pemerintah baik dilihat dari pencapaiannya maupun dari sisi efektivitasnya terhadap pertumbuhan ekonomi.

Bagian pertama buku ini mengangkat judul "Efektivitas Program Kedaulatan Pangan Dalam Membangun Sektor Pertanian di Indonesia". Pada tulisan ini akan membahas mengenai implementasi dan evaluasi program kedaulatan pangan, dampak program tersebut terhadap perekonomian nasional dan kesejahteraan petani beserta tantangan dan rekomendasinya.

Bagian kedua mencoba mengangkat judul "Realistikah Program Perluasan 1 Juta Ha Sawah Baru???". Pada bagian ini mencoba menguraikan kendala program perluasan 1 juta Ha sawah baru, bagaimana upaya peningkatannya dan rekomendasinya.

Bagian ketiga mengetengahkan judul "Swasembada Daging Sapi". Bagian ini membahas apa saja yang menjadi kendala peternakan sapi, upaya apa saja yang telah dilakukan untuk mendukung swasembada daging sapi beserta rekomendasinya.

Bagian keempat mengangkat judul "Insentif Tepat, Investasi Meningkat". Pada bagian ini membahas bagaimana perkembangan investasi dan insentif fiskal terutama *tax allowance* dan *tax holiday*, pelaksanaan kedua insentif tersebut menurut pengusaha beserta rekomendasinya.

Bagian kelima mengetengahkan judul "Tol Laut Dalam Prioritas Pembangunan Konektivitas". Bagian ini membahas mengenai perkembangan perencanaan, capaian serta tantangan dan rekomendasinya.

Meskipun buku ini masih jauh dari sempurna dan belum komprehensif, namun diharapkan mampu memberikan informasi sedikit banyak tentang isu-isu pelaksanaan program pemerintah yang dilaksanakan dalam memenuhi visi yang telah ditetapkan pada periode RPJM ketiga ini.

Berbagai masukan dan kritikan senantiasa kami harapkan guna lebih mempertajam substansi dan isi buku-buku yang akan kami terbitkan di masa mendatang. Harapan kami, semoga buku ini bermanfaat bagi pembaca.

Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terbitnya buku ini.

Jakarta, Desember 2018,



Dr. ASEP AHMAD SAEFULOH, S.E., M.SI.
NIP. 197109111997031005

DAFTAR ISI

Pengantar Kepala Pusat Kajian Anggaran Badan
Keahlian DPR RI  3

 Daftar Isi 7

Daftar Gambar  9

 Daftar Tabel 11

Efektivitas Program Kedaulatan Pangan Dalam
Membangun Sektor Pertanian Indonesia  12

- ❖ Implementasi dan Evaluasinya
- ❖ Dampak Terhadap Perekonomian Nasional
dan Kesejahteraan Petani
- ❖ Studi Kasus Kota Batu

 Realistikah Program Perluasan 1 Juta Ha Sawah
Baru 37

- ❖ Kendala Program Perluasan 1 Juta Ha Sawah Baru
- ❖ Upaya Peningkatan Program Perluasan 1 Juta Ha Sawah Baru

Swasembada Daging Sapi: Populasi Sapi Harus Ditingkatkan

52

- ❖ Implementasi dan Evaluasinya
- ❖ Dampak Terhadap Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Petani
- ❖ Studi Kasus Kota Batu

68

Insentif Tepat, Investasi Meningkat

88

- ❖ Perkembangan Investasi di Indonesia
- ❖ Perkembangan *Tax Allowance* dan *Tax Holiday*
- ❖ *Tax Allowance* dan *Tax Holiday* di Mata Pengusaha

Tol Laut Dalam Prioritas Percepatan Pembangunan Konektivitas

- ❖ Perkembangan Perencanaan Tol Laut
- ❖ Perkembangan Pelaksanaan Tol Laut
- ❖ Perkembangan Capaian Beberapa *Output* Program Pembangunan Tol Laut

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Sumbangan Tenaga Kerja dan GDP Berdasarkan Sektor.....	14
Gambar 2. Pergerakan Harga Pangan Bulanan Atas Tiga Komoditas Utama di Tingkat Pedagang Eceran (Rp/Kilogram).....	25
Gambar 3. Perbandingan Harga Beras Pada Beberapa Wilayah di Indonesia dalam Beberapa Bulan (Rp/Kg)	26
Gambar 4. Perkembangan PDB Sektor Pertanian Subsektor Tanaman Pangan di Indonesia Tahun 2014-2017	28
Gambar 5. Produktivitas Tiga Komoditas Pangan Utama Selama 2012-2016.....	29
Gambar 6. NTPP dan NTUPP di Indonesia 2014-2017	31
Gambar 7. Perkembangan Perluasan Sawah	39
Gambar 8. Perkembangan Produksi dan Konsumsi.....	54
Gambar 9. Persentase Pembibitan dan Penggemukan Sapi	57
Gambar 10. Perkembangan Indukan Impor 2015-2016....	60
Gambar 11. Distribusi PDB Menurut Pengeluaran Berdasarkan Harga Konstan dan Pertumbuhan Ekonomi(%)	70
Gambar 12. Investasi PMA & PMDN (dalam triliun Rupiah)	75
Gambar 13. Realisasi Investasi berdasarkan wilayah di Indonesia.....	76

Gambar 14. Perkembangan Jumlah Data Perusahaan Penerima Tax Allowance (2010-2017)	80
Gambar 15. Perkembangan Kebijakan Tax Holiday di Indonesia 5 Tahun Terakhir	81
Gambar 16. Bentuk Insentif Tax Holiday	82
Gambar 17. Peranan Wilayah/Pulau dalam Pembentukan PDB Nasional Triwulan I-2018 (persen)	90
Gambar 18. Klasifikasi Program Tol Laut.....	93
Gambar 19. Rancangan Awal Pelabuhan Strategis Pendukung.....	94
Gambar 20. Jenis Barang yang dapat Diangkut dalam Program	97
Gambar 21. Perkembangan Sentra Logistik	98
Gambar 22. Perkembangan Peringkat dan Nilai Logistic Performance Index (LPI) Indonesia Tahun 2007-2018.....	99
Gambar 23. Perkembangan Indeks Konektivitas Pengiriman Liner Indonesia	100

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Target dan Realisasi Tiga Komoditas Utama Pertanian	17
Tabel 2. Produksi, Konsumsi, Neraca, dan Pertumbuhan Produksi Tiga Komoditas Utama Pertanian 2011-2017.....	19
Tabel 3. Impor, Ekspor, dan Neraca Perdagangan Komoditas Beras, Jagung, dan Kedelai 2012-2017	21
Tabel 4. Statistik Produksi dan Konsumsi atas komoditas Beras dan Jagung Indonesia versi U.S Department of Agriculture (USDA) tahun 2011-2017 (Dalam Juta Ton)	23
Tabel 5. Luas Lahan Sawah yang Mengalami Penurunan ..	40
Tabel 6. Persentase Pekerja Menurut Lapangan Usaha.....	43
Tabel 7. Bentuk Insentif Fiskal	74
Tabel 8. Perubahan Paradigma Setelah Tol Laut Dilaksanakan.....	92
Tabel 9. Rancangan Tol laut Tahun 2016-2019	95
Tabel 10. Penurunan Harga Barang Kebutuhan Pokok di Beberapa Daerah yang Dilalui Trayek Tol Laut Periode Pendataan Januari-Juni 2018 (dalam %)	102

01

Efektivitas Program Kedaulatan Pangan Dalam Membangun Sektor Pertanian di Indonesia

Oleh : Ratna Christianingrum, Riza Aditya S

Ringkasan Eksekutif

Sektor pertanian, masih merupakan salah satu sektor strategis terhadap perekonomian Indonesia. Dalam upaya mengembangkan sektor pertanian, Pemerintah menjadikan Program Kedaulatan Pangan sebagai salah satu program utama yang ingin dicapai. Dalam implemetasinya, adanya Program Kedaulatan Pangan memperlihatkan dampak positif terhadap pertanian Indonesia. Meskipun masih terdapat banyak faktor yang harus dibenahi untuk dapat membuat pertanian Indonesia benar-benar berdaulat.

Beberapa dampak dari program kedaulatan pangan diantaranya adanya peningkatan produksi, dan pertumbuhan produksi yang lebih tinggi pada periode 2014-2017 setelah adanya program kedaulatan pangan, serta adanya penurunan impor terutama pada komoditas jagung dalam beberapa tahun terakhir. Sementara, dalam upaya untuk menjaga stabilitas harga, masih terdapat fluktuasi atas harga komoditas beras terutama pada kawasan Indonesia Timur.

Dalam analisis ini juga menyajikan dampak program kedaulatan pangan terhadap beberapa indikator perekonomian, diantaranya terhadap persentase PDB sektor pertanian, perkembangan ekspor-impor sektor pertanian, dan kesejahteraan petani.

Adapun beberapa tantangan utama yang harus diselesaikan pemerintah untuk mencapai Kedaulatan Pangan di Indonesia antara lain: (1) pengendalian impor; (2) peningkatan basis data yang akurat; (3) pengendalian alih fungsi lahan; (4) koordinasi antar lembaga; dan (5) perbaikan infrastruktur pertanian.

Efektivitas Program Kedaulatan Pangan Dalam Membangun Sektor Pertanian Indonesia

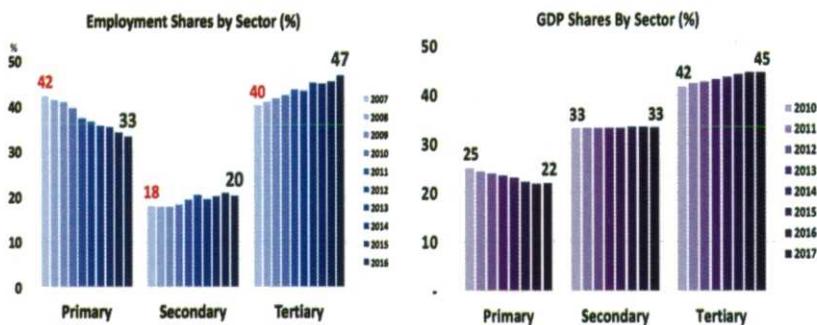
Oleh

Ratna Christianingrum¹ & Riza Aditya S²

Pendahuluan

Sektor pertanian, masih merupakan salah satu sektor strategis dan memiliki kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Meskipun sektor pertanian (primer) bukan merupakan penyumbang terbesar terhadap PDB Indonesia, namun sektor ini masih menjadi salah satu sektor yang memberikan lapangan pekerjaan yang besar di Indonesia (gambar 1). Kontribusi sektor ini sebesar 33 persen terhadap lapangan pekerjaan, dan mampu menyerap 35,9 juta tenaga kerja pada tahun 2017.

Gambar 1. Sumbangan Tenaga Kerja dan GDP Berdasarkan Sektor



Sumber: LPTEM UI, 2018.

Hal-hal yang mendasari pentingnya keberadaan sektor pertanian masih sangat penting, antara lain: **Pertama**,

¹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: ratnachristianingrumpudun@gmail.com

² Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: aditya.rizaaditya@gmail.com

sebagai penyedia lapangan pekerjaan yang besar bagi masyarakat. **Kedua**, tingginya pertumbuhan penduduk di Indonesia mendorong kebutuhan pangan yang lebih besar, sementara produksi dalam negeri saat ini belum mampu untuk memenuhi kebutuhan pangan masyarakat. Hal ini seharusnya dapat menjadi peluang bagi para petani kita untuk meningkatkan produktivitasnya. **Ketiga**, ditengah pertumbuhan sektor industri yang mengalami stagnan, sektor pertanian seharusnya mampu menjadi penggerak perekonomian, mengingat masih sangat banyak potensi yang dapat ditingkatkan pada sektor pertanian untuk memaksimalkan *output* pertanian, mulai dari teknologi, sumberdaya manusia, sampai kepada sektor industri hulu - hilir dari produk pertanian.

Potensi itulah yang coba untuk digali dan dikembangkan oleh Pemerintah salah satunya melalui program kedaulatan pangan yang menjadi salah satu program unggulan di sektor pertanian. Melalui program tersebut, Pemerintah mencita-citakan agar Indonesia dapat berdaulat dan mampu mencukupi kebutuhan pangannya melalui produksi dalam negeri, sehingga memberikan dampak yang luas, khususnya untuk perekonomian petani dan masyarakat pada umumnya.

Pemerintahan Presiden Jokowi - JK memasukkan program kedaulatan pangan sebagai salah satu dari sembilan cita-cita politik yang ingin dicapai oleh pemerintahan saat ini. Beberapa sasaran utama yang ingin dicapai dalam program kedaulatan ini menurut RPJMN 2015-2019 antara lain:

- Tercapainya peningkatan ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam negeri, dengan memprioritaskan produksi beras, kedelai, jagung; dan

- Peningkatan distribusi dan aksesibilitas pangan, demi menjaga stabilitas harga;

Untuk menilai apakah program tersebut telah memberikan dampak terhadap pertanian di Indonesia, perlu untuk kita evaluasi kembali apakah implementasinya sesuai dengan cita-cita awal, dan apakah implementasinya telah memberikan dampak terhadap perekonomian Indonesia, dan lebih khusus terhadap perekonomian para petani.

Program Kedaulatan Pangan Indonesia: Impelentasi, dan Evaluasinya

Dalam upaya menilai apakah dampak program kedaulatan pangan telah memberikan stimulus bagi sektor pertanian Indonesia, terdapat dua sasaran yang akan dikaji secara lebih lanjut sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai dalam RPJMN 2015-2019, yakni mengenai peningkatan ketersediaan pangan dari produksi dalam negeri, dan menjaga stabilitas harga pangan. Berikut merupakan analisis terhadap dua indikator yang dijadikan sasaran dalam RPJMN tersebut:

A. Peningkatan Ketersediaan Pangan yang Bersumber dari Produksi Dalam Negeri dengan Fokus Beras, Jagung, dan Kedelai

Salah satu sasaran yang ingin dicapai dalam program kedaulatan pangan adalah meningkatkan ketersediaan pangan yang bersumber dari produksi dalam negeri, terutama untuk produksi beras, jagung, dan kedelai. Dari tabel 1 dapat dilihat bahwa komoditas padi selalu mencapai target kecuali pada tahun 2014. Produksi padi pada tahun

2014 hanya mencapai 97,6 persen dari target yang telah ditetapkan.

Serupa dengan komoditas padi, untuk komoditas jagung dalam 4 tahun terakhir juga selalu mencapai target yang ditetapkan, dan hanya pada tahun 2015 realisasinya gagal mencapai target, dengan realisasi yang hanya sebesar 97,6 persen dari target yang ditetapkan. Sementara untuk komoditas kedelai, selama lima tahun terakhir belum mampu mencapai target yang ditetapkan, dengan tingkat capaian yang selalu menurun dalam 4 tahun terakhir, dimana pada tahun 2014 ketercapaiannya sebesar 92 persen dari target, turun menjadi hanya 28,32 persen pada tahun 2017.

Tabel 1. Target dan Realisasi Tiga Komoditas Utama Pertanian

Komoditas	Tahun	Target (Juta ton)	Realisasi (Juta ton)	Ketercapaian (%)
Padi	2014	72,3	70,6	97,6
	2015	73,4	75,0	102,1
	2016	76,2	79,4	104,1
	2017	77,0	81,4	105,7
Jagung	2014	19,0	19,1	100,7
	2015	20,3	19,8	97,6
	2016	21,4	23,6	110,3
	2017	22,4	28,0	125,0
Kedelai	2014	1,0	0,9	92,00
	2015	1,2	1,0	81,92
	2016	1,8	0,9	47,25
	2017	1,9	0,5	28,32

Sumber: Kementerian Pertanian, diolah.

Kinerja komoditas padi dan jagung mengalami peningkatan sejak tahun 2014, walaupun untuk komoditas jagung realisasi pada tahun 2015 sempat mengalami

penurunan, namun pada tahun 2016 dan 2017 kembali menunjukkan kinerja yang baik (tabel 1). Begitu pula jika kita melihat neraca antara produksi, konsumsi, serta pertumbuhan produksi sebelum dan setelah adanya program kedaulatan pangan. Pertumbuhan produksi komoditas padi, dan jagung meningkat lebih tinggi setelah adanya program kedaulatan pangan, sementara untuk komoditas kedelai terus mengalami penurunan (tabel 2).

Berdasarkan data dari Kementerian Pertanian, komoditas padi selalu mengalami surplus sejak tahun 2011, dan surplusnya cenderung meningkat sejak adanya program kedaulatan pangan. Komoditas jagung sempat mengalami defisit pada tahun 2014 dan 2015, dan kembali surplus pada 2016 dan 2017. Kementerian Pertanian menyatakan bahwa Indonesia telah swasembada beras sejak tahun 2016, dan telah swasembada jagung pada tahun 2017³. Untuk komoditas kedelai, selalu mengalami defisit, dan defisit tersebut cenderung semakin membesar dari tahun ke tahun.

³ Kementerian Pertanian, "Sejak 2016 Swasembada Beras", <http://www.pertanian.go.id/home/?show=news&act=view&id=2485>.

*Tabel 2. Produksi, Konsumsi, Neraca, dan Pertumbuhan
Produksi Tiga Komoditas Utama Pertanian 2011-2017*

Komoditas	Tahun	Produksi (Juta Ton)	Konsumsi (Juta Ton)	Surplus/(Defisit) (Juta Ton)	Pertumbuhan Produksi 2011-2014	Pertumbuhan Produksi 2014-2017
Beras	2011	36,97	33,05	3,92		
	2012	38,77	33,04	5,73		
	2013	41,46	35,39	6,07		
	2014	40,95	31,49	9,46	10,78%	
	2015	43,62	33,36	10,26		
	2016	46,03	33,84	12,19		
	2017	47,33	31,59	15,74		
Jagung	2011	17,64	15,27	2,37		
	2012	18,96	16,10	2,86		
	2013	18,51	15,69	2,82		
	2014	19,13	19,97	(0,85)	8,41%	
	2015	19,83	20,24	(0,41)		
	2016	23,16	22,59	0,58		
	2017	26,65	18,77	7,88		
Kedelai	2011	0,85	2.122	(2.121,15)		
	2012	0,78	2.283	(2.282,22)		
	2013	0,78	2.116	(2.114,92)		
	2014	0,92	2.236	(2.234,68)	8,23%	
	2015	0,98	2.532	(2.530,72)		
	2016	0,89	2.768	(2.767,43)		
	2017	0,51	2.894	(2.893,29)		

Sumber: Kementerian Pertanian, diolah.

Berdasarkan data yang dirilis oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan di atas, dapat terlihat bahwa program kedaulatan pangan telah meningkatkan pertumbuhan produksi pada dua komoditas utama diatas, dimana produksi beras hanya tumbuh sebesar 10,78 persen pada periode 2011-2014 sebelum adanya program kedaulatan pangan, dan pertumbuhannya meningkat menjadi 15,58 persen pada periode 2014-2017. Begitu pula untuk komoditas jagung, pertumbuhannya meningkat dari 8,41 persen pada tahun 2011-2014 sebelum adanya program kedaulatan pangan, menjadi 39,32 persen pada periode 2014-2017 setelah adanya program kedaulatan pangan.

Hanya komoditas kedelai yang pertumbuhannya menurun. Hal tersebut didasari oleh semakin turunnya luas

tanam untuk komoditas kedelai, dimana pada tahun 2015 luas tanamnya 614 ribu Ha, turun pada 2016 menjadi 576 ribu Ha, dan turun lagi pada 2017 menjadi hanya 446 ribu Ha⁴. Tingginya penurunan luas tanam tersebut disebabkan oleh tingginya tingkat gagal panen kedelai Indonesia, yang membuat para petani mengalihkan produksinya ke komoditas lain.

Jika mengacu pada data tabel 2 diatas, untuk komoditas beras, produksi beras Indonesia seharusnya telah mencukupi untuk kebutuhan konsumsi masyarakat Indonesia, terlihat dari besarnya surplus produksi beras Indonesia dari tahun ke tahun sejak tahun 2011 sampai dengan tahun 2017. Hal serupa juga terlihat pada komoditas jagung, meskipun sempat mengalami defisit pada tahun 2014 dan 2015, namun secara rata-rata dalam tujuh tahun terakhir, produksi Indonesia seharusnya telah mampu memenuhi kebutuhan konsumsi jagung di Indonesia. Kecuali untuk komoditas kedelai yang memang masih mengalami defisit, seharusnya untuk komoditas beras dan jagung Indonesia telah dapat dikatakan berdaulat, sehingga seharusnya tidak memerlukan impor untuk kedua komoditas tersebut.

Namun, berdasarkan data *Outlook Komoditas Pertanian 2016* dan *Statistik Makro Pertanian 2018* yang dirilis oleh Kementerian Pertanian pada Tabel 3, memperlihatkan bahwa sejak tahun 2011 Indonesia masih melakukan impor atas beras dan jagung, bahkan neraca perdagangan atas kedua komoditas tersebut masih negatif. Hal tersebut

⁴ Giri Hartomo, "Swasembada Kedelai di 2018, Kementan Siap Tambah Lahan hingga 2 Juta Ha", <https://economy.okezone.com/read/2018/01/03/320/1839492/swasembada-kedelai-di-2018-kementan-siap-tambah-lahan-hingga-2-juta-ha>

berbanding terbalik dengan data yang ada pada Tabel 2 yang memperlihatkan bahwa Indonesia telah mengalami surplus beras dan jagung.

Tabel 3 Impor, Ekspor, dan Neraca Perdagangan Komoditas Beras, Jagung, dan Kedelai 2012-2017

Tahun	Beras			Jagung			Kedelai		
	Ekspor	Impor	Neraca	Ekspor	Impor	Neraca	Ekspor	Impor	Neraca
2011	1.065	2.744.261	(2.743.196)	12.472	3.207.657	(3.195.185)	8.996	2.088.616	(2.079.620)
2012	1.091	1.927.563	(1.926.472)	39.817	1.805.392	(1.765.575)	33.950	1.220.120	(1.186.170)
2013	2.586	472.665	(470.079)	20.496	3.294.912	(3.274.416)	14.844	5.341.159	(5.326.315)
2014	516	815.285	(814.769)	44.843	3.374.502	(3.329.659)	51.184	5.845.414	(5.794.230)
2015	1.961	861.630	(859.669)	250.831	3.500.104	(3.249.273)	13.935	6.416.821	(6.402.886)
2016	2.010	1.073.720	(1.071.710)	41.875	1.331.575	(1.289.700)	13.797	6.333.786	(6.319.989)
2017	3.500	285.500	(282.000)	47.002	714.504	(667.502)	56.473	7.068.121	(7.011.648)

Sumber: Kementerian Pertanian, diolah.

Pernyataan Kementerian Pertanian yang mengklaim bahwa Indonesia telah swasembada beras sejak tahun 2016, dan telah swasembada jagung sejak tahun 2017 juga menimbulkan pertanyaan jika merujuk data impor beras dan jagung yang masih terus dilakukan sampai dengan tahun 2017. Bahkan, Indonesia masih melakukan impor beras sebesar 1,4 juta ton pada sampai dengan Agustus tahun 2018 ini⁵. Disamping itu, keputusan impor beras yang dilakukan pada tahun 2018 ini juga diwarnai oleh perbedaan pandangan antara Kementerian Pertanian yang tidak setuju atas dilakukannya impor, dengan Kementerian Perdagangan yang menginisiasi dilakukannya impor. Hal tersebut juga menimbulkan pertanyaan mengenai komunikasi dan koordinasi yang dilakukan antar Kementerian tersebut. Walaupun demikian, kinerja ekspor komoditas beras Indonesia terus mengalami peningkatan sejak 2014.

⁵ Wiji Nurhayat, *Hingga Agustus 2018*, "Bulog Sudah Impor Beras 1.4 Juta Ton", Kumparan, Jakarta, 17 September 2018.

Sedangkan untuk komoditas jagung, meskipun Pemerintah masih melakukan impor, namun jumlah impor yang dilakukan terus mengalami penurunan dalam empat tahun terakhir, yang menandakan mulai adanya tren perbaikan dalam komoditas jagung. Sementara untuk komoditas kedelai, masih belum terlihat adanya perbaikan signifikan, dimana tren impor pada komoditas ini cenderung meningkat yang disebabkan meningkatnya permintaan atas komoditas ini, sementara produksinya terus menurun.

Melihat adanya perbedaan yang ditunjukkan pada Tabel 2, yang memperlihatkan bahwa Indonesia memiliki surplus beras dan jagung sehingga seharusnya tidak memerlukan adanya impor, dengan Tabel 3 yang menunjukkan bahwa Indonesia masih melakukan impor atas 2 komoditas tersebut, menimbulkan pertanyaan mengenai basis data yang dipergunakan. Basis data menjadi sangat penting, mengingat dapat menjadi acuan dalam keputusan yang diambil baik oleh Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, maupun BULOG dalam menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan.

Jika Kita membandingkan data pada Tabel 2 diatas dengan data yang dikeluarkan oleh U.S *Department of Agriculture* (USDA) (tabel 4) mengenai produksi dan konsumsi atas komoditas beras dan jagung Indonesia, memperlihatkan perbedaan yang signifikan. Tabel 2 memperlihatkan bahwa untuk komoditas beras dan jagung Indonesia cenderung mengalami surplus. Namun tabel 4 menunjukkan hal yang berlawanan. Tabel 4 memperlihatkan bahwa konsumsi untuk kedua komoditas tersebut selalu lebih besar daripada produksinya, terutama dalam 7 tahun terakhir.

Tabel 4 Statistik Produksi dan Konsumsi atas komoditas Beras dan Jagung Indonesia versi U.S Department of Agriculture (USDA) tahun 2011-2017 (Dalam Juta Ton)

Tahun	Beras			Jagung		
	Produksi	Konsumsi	Surplus/(Defisit)	Produksi	Konsumsi	Surplus/(Defisit)
2011	37,50	38,85	(1,35)	8,10	9,50	(1,40)
2012	37,30	39,55	(2,25)	8,90	10,70	(1,80)
2013	36,90	40,00	(3,10)	9,10	11,50	(2,40)
2014	37,70	39,80	(2,10)	9,20	12,00	(2,80)
2015	35,56	38,30	(2,74)	10,50	12,10	(1,60)
2016	36,20	37,80	(1,60)	10,90	12,30	(1,40)
2017	36,86	37,50	(0,64)	11,35	12,20	(0,85)

Sumber: U.S Department of Agriculture, diolah.

Apabila mengacu pada tabel 4 di atas, menjadi wajar apabila Pemerintah sampai dengan tahun 2017 masih melakukan impor atas beras dan jagung. Namun demikian, pada tabel 4 diatas menunjukkan adanya kinerja yang cenderung membaik, terutama dalam tiga tahun terakhir, dimana produksi semakin meningkat, dan defisit semakin mengecil, yang mengindikasikan memang dengan adanya program kedaulatan pangan memberikan perbaikan atas pertanian Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas, memperlihatkan bahwa memang secara statistik memperlihatkan bahwa adanya program kedaulatan pangan telah memberikan dampak positif terhadap pertanian Indonesia. Hal ini dapat terlihat dari adanya kecenderungan peningkatan produksi, dimana pertumbuhan produksi terutama untuk komoditas beras dan jagung menjadi lebih tinggi setelah adanya program kedaulatan pangan, serta adanya kecenderungan penurunan impor pada komoditas beras dan jagung dalam beberapa tahun terakhir. Sementara untuk komoditas kedelai, masih menjadi persoalan bagi pertanian Indonesia.

Namun, melihat beberapa permasalahan yang terjadi pada pertanian Indonesia, memperlihatkan terdapat banyak

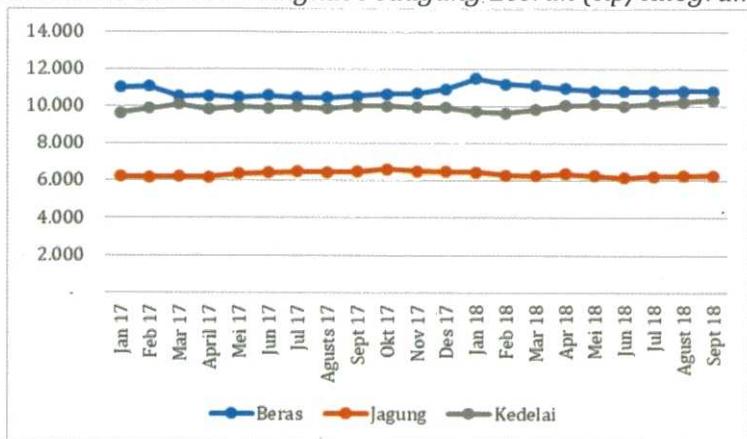
hal yang masih perlu diperbaiki dalam sistem pertanian di Indonesia untuk dapat secara nyata berdaulat, terutama untuk tiga komoditas utama tersebut, yakni mengenai basis data yang akurat, pengendalian atas impor, pengendalian atas alih fungsi lahan, serta meningkatkan koordinasi antar lembaga. Hal-hal tersebut sangat penting untuk mendorong peningkatan kualitas pertanian Indonesia dalam mewujudkan kedaulatan pangan di Indonesia.

B. Peningkatan Distribusi dan Aksesibilitas Pangan, Demi Menjaga Stabilitas Harga

Pemerintah, melalui Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 pada pasal 2 ayat (3) memberikan mandat kepada Perum BULOG dalam menjaga ketersediaan pangan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen untuk jenis pangan pokok yakni beras, jagung, dan kedelai. Adapun untuk selain jenis pangan lainnya dapat ditugaskan kepada BULOG melalui Menteri, baik Menteri Perdagangan maupun Menteri Pertanian.

Berdasarkan gambar 2, dapat kita lihat bahwa harga tiga komoditas utama pangan tersebut memang cenderung stabil secara rata-rata bulanan nasional dalam dua tahun terakhir. Bahkan pada saat bulan Juni-Juli 2017 dimana umat muslim melaksanakan ibadah puasa di bulan ramadhan dan hari raya idul fitri, tidak ada gejolak yang signifikan atas harga tiga komoditas tersebut. Pergerakan harga yang cukup signifikan terjadi di Desember 2017 pada komoditas beras, dimana berdampak terhadap keputusan untuk dilakukannya impor beras pada awal Januari 2018.

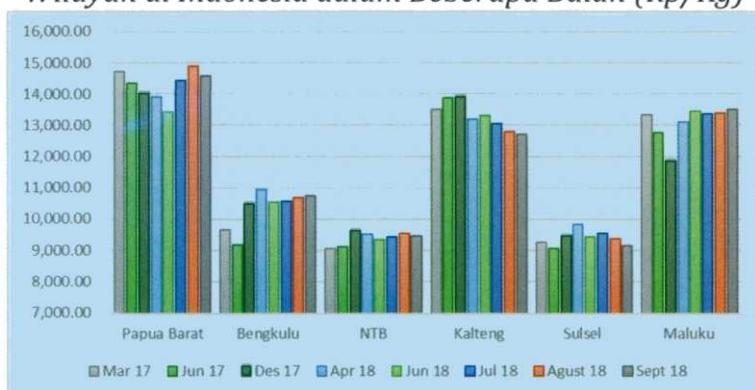
Gambar 2. Pergerakan Harga Pangan Bulanan Atas Tiga Komoditas Utama di Tingkat Pedagang Eceran (Rp/Kilogram)



Sumber: Kementerian Pertanian, diolah.

Namun, ternyata jika kita telusuri secara lebih dalam mengenai harga-harga tersebut, terdapat perbedaan yang cukup besar antara satu daerah dengan daerah lainnya. Sebagai contoh, dalam gambar 3, memperlihatkan bagaimana fluktuasi harga beras dalam suatu daerah, dan perbedaan harga antara satu daerah dengan lainnya. Pada gambar 3, harga tertinggi terdapat di Papua Barat dan terendah di Sulawesi Selatan. Harga tertinggi di Papua Barat sebesar Rp 14.875/kg pada bulan Agustus 2018, dan terendah Rp 13.400/kg pada Juni 2018. Sementara di Sulawesi Selatan, harga tertinggi sebesar Rp 9.829/kg pada April 2018, dan terendah sebesar Rp 9.050/kg pada Juni 2017.

Gambar 3. Perbandingan Harga Beras Pada Beberapa Wilayah di Indonesia dalam Beberapa Bulan (Rp/Kg)



Sumber: Kementerian Pertanian, diolah.

Berdasarkan gambar 3 diatas, dapat kita lihat bahwa perbedaan harga pada beberapa wilayah tersebut disebabkan oleh masih terhambatnya aksesibilitas ke beberapa wilayah tersebut, dan distribusi pangan yang belum merata antara satu daerah dan daerah lainnya. Sehingga dapat disimpulkan, Pemerintah melalui Bulog dan Kementerian Perdagangan saat ini tengah berupaya untuk meningkatkan distribusi dan aksesibilitas atas pangan untuk menjaga stabilitas pangan, salah satunya dengan melakukan Operasi Pasar dan menjaga stok pangan dalam negeri. Namun, upaya tersebut saat ini masih belum mampu secara optimal menjaga stabilitas dan pemerataan harga di seluruh wilayah Indonesia, terutama di wilayah timur.

Dampak Program Kedaulatan Pangan Terhadap Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Petani

Suatu program dikategorikan berhasil bila program tersebut memberikan dampak yang signifikan terhadap objeknya. Dalam hal menilai dampak yang ditimbulkan dari

Program Kedaulatan Pangan terhadap sektor pertanian dalam membangun kembali sektor pertanian sebagai salah satu sektor unggulan di Indonesia dapat kita lihat dari beberapa indikator-indikator perekonomian. Pertama, dapat kita lihat melalui sumbangannya terhadap PDB Indonesia apakah dalam empat tahun terakhir terdapat tren peningkatan.

Disamping itu, dapat kita lihat melalui neraca perdagangan pertanian Indonesia khususnya tanaman pangan, indikator tercapainya kedaulatan pangan adalah apakah impor sektor pangan kita mengalami perbaikan, yang mengindikasikan meningkatnya produksi pangan dalam negeri dan berkurangnya ketergantungan atas impor pangan. Selain itu, dapat juga terlihat dari tingkat kesejahteraan para pelaku pertanian. Peningkatan produktivitas pertanian Indonesia seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan para pelaku pertanian.

Jika dilihat secara jumlah, kontribusi pertanian subsektor tanaman pangan terhadap PDB Indonesia (menurut harga konstan) mengalami peningkatan sejak tahun 2014, dimana tahun 2014 sebesar Rp268,43 triliun, menjadi Rp293,15 triliun pada 2017, atau meningkat sebesar Rp24,72 triliun dalam waktu empat tahun. Namun, apabila kita membandingkan dengan sektor lainnya dalam kontribusinya terhadap PDB Indonesia, dapat terlihat bahwa kontribusi sektor pertanian subsektor tanaman pangan secara persentase terus mengalami penurunan dari 3,13 persen pada 2014, menjadi 2,96 persen pada tahun 2017.

Gambar 4. Perkembangan PDB Sektor Pertanian Subsektor Tanaman Pangan di Indonesia Tahun 2014-2017



Sumber: BPS, diolah.

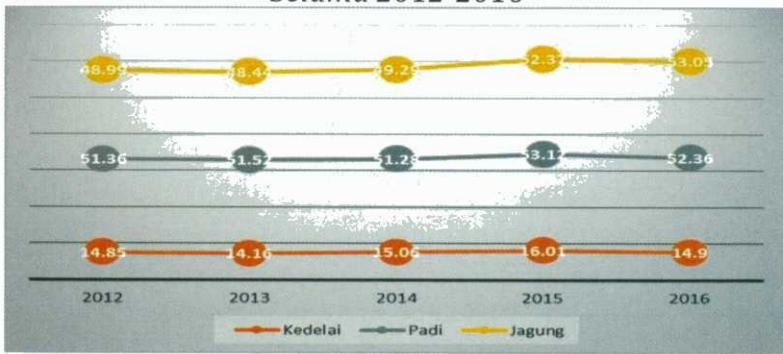
Melihat adanya tren penurunan persentase PDB sektor pertanian terhadap total PDB, mengindikasikan bahwa adanya program kedaulatan pangan, belum memberikan dampak signifikan terhadap roda perekonomian di sektor pertanian. Namun, hal tersebut wajar, mengingat program kedaulatan pangan masih terus berjalan. Seiring dengan terus berjalannya program kedaulatan pangan, serta dengan semakin baiknya sarana dan prasarana pertanian, diharapkan sektor pertanian ini dapat kembali menjadi salah satu sektor utama di Indonesia.

Sementara mengacu pada ekspor-impor sektor pertanian terutama subsektor tanaman pangan pada tabel 3, memperlihatkan bahwa esensi kedaulatan pangan yang berupaya untuk melepaskan ketergantungan atas impor dengan mencukupi kebutuhan pangan melalui produksi dalam negeri, saat ini belum mampu tercapai. Kendati demikian, terdapat perbaikan yang terlihat dari dua komoditas yakni beras dan jagung, terutama jagung dimana volume impornya terus mengalami penurunan dalam beberapa tahun terakhir. Jika pemerintah konsisten dalam upayanya untuk mencapai kedaulatan pangan, diharapkan

dalam beberapa tahun kedepan, seiring dengan peningkatan sarana dan prasarana pertanian, Indonesia dapat benar-benar berdaulat atas pangan, tidak hanya pada tiga komoditas utama tersebut, tapi juga atas seluruh komoditas pangan strategis lainnya.

Selain itu, jika kita melihat produktivitas sektor pertanian, dimana produktivitas diukur berdasarkan tingkat produksi per hektar lahan, untuk tiga komoditas utama yang menjadi sasaran dalam RPJMN 2015-2019 yakni Padi, Jagung, dan Kedelai, berdasarkan data BPS pada 2016 lalu, untuk komoditas padi mengalami fluktuatif dari 2014 ke 2015 mengalami kenaikan, sedangkan turun pada tahun 2016. Sementara untuk komoditas jagung cenderung mengalami tren kenaikan dalam kurun 2014-2016. Dan untuk komoditas kedelai, sempat mengalami tren kenaikan pada 2014 ke 2015, sebelum produktivitasnya turun kembali pada 2016.

Gambar 5. Produktivitas Tiga Komoditas Pangan Utama Selama 2012-2016



Sumber: BPS, diolah.

Meskipun terdapat tren yang fluktuatif pada tingkat produktivitas di sektor pertanian, namun tidak dapat

disimpulkan bahwa adanya program kedaulatan pangan belum mampu meningkatkan produktivitas sektor pertanian di Indonesia, mengingat banyak faktor yang mempengaruhi tingkat produktivitas ini, seperti bibit, pupuk, faktor cuaca, dan sumber daya manusia sektor pertanian itu sendiri. Namun, diharapkan dalam jangka menengah dan panjang, diharapkan dengan adanya program kedaulatan pangan ini dapat meningkatkan produktivitas pertanian, baik dari sisi peningkatan input pertaniannya, pengembangan sdm, sarana dan prasarana pertanian yang digunakan, maupun penggunaan teknologi pertanian sehingga dapat meningkatkan produktivitas pertanian Indonesia.

Selanjutnya, dalam mengukur tingkat kesejahteraan petani, terutama petani tanaman pangan terdapat dua tolak ukur yang lazim digunakan, yakni Nilai Tukar Petani tanaman Pangan (NTPP) dan Nilai Tukar Usaha Pertanian tanaman Pangan (NTUPP). NTPP sendiri merupakan rasio indeks harga yang diterima petani, dengan indeks harga yang dibayarkan petani. NTPP menggambarkan kondisi petani secara umum dan keseluruhan baik yang berasal dari usaha taninya, maupun biaya rumah tangganya. Sementara NTUPP sendiri hanya mengukur rasio harga yang diterima petani dari hasil taninya, dengan harga yang dibayarkan petani untuk usaha taninya.

Gambar 6. NTPP dan NTUPP di Indonesia 2014-2017



Sumber: Kementan, BPS, diolah.

Berdasarkan gambar 6 diatas, jika melihat pada NTUPP, dapat terlihat bahwa memang dari hasil usaha pertanian terdapat tren yang cenderung meningkat atas usaha pertanian sejak tahun 2014, kecuali pada tahun 2016 ke 2017 yang mengalami tren penurunan. Namun, jika kita lihat dari NTPP nya, ada tren sebaliknya. Sehingga dapat disimpulkan, dengan adanya program kedaulatan pangan ini, dari sisi usaha pertanian telah memberikan dampak terhadap peningkatan perekonomian petani, namun besarnya masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan rumah tangga petani.

Rendahnya NTPP sendiri dapat diakibatkan oleh rendahnya jumlah kepemilikan sawah petani, dimana rata-rata petani hanya memiliki sawah tidak lebih dari 1 hektar. Semakin rendah kepemilikan sawah, tingkat efisiensi dalam operasional sawah tersebut akan semakin rendah. Selain itu, dengan rendahnya NTPP, mengakibatkan para generasi muda saat ini menjadi tidak tertarik untuk menekuni usaha

pertanian. Hal tersebut terlihat dari semakin turunnya jumlah tenaga kerja sektor pertanian saat ini.

Berdasarkan uraian dan penjelasan dalam implementasi serta dampak program kedaulatan pangan terhadap pertanian Indonesia terutama terhadap subsektor tanaman pangan, dapat disimpulkan bahwa program kedaulatan pangan saat ini belum secara signifikan memberikan dampak terhadap perekonomian Indonesia, serta belum secara signifikan memberikan dampak terhadap kesejahteraan petani tanaman pangan di Indonesia.

Hal tersebut dapat dicerminkan dari kontribusi PDB sektor pertanian tanaman pangan yang malah menurun, jika dibandingkan dengan kontribusi secara sektoral. Masih tingginya impor pertanian pada subsektor tanaman pangan juga menjadi tolak ukur yang dapat memperlihatkan belum terwujudnya kedaulatan pangan di Indonesia. Serta belum mampunya meningkatkan kesejahteraan para petani Indonesia, yang dapat dicerminkan dari nilai NTPP yang cenderung menurun.

Studi Kasus Kota Batu Malang

Pariwisata di Jawa Timur, khususnya Kota Batu menarik minat wisatawan baik asing maupun domestik. Hal ini dikarenakan kawasan ini merupakan kawasan yang damai, tenram, dan jarang terjadi konflik antar lapisan masyarakat. Penerapan UU Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataan semakin mempercepat pembangunan pariwisata termasuk pembangunan sektor wisata di Kota Batu.

Pembangunan sektor pariwisata yang sangat pesat di Kota Batu, memberikan implikasi kepada kebutuhan pangan di Kota Batu. Hal ini dikarenakan adanya kebutuhan lahan untuk membangun fasilitas pariwisata dan pendukung pariwisata. Tingginya kebutuhan lahan untuk membangun fasilitas pariwisata di Kota Batu, menyebabkan tingginya alih fungsi lahan yang terjadi di Kota Batu.

Untuk mengatasi alih fungsi lahan, pemerintah Kota Batu mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2011 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Batu Tahun 2010-2030. Dalam peraturan tersebut, Pemerintah Kota Batu membagi wilayah Kota Batu menjadi dua kawasan, yaitu kawasan lindung dan kawasan budidaya. Dalam peraturan tersebut, Pemerintah Kota Batu mengatur kawasan wisata dan kawasan pertanian secara jelas. Hal ini dilakukan untuk meminimalkan alih fungsi lahan yang terjadi.

Penutup

Berdasarkan evaluasi atas implementasi program kedaulatan pangan, serta dampaknya terhadap sektor pertanian yang belum maksimal, memperlihatkan bahwa dalam implementasi program kedaulatan pangan ini masih memiliki banyak tantangan yang harus diselesaikan, diantaranya:

- **Impor** masih menjadi salah satu tantangan terbesar bagi Kedaulatan Pangan di Indonesia. Definisi kedaulatan pangan yang semestinya diartikan sebagai upaya untuk menurunkan ketergantungan atas impor dengan meningkatkan produksi dalam negeri masih belum bisa berjalan baik. Hal ini dapat dilihat dari masih tingginya nilai impor sektor pertanian tanaman pangan

sampai dengan tahun 2016 dan pada tahun 2017. Untuk dapat mengurangi impor, Pemerintah mau tidak mau harus mendorong peningkatan produktivitas pertanian Indonesia, hal tersebut harus dilakukan mulai dari pra tanam, dengan memberikan bibit serta pupuk berkualitas kepada petani sesuai dengan kebutuhannya, menyediakan teknologi yang efisien bagi sektor pertanian, serta menyediakan sarana prasarana pertanian agar lebih memadai;

- **Basis Data**, menjadi salah satu tantangan besar bagi kedaulatan pangan Indonesia. Untuk dapat menjaga stabilitas harga pangan di Indonesia, perlu adanya suatu basis data yang kuat, yang mampu menyediakan data pangan secara *real time* di setiap provinsi sampai dengan tingkat kabupaten, dan desa. Hal tersebut penting untuk dapat memperlihatkan ketersediaan pangan di masing-masing wilayah, dan dapat dipergunakan pula sebagai dasar dalam pengambilan keputusan untuk impor. Untuk dapat meningkatkan basis data, Pemerintah dapat berkoordinasi dengan Pemerintah daerah sampai ke level desa untuk dapat menghimpun data mengenai luas tanam pertanian di wilayahnya masing-masing, serta melakukan *update* secara berkala;
- **Alih Fungsi Lahan**, menjadi salah satu persoalan besar bagi kedaulatan pangan dan pertanian di Indonesia. Tingginya alih fungsi lahan pertanian menyebabkan turunnya tingkat produksi pertanian Indonesia. Untuk dapat mengurangi alih fungsi lahan, Pemerintah dapat lebih mengoptimalkan pemberlakukannya kebijakan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), serta mengupayakan agar Pemerintah Daerah membuat

perda mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), terutama untuk sektor pertaniannya;

- **Kurangnya Koordinasi Antar Lembaga**, baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah daerah, maupun antar lembaga juga menjadi persoalan dalam implementasi program kedaulatan pangan dan sektor pertanian di Indonesia. Sebagai contoh, dengan adanya otonomi daerah, pemerintah pusat sulit untuk melakukan intervensi atas pemerintah daerah untuk membuat RTRW, sebagai upaya untuk mengurangi adanya alih fungsi lahan. Ataupun, koordinasi antara Kementerian Pertanian dengan Kementerian Perdagangan, serta Bulog, dalam memutuskan dilakukannya impor;
- **Infrastruktur Pertanian**, perlu dilakukan perbaikan segera dan peningkatan sarana dan prasarana pertanian, terutama yang berkaitan dengan jaringan irigasi, dan pembangunan waduk sebagai sumber pengairan. Hal tersebut sebagai upaya untuk meningkatkan produktivitas pertanian di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Indonesia.
- BPS. 2017. Indikator Pertanian 2016. Indonesia: BPS.
- BPS. 2018. Analisis Komoditi Ekspor 2011-2017. Indonesia: BPS.
- BPS. 2018. Statistik Harga Produsen Pertanian. Indonesia: BPS.
- BPS. 2018. Statistik Nilai Tukar Petani 2017. Indonesia: BPS.

- Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. 2011-2017. Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. Indonesia: Kementerian Pertanian.
- Giri Hartomo. 2018. Swasembada Kedelai di 2018, Kementan Siap Tambah Lahan hingga 2 Juta Ha. Jakarta: Economy.okezone.com. (03 Januari 2018). Diakses pada 15 Oktober 2018.
- Kementerian Pertanian. 2016. *Outlook Komoditas Pertanian Sub Sektor Tanaman Pangan - Jagung*. Indonesia: Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. 2016. *Outlook Komoditas Pertanian Sub Sektor Tanaman Pangan - Kedelai*. Indonesia: Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. 2016. *Outlook Komoditas Pertanian Sub Sektor Tanaman Pangan - Padi*. Indonesia: Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. 2018. Statistik Makro Sektor Pertanian. Indonesia: Kementerian Pertanian.
- Kementerian Pertanian. 2018. Sejak 2016 Swasembada Beras. Diakses pada 15 Oktober 2018.
- LPEM-UI. 2018. *Indonesia Macro Outlook*. 2018. Indonesia. Panelhargabkp.pertanian.go.id. Diakses pada 15 Oktober 2018.
- U.S Department of Agriculture. 2011-2018. *Indonesia Grain and Feed Annual*. Amerika Serikat.
- Wiji Nurhayat. 2018. Hingga Agustus 2018, Bulog Sudah Impor Beras 1,4 Juta Ton. Jakarta: Kumparan. (17 September 2018). Diakses pada 16 Oktober 2018.

02

Realistikah Program Perluasan 1 Juta Ha Sawah Baru?

Oleh : Dahiri, Nurul Azizah Az zakiyyah

Ringkasan Eksekutif

Realisasi program perluasan 1 juta ha sawah baru dari tahun 2015-2017 baru mencapai 209.409 ha dengan total anggaran sebesar Rp3,4 triliun. Pada tahun 2016 pemerintah bisa menganggarkan sebesar Rp2,06 triliun dengan luas 129.096 ha. Sedangkan tahun-tahun berikutnya anggaran semakin turun begitu juga luasannya, seharusnya anggaran dan luasannya setidaknya lebih dari tahun 2016. Selain itu terdapat penurunan luas lahan sawah daerah-daerah yang potensial dengan kontribusi luas lahan total daerah-daerah tersebut sebesar 44,12 persen dari luas lahan sawah nasional. Kendala yang dihadapi program tersebut yaitu pertama maraknya konversi lahan sawah dan minimnya peran pemda. Kedua, menurunnya jumlah pekerja sektor pertanian. Jika permasalahan tersebut tidak segera di atasi, maka program perluasan lahan 1 juta ha sawah baru tidak realistik.

Berdasarkan kendala yang dihadapi dalam program perluasan 1 juta ha sawah baru, maka pemerintah perlu melakukan upaya untuk meningkatkan capaian program tersebut melalui upaya yaitu pertama, genjot pemda menetapkan LP2B dalam RTRW kabupaten/kota dengan tetap memperhatikan potensi daerah masing-masing karena tidak semua daerah memiliki potensi untuk pertanian. kedua, program cetak sawah baru perlu diiringi pembangunan saluran makro (primer dan sekunder). ketiga, bantuan sarana produksi minimal tiga tahun pasca cetak sawah.

Realistikah Program Perluasan 1 juta Ha Sawah Baru ?

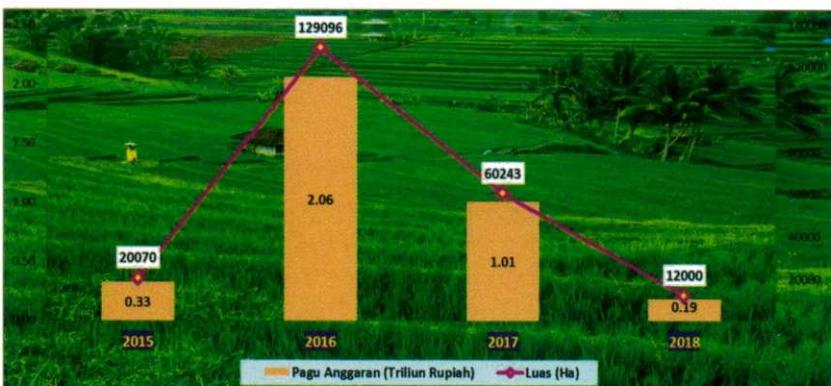
Oleh

Dahiri⁶ & Nurul Azizah Az zakiyah⁷

Pendahuluan

Program perluasan 1 juta ha sawah baru merupakan langkah untuk meningkatkan produksi pangan pokok yaitu padi. Perkembangan realisasi program ini dari tahun 2015 sampai dengan 2017 baru mencapai 209.409 ha dengan total anggaran sebesar Rp3,4 triliun.

Gambar 7. Perkembangan Perluasan Sawah



Sumber : Kementerian, diolah. Keterangan data tahun 2015-2017 adalah realisasi dan data tahun 2018 adalah target.

Penambahan luas sawah tersebut menjadi kabar baik bagi pemerintah, tapi penambahan luasan sawah masih jauh dari 1 juta ha. Pada tahun 2016 pemerintah bisa menganggarkan sebesar Rp2,06 triliun dengan luas 129.096 ha. Sedangkan tahun-tahun berikutnya anggaran semakin

⁶ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: dahiridai@gmail.com

⁷ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: nurulazizahazzakiyyah@gmail.com

turun begitu juga luasannya, seharusnya anggaran dan luasannya setidaknya lebih dari tahun 2016.

Selain itu, terdapat penurunan luas lahan sawah daerah-daerah yang potensial dengan kontribusi luas lahan total daerah-daerah tersebut sebesar 44,12 persen dari luas lahan sawah nasional.

Tabel 5. Luas Lahan Sawah yang Mengalami Penurunan

Wilayah Provinsi	Luas sawah (Ha)		
	Irigasi dan Nonirigasi		
	2014	2015	2016
Sumatera Utara	433,043	423,465	423,029
Sumatera Barat	226,920	226,377	222,482
Sumatera Selatan	616,753	620,632	615,184
Jawa Tengah	966,647	965,261	963,665
Jawa Timur	1,101,765	1,091,752	1,087,018
Kalimantan Tengah	215,545	196,813	194,782
Kalimantan Timur	55,485	57,087	56,505
Kalimantan Utara	21,775	21,448	20,520

Sumber : Kementerian Pertanian, diolah

Tabel 5 tersebut memberikan informasi mengenai adanya kemungkinan masalah konversi lahan yang mengakibatkan luas lahan sawah mengalami penurunan. Padahal pengendalian konversi lahan pertanian ke non pertanian telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLP2B), tetapi konversi lahan pertanian ke non pertanian masih terus terjadi. UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLP2B beserta aturan pelaksanaannya dapat berlaku efektif apabila lahan pertanian pangan

berkelanjutan (LP2B) telah ditetapkan dalam RTRW Kabupaten/Kota⁸.

Melihat permasalahan anggaran perluasan lahan sawah semakin tahun semakin turun dan konversi lahan yang terus terjadi, maka program perluasan lahan 1 juta ha sawah baru tidak realistik. Oleh karena itu, perlu adanya perbaikan baik regulasi maupun teknis untuk merealisasikan program tersebut.

Kendala Program Perluasan 1 Juta Ha Sawah Baru.

A. Maraknya Konversi Lahan Sawah dan Minimnya Peran Pemda.

Alih fungsi lahan pertanian di tanah air terus berlangsung sejak lama. Konversi lahan (dari sawah menjadi lahan lain) tersebut diperkirakan mencapai 100.000 ha per tahun. Bila konversi lahan produktif ini tidak diatasi, maka diperkirakan pada 40-50 tahun yang akan datang, luas lahan sawah akan habis menjadi kawasan non pertanian⁹. Dengan laju konversi 100.000 ha per tahun, setidaknya pemerintah harus mampu memperluas minimal 100.000 ha per tahun. Sedangkan kinerja program perluasan sawah sepanjang tahun 2015-2017 luas areal perluasan sawah baru seluas 209.409 ha.

Konversi lahan sawah menjadi lahan bukan sawah lebih sering terjadi karena alih komoditi, kebutuhan tempat tinggal, dan keperluan untuk fasilitas umum. **Sebagai studi kasus**, konversi lahan sawah menjadi bukan sawah di Kabupaten Banyuasin (hasil survei maret 2018) disebabkan adanya alih komoditi dari tanaman pangan ke tanaman non

⁸ Febrianto, Arif. 2018. Maraknya Konversi Lahan Pertanian ke Non Pertanian.

⁹ Pending Dadih. 2017. Membangun Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Wujudkan Swasembada.

pangan karena margin harga komoditas non pangan dianggap lebih menguntungkan bagi petani. Selain itu terdapat kebutuhan untuk perumahan dan pemenuhan fasilitas umum yang terjadi secara masif. Kemudian, terjadi juga penurunan tingkat kesesuaian lahan dan kesuburan lahan, rusaknya infrastruktur pengairan, perluasan lahan plasma pada lokasi perkebunan yang berdekatan dengan lahan sawah dan terbatasnya tenaga kerja di sub sektor pertanian tanaman pangan. Konversi lahan juga terjadi karena adanya kebijakan peningkatan produksi komoditi pangan lain seperti jagung dan kedelai, sebagian areal sawah juga dipergunakan untuk pengembangan tanaman jagung dan kedelai yang dilakukan secara swadaya maupun oleh adanya program bantuan pemerintah sehingga konversi alih fungsi lahan di Banyuasin pada 2017 sudah mencapai 14.000 ha.

Konversi lahan yang terjadi saat ini sebenarnya tidak lepas juga dari peran pemerintah daerah. Setiap ada pembangunan pada suatu wilayah pastilah meminta izin kepada pemda. Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang PLP2B, pemda harus bisa menetapkan dan menjaga lahan pertanian. Minimnya partisipasi pemda dalam menetapkan lahan-lahan pertanian tersebut dalam RTRW Kabupaten/Kota karena pemda juga harus meningkatkan Pendapata Asli Daerah (PAD) dan perolehan PAD dari pertanian tidak begitu besar dibandingkan dengan pembangunan industri, perkebunan, maupun perumahan. Partisipasi pemerintah daerah yang telah menetapkan luasan lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B) dalam RTRW baru mencapai 222 dari 466 Kabupaten/Kota. LP2B dalam Perda RTRW tersebut sebagian besar baru ditetapkan secara numerik belum dilengkapi dengan data spasial

untuk petani diberikan jaminan pendidikan, kesehatan, perumahan selain saprodi untuk meningkatkan produksi, sedangkan untuk Pemerintah Daerah diberikan DAU dan DAK yang signifikan serta mencoba mensimulasi dimana pemerintah pusat membeli lahan-lahan sawah produktif di daerah-daerah strategis yang rawan alih fungsi dan kemudian dijadikan aset pusat seperti kehutanan¹¹. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 61 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang disebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib melindungi dan memberdayakan petani, kelompok petani, koperasi petani, dan asosiasi petani. Hal tersebut menunjukkan bahwa pemerintah berupaya memberikan regulasi agar terdapat lahan pertanian yang dapat dikuasai dan digunakan sehingga dalam jangka panjang dapat tercipta kestabilan dan ketahanan pangan.

Jika penetapan LP2B dalam RTRW tidak segera digenjot, maka meskipun regulasi yang bertujuan untuk melindungi lahan pertanian telah dikeluarkan oleh pemerintah, konversi lahan pertanian untuk penggunaan non pertanian terus terjadi sebagai *trade off* berlangsungnya pembangunan nasional. Berbagai pelanggaran terkait konversi lahan juga terjadi seiring dengan dinamika pertumbuhan berupa transformasi demografi dan ekonomi melalui konversi lahan pertanian ke penggunaan non-pertanian yang secara *massive* terjadi terutama di pulau jawa (Ashari, 2003). Motif lainnya yang mempengaruhi alih fungsi lahan terjadi karena *land rent* (sewa lahan) yang telah dialihfungsikan memiliki nilai sewa yang lebih tinggi dibanding penggunaan lahan untuk sawah (Pakpahan et al ,

¹¹ Indah. 2018. Kegiatan Perluasan Areal Sawah Dalam Menunjang Swasembada Pangan Berkelanjutan.

1993), hal ini dapat dilihat dari Rasio *land rent* sawah dibandingkan dengan industri dan perumahan berturut-turut adalah sebesar 1 : 500 dan 1 : 622 (iriadi, 1990).

B. Program Cetak Sawah Baru Perlu Diiringi Pembangunan Saluran Makro (Primer dan Sekunder).

Tanaman padi dapat hidup dengan baik di daerah yang berhawa panas dan banyak mengandung uap air atau dapat disimpulkan, padi dapat tumbuh dengan baik di iklim yang panas dan dengan udara yang lembab. Lembab disini dapat diartikan dengan jumlah curah hujan, temperatur, ketinggian tempat sinar matahari, dan angin (Aak, 1990).

Sementara itu, tanah sawah dapat berasal dari tanah kering yang diairi kemudian disawahkan, atau dari tanah rawa-rawa yang “dikeringkan” dengan membuat saluran-saluran *drainase*. Sawah yang airnya berasal dari air irigasi disebut sawah irigasi, sedang yang menerima langsung dari air hujan disebut sawah tadah hujan. Keasaman tanah yang ideal untuk tanaman padi berada pada pH 4,0-7,0 dengan penggenangan akan merubah pH menjadi lebih alkalis. Tanaman padi di dataran rendah sesuai pada ketinggian 0-650 mdpl dengan temperatur 23-27°C sedangkan untuk dataran tinggi padi sesuai pada ketinggian 650-1.500 mdpl dengan temperatur 19-23°C (Purwono dan Heni, 2007). Curah hujan yang sesuai untuk tanaman padi per tahun sekitar 1.500-2.000 mm (Aak, 1990). Tanaman padi sangat memerlukan sinar matahari yang baik, oleh karena itu padi dapat berkembang dengan baik pada suhu dengan temperatur 23-27°C. Namun pemetaan wiliayah untuk menjadi lahan pertanian tidak hanya berdasarkan dari

keasaman tanah, curah hujan, dan temperatur udara, melainkan sumber mata air yang menjadi faktor utama bagi kehidupan tanaman padi. Permasalahan utama dalam membuat lahan sawah adalah kebutuhan terhadap air.

Berdasarkan penjelasan di atas maka peran koordinasi pemerintah pusat dan daerah sangat menentukan untuk memperoleh pemetaan wilayah yang cocok menjadi lahan sawah. Pada dasarnya Pemerintah daerahlah yang akan lebih mengetahui kondisi lahan di daerahnya, sehingga pemerintah pusat dalam menentukan target perluasan lahan sawah dan irigasi perlu data dan informasi dari pemerintah daerah (bersifat *bottom up*). Salah satu informasi yang menunjukkan kurang efektifnya koordinasi tersebut dapat dilihat dari hasil wawancara langsung dengan Dinas Pertanian Kabupaten Banyuasin (survei maret 2018) yang menyatakan bahwa Dinas Pertanian Kabupaten Banyuasin tidak dilibatkan secara langsung dalam perencanaan program perluasan sawah karena merupakan program dan kebijakan yang digagas oleh pemerintah pusat yang bersifat *top down*. Kabupaten hanya menjadi lokasi program dengan instrumen kebijakan baik secara administratif dan teknis telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sangat sedikit kegiatan perluasan sawah yang merupakan permintaan dari tingkat kabupaten karena menyangkut ketersediaan lahan, kelayakan lahan, ketersediaan infrastruktur saluran makro/utama (saluran primer dan sekunder). Kemudian pemerintah pusat setiap tahunnya telah menetapkan target peluasan lahan sawah, padahal kondisi ketersediaan lahan di Kabupaten Banyuasin saat ini tidak memungkinkan untuk dilakukan perluasan lahan sawah baru melalui program perluasan sawah karena lahan-lahan yang tersedia merupakan kawasan yang

dilindungi dan sebagian sudah berstatus Hak Guna Usaha (HGU) dengan pemanfaatan bukan untuk sub sektor tanaman pangan sehingga tidak ada rencana/target perluasan sawah di Kabupaten Banyuasin yang disusun/diajukan dalam Rencana Strategis (Renstra) Dinas Pertanian 2014-2018. Akibat kurangnya koordinasi akan berdampak pada kegiatan yang kurang bermanfaat seperti di Kabupaten Banyuasin, dukungan pemerintah pusat terhadap kebutuhan infrastruktur pertanian cukup besar, akan tetapi pada beberapa kegiatan infrastruktur yang dialokasikan tidak sesuai dengan kebutuhan dan pemanfaatannya seperti pembuatan *ferrocement* dilahan sawah pasang surut tahun 2016. Pada tingkat makro (saluran primer dan sekunder) masih sangat diperlukan perbaikan dan pemeliharaan secara menyeluruh agar konektivitas fungsi saluran dan distribusi pengairan hingga ke lahan sawah dapat berlangsung secara optimal.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka infrastruktur saluran makro (primer dan sekunder) masih menjadi persoalan. Persoalan ini juga ditemukan langsung oleh tim penulis saat meninjau program cetak sawah di Kabupaten Mesuji Provinsi Lampung pada tanggal 20 November 2018. Jumadi selaku ketua kelompok tani meminta supaya pemerintah dapat juga memberikan bantuan untuk saluran makro (primer dan sekunder). Saluran tersebut sangatlah penting untuk meningkatkan intensitas tanam dan produktivitas. Pada dasarnya pemilihan lahan cetak sawah baru tersebut selalu memperhatikan ketersediaan sumber air, namun tidaklah mungkin cetak sawah bertepatan langsung disisi sumber air. Karena itu peran pembangunan saluran makro (primer dan sekunder) menjadi penting untuk dapat menghubungkan lahan cetak sawah dengan

sumber air. Namun domain saluran makro tersebut bukanlah domain Kementerian Pertanian melainkan Kementerian PUPR. Oleh sebab itu Kementerian PUPR dalam merencanakan pembangunan irigasi khususnya saluran makro (primer dan sekunder) harus berdasarkan sebaran program perluasan lahan sawah.

C. Bantuan Sarana Produksi Minimal Tiga Tahun.

Lahan sawah hasil cetak sawah baru merupakan lahan yang baru terbentuk belum dapat langsung menyesuaikan dengan tanaman padi. Lahan tersebut masih membutuhkan waktu untuk penyesuaian. Hasil wawancara dengan kelompok tani Srimukti dan Rukun Tani Desa Wonosari Kabupaten Mesuji diperoleh informasi bahwa :

1. Lahan cetak sawah merupakan bekas lahan hutan rawa sehingga perlu waktu untuk penyesuaian dengan tanaman padi.
2. Sebelum tahun 2018, para petani hasil cetak sawah diberikan bantuan sarana produksi sampai tiga tahun. Hasil cetak sawah pada 2016 mendapatkan bantuan sarana produksi di tahun 2016 dan 2017, tapi pada 2018 tidak mendapatkan bantuan lagi.
3. Bantuan sarana produksi yang paling menting menurut mereka adalah bantuan benih dan pupuk.
4. Produktivitas hasil cetak sawah tahun 2016 pada masa panen 2018 sudah mencapai sekitar 6-7 ton per hektar. Capaian tersebut tidak lepas dari bantuan benih dan pupuk yang selama ini berjalan.
5. Lahan sawah baru maksimal untuk tanam setidaknya 4-5 tahun.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka bantuan sarana produksi sangat diharapkan bagi petani. Bantuan tersebut sangat bermakna untuk motivasi para petani mengolah lahan sawah baru mengingat akses ke lokasi sawah baru melalui medan yang sulit. Seperti hasil tinjauan tim penulis, jalan menuju lokasi menggunakan perahu dan jelas perahu tersebut membutuhkan biaya bahan bakar. Biaya tersebut masuk dalam komponen biaya produksi. Dengan adanya bantuan sarana produksi, maka biaya produksi setidaknya berkurang. Karena itu Ditjen Tanaman Pangan Kementerian Pertanian harus turut mendukung program cetak sawah baru yang telah terealisasi minimal tiga tahun pasca cetak sawah.

Penutup

Program perluasan 1 juta ha sawah baru menghadapi tantangan besar yaitu maraknya konversi lahan pertanian ke non pertanian dan semakin menurunnya jumlah pekerja sektor pertanian. Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan tersebut maka penulis memberikan masukan bagi Pemerintah sebagai berikut :

1. Genjot Pemda Menetapkan LP2B dalam RTRW Kabupaten/Kota dengan tetap memperhatikan potensi daerah masing-masing karena tidak semua daerah memiliki potensi untuk pertanian.
2. Program Cetak Sawah Baru Perlu Diiringi Pembangunan Saluran Makro (Primer dan Sekunder).
3. Bantuan Sarana Produksi Minimal Tiga Tahun Pasca Cetak Sawah.

Daftar Pustaka

- Aak. 1990. Budidaya Tanaman Padi. Penerbit Kanisius. Yogyakarta.
- Ashari, 2003. Tinjauan Tentang Alih Fungsi Lahan Sawah Ke Non Sawah Dan Dampaknya di Pulau Jawa. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- BAPPENAS. 2010. Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian Baru dalam Rangka Mendukung Prioritas Nasional Ketahanan pangan. Jakarta: BAPPENAS.
- Budiardjo, C. (1986). *The politics of transmigration. The Ecologist*, 111-116.
- Dadih, Pending. 2017. Membangun Lahan Tidur dan Mencetak Sawah Wujudkan Swasembada. Diambil kembali dari <http://www.tribunnews.com/bisnis/2017/08/15/membangunkan-lahan-tidur-dan-mencetak-sawah-wujudkan-swasembada>.
- Febrianto, Arif. 2018. Maraknya Konversi Lahan Pertanian ke Non Pertanian. Jakarta: BPN.
- Hidayat, Syarif Imam. 2008. Analisis Konversi Lahan Sawah Di Provinsi Jawa Timur. Media Neliti. J-SEP Vol 2 No.3 Nopember 2008.
- Indah. 2018. Kegiatan Perluasan Areal Sawah Dalam Menunjang Swasembada Pangan Berkelaanjutan. Jakarta: Kementan.
- Iriadi, M. 1990. Analisis Konversi Lahan Sawah Ke Industri dengan Metode Sewa Ekonomi Lahan (*Land Rent*): Studi Kasus di Kecamatan Cibitung, Kabupaten Bekasi Jawa Barat. Jurusan Tanah, Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor.
- Pakpahan, dkk . 1993. Analisis Kebijaksanaan Konversi Lahan Sawah Ke Penggunaan Nonpertanian. Pusat

03

Swasembada Daging Sapi : Populasi Sapi Harus Ditingkatkan

Oleh : Dahiri, Fadila Puti Lenggo Geni

RINGKASAN EKSEKUTIF

Daging sapi merupakan sumber protein hewani yang memiliki prosentase protein tertinggi sebesar 18,8 persen dari ternak lainnya. Namun kapasitas produksi dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan atau permintaan terhadap daging sapi. Ketidakmampuan produksi tersebut, sebenarnya lebih disebabkan oleh populasi sapi domestik yang belum maksimal. Peningkatan populasi sapi masih memiliki kendala yaitu kapasitas produksi dan pakan belum memadai dan budidaya pembibitan sapi yang minim serta permodalan.

Upaya peningkatan populasi sapi masih dimungkinkan mengingat Indonesia secara demografis masih memiliki lahan yang terlantar dengan luas 12,4 juta ha. Adapun upaya yang harus segera dilakukan oleh pemerintah yaitu pertama, perbaikan bibit anakan dengan meningkatkan kelayakan lahan, sanitasi air untuk minum ternak dan infrastruktur bangunan yang memadai untuk kebersihan dan pengolahan limbah atau kotoran sapi. Kedua, pemberian pakan yang memadai dengan mendorong pelaku usaha pakan mandiri dari masing-masing wilayah. Ketiga,permudah syarat-syarat pengajuan kredit untuk permodalan ternak sapi khususnya usaha pembibitan.

Swasembada Daging Sapi: Populasi Sapi Harus Ditingkatkan

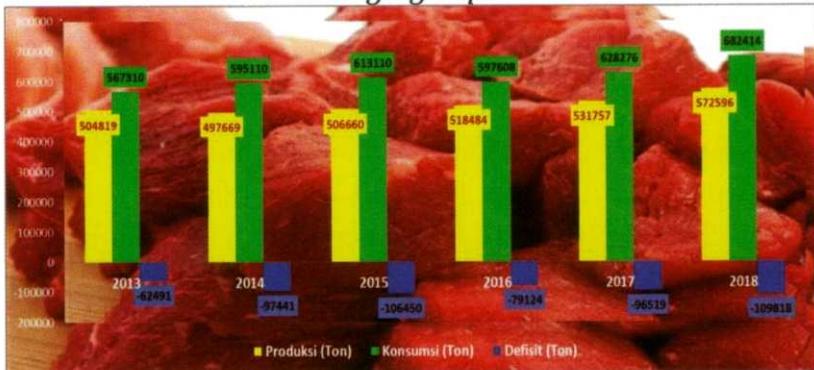
Oleh

Dahiri¹² & Fadila Puti Lenggo Geni¹³

Pendahuluan

Daging sapi merupakan salah satu sumber protein hewani yang dibutuhkan dalam pemenuhan gizi dan memiliki prosentase protein tertinggi sebesar 18,8 persen dari ternak lainnya. Selain itu, pengetahuan masyarakat terhadap keseimbangan dalam pola makanan dan pentingnya akan protein hewani memberikan andil terhadap peningkatan konsumsi daging sapi. Namun peningkatan permintaan tersebut belum diimbangi dengan peningkatan produksi daging sapi.

Gambar 8. Perkembangan Produksi dan Konsumsi Daging Sapi



Sumber : Produksi 2013-2017 BPS, Konsumsi 2013-2017 Pusadatin Kementan, Produksi dan konsumsi 2018 angka estimasi Pusadatin Kementan.

¹² Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: dahiridai@gmail.com

¹³ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: dilaputilg@gmail.com

Selain itu konsumsi protein hewani masyarakat masih rendah sebesar 32,60 gram/kapita/hari dari kondisi ideal 57 gram/kapita/hari¹⁴. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, upaya dan tanggung jawab pemerintah sebagai regulator menjadi penting. Salah satu upaya pemerintah untuk memberikan solusi terhadap kurangnya produksi tersebut yaitu impor daging sapi. Pilihan kebijakan impor oleh pemerintah ini lebih disebabkan oleh produksi yang tidak mampu mengimbangi atau memenuhi lonjakan permintaan daging sapi dari masyarakat. Ketidakmampuan produksi tersebut, sebenarnya lebih disebabkan oleh populasi sapi domestik yang belum maksimal. Hal tersebut perlu dikaji lebih komprehensif mengingat Indonesia secara demografis masih dimungkinkan untuk mengembangkan ternak sapi karena lahan masih bisa dimaksimalkan. Kondisi Indonesia saat ini masih memiliki lahan luas yang terlantar dengan luas 12,4 juta ha¹⁵. Dengan luas lahan tersebut, Indonesia masih memiliki peluang untuk bisa meningkatkan populasi sapi.

Kendala Peternakan sapi

Pemerintah telah menargetkan produksi daging sapi pada tahun 2019 sebesar 755,1 ribu ton dan program UPSUS SIWAB 2017-2018 sebesar Rp1,411 triliun. Oleh karena itu, perlu adanya upaya mewujudkan swasembada daging sapi yang merupakan salah satu pangan strategis. Untuk bisa mewujudkan swasembada tersebut, pemerintah

¹⁴ Diarmita, Ketut. 2018. Swasembada Daging Sapi : Populasi Sapi Harus Ditingkatkan.

¹⁵ Megahwati, Indah. 2018. Kegiatan Perluasan Areal Sawah Dalam Menunjang Swasembada Pangan Berkelanjutan.

perlu melakukan upaya meningkatkan produksi daging sapi. Namun masih ada beberapa faktor yang menyebabkan produksi daging sapi Indonesia masih belum maksimal, antara lain :

a. Kapasitas Produksi dan Pakan Belum Memadai.

Kapasitas usaha produksi peternakan juga masih minim, rata-rata hanya 2-3 ekor per rumah tangga usaha peternakan¹⁶. Masalah lainnya adalah pemberian pakan yang hanya bersumber dari rumput-rumputan, tanpa memperhatikan gizi untuk ternak. Padahal, pemberian pakan yang memperhatikan gizi ternak sangat berkorelasi dengan penambahan bobot sapi yang dihasilkan. Akibat pemberian pakan yang buruk ini, bobot sapi yang dihasilkan peternak sapi rakyat menjadi tidak begitu baik dan maksimal. Capaian penambahan bobot sapi dari peternak sapi rakyat hanya 0,3-0,8 kg/ekor/hari lebih kecil dari usaha peternak skala komersil mencapai 1-1,4 kg/ekor/hari¹⁷.

b. Budidaya Pembibitan Sapi Yang Minim dan Permodalan

Minimnya usaha pembibitan sapi juga merupakan faktor yang mempengaruhi kurangnya produksi dalam memenuhi kebutuhan konsumsi daging sapi nasional. Kapasitas usaha pembibitan sapi lebih rendah dari kapasitas usaha penggemukan sapi. Hal ini disebabkan oleh

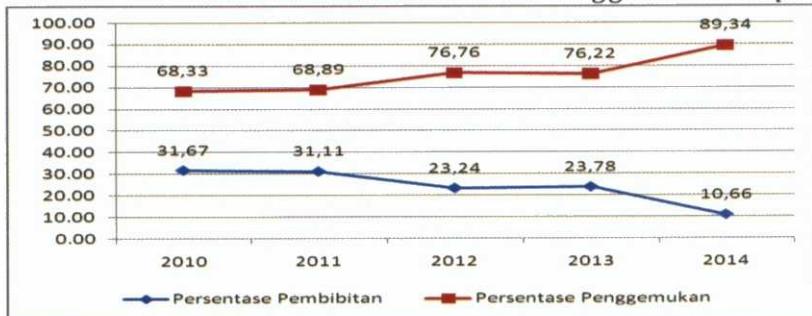
¹⁶ BPS dan Universitas Lampung. 2015. Analisis Tematik ST2013 Subsektor Agribisnis Usaha Rumah Tangga Budidaya Sapi dan Target Swasembada.

¹⁷ BPS dan Universitas Lampung. 2015. Analisis Tematik ST2013 Subsektor Agribisnis Usaha Rumah Tangga Budidaya Sapi dan Target Swasembada.

pembibitan sapi memerlukan investasi jangka panjang, sedangkan penggemukan investasi jangka pendek. Kemudian dana yang diperlukan dalam usaha pembibitan sapi relatif lebih besar dari usaha penggemukan sapi. Para pengusaha cenderung memilih usaha penggemukan sapi karena lebih menguntungkan. Selain itu, usaha pembibitan sapi membutuhkan lahan hijau yang luas. Sedangkan ruang lahan yang dimaksud sudah sangat minim di Pulau Jawa kecuali di luar Jawa khususnya Indonesia Timur.

Setelah memetakan Indonesia Timur sebagai basis pembibitan, maka terdapat permasalahan lain yaitu infrastruktur yang belum memadai. Infrastruktur dalam hal mendistribusikan dan memasok masih menjadi hambatan karena biaya transportasi yang cukup tinggi dan mahal sehingga harga daging sapi akan menjadi mahal. Saat ini usaha pembibitan masih didominasi oleh peternak sapi rakyat. Jelas bibit tidak akan mencukupi untuk permintaan daging sapi karena rata-rata jumlah sapi hanya 2-3 ekor per rumah tangga.

Gambar 9. Persentase Pembibitan dan Penggemukan Sapi



Sumber : BPS

Persentase usaha penggemukan sapi setiap tahun lebih tinggi dari usaha pembibitan sapi. Untuk bisa menopang

upaya pembibitan sapi yang berkelanjutan, pengembangan infrastruktur inseminasi buatan (IB) dan tenaga inseminator menjadi penting. IB bisa membantu dalam percepatan menghasilkan sapi bibit yang berkualitas. Namun, kondisi infrastruktur IB saat ini masih banyak menghadapi kendala. *Pertama*, peternak usaha pembibitan didominasi peternak sapi rakyat yang masih belum familiar dengan IB. *Kedua*, tenaga inseminator, semen sapi unggul, dan infrastruktur yang masih minim. *Ketiga*, konversi lahan ke industri atau perumahan semakin meningkat sehingga mengurangi lahan pengembalaan. *Keempat*, pihak swasta atau investor masih belum tertarik pada usaha pembibitan karena keuntungan relatif lebih kecil dan perputaran arus modal lebih lama dari usaha penggemukan sapi. *Kelima*, sulitnya untuk mendapatkan pinjaman permodalan bagi peternak rakyat dari perbankan. Jika hal ini tidak menjadi perhatian Pemerintah, maka populasi sapi Indonesia di masa yang akan datang bisa terus mengalami penurunan. Apabila penurunan populasi sapi terus berlangsung, Indonesia akan selalu menjadi net importir dan swasembada daging sapi tidak akan pernah terwujud.

Upaya Meningkatkan Populasi Sapi Untuk Mewujudkan Swasembada Daging Sapi

1. Perbaikan Bibit Anakan

Kesulitan dari bibit anakan sapi adalah waktu yang digunakan untuk menghasilkan bibit terbilang lama, yaitu hingga tiga tahun. Hal ini membuat banyak peternak tidak tertarik usaha pembibitan karena dalam waktu tiga tahun harus memelihara sapi dengan biaya cukup besar dan hasilnya lama. Usaha pembibitan sapi yang ada saat ini

cenderung didominasi oleh usaha petani ternak dalam skala kecil, sedangkan perusahaan-perusahaan sekala besar (*feedloter* swasta) hanya fokus pada usaha penggemukan sapi. Karena itu, pada tahun 2015 pemerintah memiliki wacana dengan cara memberikan insentif pembagian sapi indukan kepada peternak yang berminat dengan skema kerjasama. Namun pemerintah juga tetap akan menggandeng *feedloter* swasta. Pihak swasta yang berminat masuk ke bisnis sapi indukan akan diberikan perjanjian dari pemerintah, jika hasilnya sapi jantan maka akan diberikan pada *feedloter*, sedangkan jika sapi betina maka diberikan pada peternak tradisional/peternak rakyat. Sejauh ini swasta tertarik dengan skema ini, namun skema peternakan melalui pemerintah ini masih harus memiliki hukum yang kuat.

Selain dari pihak swasta, pemerintah juga berusaha melalui peternak tradisional langsung, pemerintah akan meminjamkan sapi kepada peternak dengan syarat bahwa di lokasi atau desa tersebut dapat menampung minimal 1.000 ekor sapi yang sudah ada dengan minimal 500 peternak—masing-masing peternak mendapat 2 indukan sapi. Hal ini agar peternak tidak semena-mena dengan sapi yang diberikan pemerintah. Akan ada pengawasan dan dokter khusus yang memantau peternakan di sana, sehingga standardisasi pakan, statistik angka kematian sapi, hasil sapi potong, dan lain-lain akan lebih akurat data-datanya. Hasil perkembangan indukan impor dari tahun 2015-2016 secara total menunjukkan angka pertumbuhan yang positif, walaupun ada daerah yang menunjukkan pertumbuhan yang negatif.

Gambar 10. Perkembangan Indukan Impor 2015-2016



Sumber: Kementan

Di tahun selanjutnya ada program baru pada Oktober 2016, yaitu Program Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting (UPSUS SIWAB). UPSUS SIWAB mencakup dua program utama yaitu peningkatan populasi melalui Inseminasi Buatan (IB) dan Intensifikasi Kawin Alam (Inka).

Dari total target, pemerintah menargetkan ada tiga juta sapi anakan di tahun 2017. Tiga juta anak sapi tersebut akan terlahir dari program Upsus Siwab. Data berikut menunjukkan bahwa kegiatan Upsus untuk Realisasi Kelahiran pada Januari 2017 masih didominasi Provinsi Jatim (67,11 persen atau sebanyak 49.003 ekor), disusul Provinsi Lampung (7,54 persen atau 5.051 ekor), dan Provinsi Jabar (4,66 persen atau 3.040 ekor), serta Provinsi Jateng (4,25 persen atau 3.011 ekor). Sedang daerah lainnya di bawah tiga persen. Namun, setelah enam bulan kemudian atau satu semester, kegiatan UPSUS SIWAB tampak dinamika komposisi yang mulai berimbang di setiap provinsi.

Komposisi tersebut terlihat pada Mei 2017, realisasi Inseminasi Buatan (IB) Nasional sekitar 309.900 ekor dengan capaian 76,96 persen dari target. Ada tiga provinsi yang melampaui target yang ditetapkan, yakni Jateng 134,76

persen, Kalimantan Utara 119,69 persen, dan Jatim 102,68 persen.

Realisasi kebuntingan pada Mei 2017 mencapai 104.581 ekor atau 38,60 persen dari target nasional, dan capaian tertinggi ada di Provinsi NTT, Kalut, Riau, dan Banten. Sedangkan angka kelahiran sapi Mei 2017 sebanyak 62.255 ekor, Jatim 29.398 ekor tetap tertinggi, namun NTT dapat menyusul provinsi lainnya dengan angka kelahiran sapi 8.301 ekor pada Mei 2017. Pada data terakhir capaian IB nasional berdasarkan data kumulatif hingga tanggal 8 Desember 2017 adalah sebanyak 3.690.721 ekor atau 92,27 persen dari target empat juta ekor. Perkembangan UPSUS SIWAB sampai dengan 30 September 2018 telah melahirkan sebanyak 2.167.845 ekor dari 7.281.411 ekor indukan. Hingga saat ini masih ada peluang bahwa sapi dalam kandungan lebih banyak, sehingga harapan angka capaian dari UPSUS SIWAB dapat lebih tinggi di tahun depan.

Selain UPSUS SIWAB, pemerintah juga diharapkan dapat memperhatikan lebih jauh tentang kelayakan lahan, sanitasi air untuk minum ternak dan infrastruktur bangunan yang memadai untuk kebersihan dan pengolahan limbah atau kotoran sapi, juga alat pendukung seperti untuk alat sapi perah dalam kondisi tertentu. Hal ini perlu diperhatikan mulai dari sumber air, kualitas air, kebersihan bangunan, dan lahan dengan pangan serta kondisi yang mendukung perkembangan ternak sapi.

2. Pemberian Pakan Yang Memadai

Pakan sangat penting dalam proses pemeliharaan sapi potong, karena tidak semua peternak memahami pakan yang baik untuk penggemukan daging sapi. Ada dua pakan utama untuk sapi potong yaitu pakan hijau yang berasal dari

tumbuhan segar seperti rumput siratro, lamtoro, gamal, centro, daun lamtoro, limbah pertanian yaitu jerami, dan pakan konsentrat yaitu pakan konsentrat atau pakan penguat yaitu berupa pakan olahan seperti dedak padi yang telah dicampurkan bungkil kelapa, tepung tulang dan garam dapur. Selain pakan pokok tersebut, sapi juga harus diimbangi dengan vitamin dan asupan lain jika dibutuhkan.

Melihat kondisi di Aceh, dari penelitian Mira Delima menyatakan bahwa lahan untuk pengembangan sapi di sana masih belum mencukupi, pakan juga belum optimal dan disarankan untuk memperbanyak rumput jenis *brachiaria humidicola* yang ternyata jumlahnya masih belum memadai. Sedangkan di Sulawesi Barat, Gubernur mengharapkan setidaknya ada 2.500 ha lahan yang dibuka untuk pakan ternak sapi di wilayah provinsi tersebut. Target ini muncul setelah melihat kebutuhan pakan ternak yang belum memadai dan perlu intervensi pemerintah. Hal ini juga mungkin terjadi di beberapa daerah lain dan perlu adanya penanganan lebih dari pemerintah.

Upaya untuk memperbaiki pakan sapi, pemerintah dapat memulai dari pengawasan letak ternak sapi dan pertanian. Jika letak ternak sapi dekat dengan pertanian, hal ini dapat saling menguntungkan dari dua sektor tersebut. Pakan sapi bisa dapat diperoleh dari sisa garapan sawah dan dedak yang tidak digunakan namun masih dapat diolah untuk pakan sapi. Pemerintah juga harus serius melakukan pengembangan lahan pakan ternak dan air. Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan (PKH) telah mengidentifikasi potensi lahan seluas 193.769 ha dalam rangka pengembangan lahan penghasil hijauan pakan ternak (HPT). Hal ini diupayakan agar adanya populasi sapi nasional dan investasi yang sedang digalakkan pemerintah.

Daerah yang diteliti selama 2013-2016 oleh Ditjen PKH bersama Dinas yang membidangi peternakan dan kesehatan hewan yaitu daerah yang tersebar di sembilan provinsi yaitu Aceh, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Maluku Utara dan Papua Barat.

Pengembangan HPT untuk pengembangan sapi potong salah satunya dilakukan melalui mengoptimalkan lahan *ext-tambang* pasca reklamasi, dan kawasan padang penggembalaan. Hingga saat ini telah ada beberapa perusahaan yang melakukan HPT baik di pulau Jawa maupun di luar pulau Jawa. Perusahaan tersebut di antaranya seperti PT. Sae Abadi Santoso, PT. Pramana Austindo Mahardinka, PT. Santori, PT. Pangan Sari Utama Mitra, PT. Papua Utama Mitra dan lain-lain.

Pada awal tahun 2015, Direktorat Jenderal Perikanan Budidaya Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), telah mengukuhkan sebanyak 20 pelaku usaha pakan mandiri dari berbagai Provinsi di Indonesia dalam Asosiasi Pakan Mandiri Nasional (APMN). Asosiasi ini cukup berhasil untuk memenuhi pakan di wilayah masing-masing dengan upaya kemandirian pakan untuk ikan. Terobosan ini bisa menjadi gagasan tambahan dalam pengelolaan pakan untuk sapi, terutama untuk pakan konsentrat dan vitamin tambahan.

3. Permudah Kredit Ke Tani Ternak

Kredit ke Tani Ternak memiliki sejarah yang cukup panjang. Pada tahun 2013, kredit murah mulai dianggarkan sebesar Rp2 miliar untuk peternak dengan bunga ringan. Saat itu harga sapi mulai naik di Jabodetabek dan memberikan angin segar kepada peternak untuk memperbaiki mutu ternakannya. Para peternak dapat

mengajukan kredit ke bank-bank yang sudah bekerja sama, dengan jenis usaha berupa produksi sapi bibit dengan plafon kredit hingga mencapai Rp66,3 miliar atau sekitar 5.000 ekor tiap pelaku usaha.

Pada pertengahan tahun 2016, Kementan berencana untuk memberikan Kredit Usaha untuk peternak sapi anakan dengan bunga ringan, yaitu sebesar empat persen. Selain itu peternak dapat meminjam hingga Rp2 miliar, hal ini disebabkan karena peternakan sapi membutuhkan waktu lama untuk menghasilkan sapi potong berkualitas yang biasanya memakan waktu tiga tahun. Berbeda dengan jenis usaha lain yang membutuhkan dana sebesar kisaran Rp25 juta hingga Rp500 juta. Wacana ini diharapkan dapat disetujui oleh Kemenkeu.

Namun di pihak lain, menurut penelitian S Gayatri tentang kredit ternak sapi di Yogyakarta menyatakan hal yang mengejutkan, yaitu bahwa kredit ini tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat pendapatan sapi perah. Sedangkan menurut penelitian Bambang Winarso tentang KUPS di Sumatera Barat menyebutkan hal serupa. Hal ini disebabkan pemberian kredit terlalu ketat dan menuntut agunan dari peternak dengan nilai yang tinggi. Meski beberapa KUPS berhasil, namun perlu banyak perbaikan dalam aplikasi dan kemudahan KUPS. Selain itu, beberapa berita terbaru menyatakan bahwa kredit ke tani ternak diselewengkan oleh peternak sapi, hal ini harus menjadi perhatian untuk pemberian dan proses KUPS.

Sedangkan Kepala Dinas Peternakan Provinsi Nusa Tenggara Timur menyatakan bahwa para peternak sangat membutuhkan KUR untuk melangsungkan peternakan dan mengharapkan kredit untuk peternak yang mumpuni. Di samping banyaknya masalah kredit ke tani dan ternak,

setidaknya di Kabupaten Grobongan menyatakan hal sebaliknya, para peternak dapat melanjutkan peternakan dengan baik dan membayar utang kredit dengan lancar.

Namun melihat dari banyaknya masalah yang timbul setelah kredit untuk ternak sapi dijalankan, maka pemerintah perlu memperbaiki beberapa hal agar kredit berjalan dengan lancar. Pemerintah harus menginventarisir masalah yang terjadi berulang di lapangan dan memperkuat dasar-dasar pemberian kredit kepada peternak serta mempermudah syarat-syarat pengajuan kredit.

Penutup

Peningkatan konsumsi daging sapi setiap tahunnya harus diimbangi dengan kapasitas produksi. Permintaan yang meningkat tidak mungkin dikurangi, tetapi produksinya harus ditingkatkan. Berbicara produksi tidak terlepas dari jumlah populasi sapi yang tersedia. Karena itu perlunya meningkatkan populasi sapi yang ada saat ini. Kendala yang dihadapi pada peningkatan populasi sapi yaitu minimnya kapasitas produksi dan pakan serta usaha pembibitan sapi sebagai akibat dari lamanya perputaran arus modal, serta sulitnya mencari pinjaman permodalan bagi petani rakyat dari perbankan. Oleh sebab itu, pemerintah harus melakukan upaya-upaya meningkatkan populasi sapi dengan cara, antara lain :

1. Perbaikan bibit anakan dengan meningkatkan kelayakan lahan, sanitasi air untuk minum ternak, dan infrastruktur bangunan yang memadai untuk kebersihan serta pengolahan limbah atau kotoran sapi.

2. Pemberian pakan yang memadai dengan mendorong pelaku usaha pakan mandiri dari masing-masing wilayah.
3. Permudah syarat-syarat pengajuan kredit untuk permodalan ternak sapi khususnya usaha pembibitan.

Daftara Pustaka

- Dahiri. 2016. Daging Sapi : Selamanya Impor Atau Swasembada. Jakarta : Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI.
- Diarmita, Ketut. 2018. Swasembada Daging Sapi : Populasi Sapi Harus Ditingkatkan. Jakarta : Kementerian.
- BPS. 2018. Pengeluaran Untuk Konsumsi Penduduk Indonesia. Jakarta : BPS.
- BPS dan Universitas Lampung. 2015. Analisis Tematik ST2013 Subsektor Agribisnis Usaha Rumah Tangga Budidaya Sapi dan Target Swasembada. Jakarta: BPS.
- BKP. Sumbarprov.go.id. 2015. Pangan Di Provinsi Sumatera Barat Periode Bulan Maret Tahun 2015. Sumatera Barat: BKP
- Ilham, Nyak. 2001. Analisis Permintaan dan Penawaran Daging Sapi di Indonesia. Seminar Nasional Teknologi Peternakan dan Veteriner 2001.
- Ishom, Faizul. 2015. Konsumsi Daging Sapi Orang Indonesia Masih rendah. Diambil kembali dari <http://www.antaranews.com/berita/527724/konsumsi-daging-api-orang-indonesia-masih-rendah>.
- Kementerian Pertanian. 2015. Outlook Komoditas Pertanian Subsektor Peternakan Daging Sapi. Jakarta : Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Setjen Kementerian Pertanian.

Lembong, Thomas Trikasih. 2016. Mendag Nilai Proses Bisnis Daging Sapi Kurang Efisien. Diambil kembali dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/06/18/173511926/mendag.nilai.proses.bisnis.daging.sapi.kurang.efisien>.

04

Insentif Tepat, Investasi Meningkat

Oleh : Rastri Paramita, Laras Lintang A

Ringkasan Eksekutif

Sektor investasi dibutuhkan sebagai motor penggerak perekonomian agar terjadi kesinambungan dalam pembangunan. Untuk menarik minat investor, pemerintah memberikan berbagai insentif fiskal. Insentif fiskal yang sering digunakan sebagai daya tarik adalah *tax allowance* dan *tax holiday*. Namun, dalam pelaksanaannya, masih ditemui beberapa tantangan yang harus diselesaikan oleh pemerintah, diantaranya diperlukan penghitungan terkait *cost and benefit* tiap insentif, agar dapat mengetahui *opportunity lost* dari insentif fiskal tersebut dapat tergantikan oleh peningkatan pertumbuhan ekonomi; belum adanya harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan pusat dan kebijakan daerah; pengenaan kedua insentif bersifat nasional dan berlaku semua sektor; belum optimalnya koordinasi antara pemerintah dan pengusaha dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan investasi; dan kurangnya inovasi bentuk insentif fiskal baru yang atraktif.

Oleh karena itu, diperlukan perencanaan insentif fiskal yang terukur efektivitasnya terhadap pertumbuhan investasi. Selain itu, harmonisasi dan sinkronisasi mutlak dibutuhkan untuk keselarasan pelaksanaan perundang-undangan terkait investasi. Di samping itu, harus ada forum koordinasi rutin membahas kebijakan investasi antara pemerintah dan pelaku bisnis sehingga pelaksanaan insentif fiskal dapat sesuai kebutuhan pelaku usaha, karakteristik industri dan kondisi geografis. Serta pemerintah tetap terus berinovasi mencari bentuk insentif fiskal baru yang mampu menarik minat investor berinvestasi di Indonesia.

Insentif Tepat, Investasi Meningkat

Oleh

Rastri Paramita¹⁸ & Laras Lintang A¹⁹

Pendahuluan

Demi mewujudkan pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif, dibutuhkan sektor yang mampu menjadi motor utama menggerakkan perekonomian secara komprehensif dan berkesinambungan. Apabila dilihat kondisi saat ini, sektor yang memiliki kontribusi besar terhadap PDB adalah sektor konsumsi rumah tangga. Sedangkan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan inklusif, maka dibutuhkan sektor tambahan yaitu investasi sebagai penggerak perekonomian.

Gambar 11. Distribusi PDB Menurut Pengeluaran Berdasarkan Harga Konstan dan Pertumbuhan Ekonomi(%)



Sumber: BPS, diolah

*Angka sementara

**Angka sangat sementara

¹⁸ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: rastri.26@gmail.com

¹⁹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: laras.lintang26@gmail.com

Berdasarkan tabel di atas, dari tahun 2013 hingga tahun 2017 distribusi PDB masih didominasi oleh Konsumsi Rumah Tangga. Bahkan target pemerintah di tahun 2019 juga masih memercayakan konsumsi rumah tangga sebagai motor penggerak perekonomian, yaitu sebesar 54,90 persen.

Namun, untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, tidak bisa hanya menggantungkan pada pengeluaran rumah tangga saja. Dibutuhkan investasi sebagai penggerak perekonomian kedua yang mampu memberikan *multiplier effect* terhadap akumulasi *capital*. Dengan adanya investasi, diharapkan akan tercipta lapangan kerja yang mampu menyerap tenaga kerja. Peningkatan penyerapan tenaga kerja berpengaruh pada peningkatan pendapatan perkapita yang dapat berdampak pada peningkatan konsumsi, peningkatan pendapatan pemerintah dari sisi pajak baik perorangan maupun perusahaan, serta tabungan yang nantinya akan kembali ke investasi dalam bentuk penyaluran kredit usaha. Oleh karena itu, pemerintah mulai membuat strategi dan kebijakan untuk mendorong investasi, diantaranya:

- Menjaga stabilitas perekonomian untuk menciptakan iklim investasi dan bisnis yang kuat;
- Menyederhanakan prosedur perizinan investasi;
- Mengharmonisasikan regulasi-regulasi investasi antara pemerintah pusat dan daerah;
- Meningkatkan peran serta BUMN dalam pembangunan infrastruktur secara konsisten;
- Meningkatkan peran institusi perbankan dalam pemberian kredit khususnya kredit modal kerja dan investasi; dan

- Memperluas peran institusi keuangan non perbankan dalam pengembangan alternatif pembiayaan infrastruktur.

Dalam perkembangannya, masih banyak terdapat beberapa tantangan yang harus dihadapi pemerintah dalam mewujudkan iklim usaha yang mampu menarik banyak investor dari dalam maupun luar negeri. Menurut *world economic forum*, permasalahan yang harus segera diperbaiki dalam melakukan bisnis di Indonesia adalah *inefficient government bureaucracy* dan *policy instability*. Adanya *inefficient government bureaucracy*, akan menyebabkan waktu yang diperlukan lebih lama untuk mengurus perizinan sehingga waktu untuk memulai bisnis juga lebih lama. Bukan hanya waktu, namun juga *high cost economy* karena biaya untuk mengurus perizinan besar.

Selain birokrasi yang kurang efisien, *policy instability* juga masih terjadi di Indonesia. Kondisi ini akan menyebabkan ketidakpastian dalam dunia usaha. Padahal kepastian dalam usaha merupakan hal yang sangat krusial. Semakin jelas kebijakan yang dijalankan dan berlaku di suatu negara, semakin membuat investor yakin dan nyaman untuk berinvestasi di negara tersebut.

Baik birokrasi yang kurang efisien maupun ketidakstabilan kebijakan, disebabkan oleh lemahnya koordinasi antara pusat dan daerah. Masih belum samanya persepsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah akan pentingnya investasi untuk menjaga kestabilan pertumbuhan ekonomi, menyebabkan kebijakan yang dibuat pemerintah pusat untuk mendukung iklim investasi yang kondusif tidak didukung dengan kebijakan yang dibuat oleh kepala daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Kondisi inilah yang menimbulkan panjangnya birokrasi dan *policy instability*.

Apabila permasalahan ini terus berlangsung akan menyebabkan tidak optimalnya pengaruh kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terhadap peningkatan investasi. Seperti salah satunya pemberian insentif fiskal. Insentif fiskal bagi negara berkembang merupakan kebijakan yang umumnya dilakukan untuk membuat investasi di negaranya menjadi lebih atraktif bagi investor. Mekanisme instrumen fiskal ini dapat berupa penurunan pajak untuk sektor tertentu namun mampu menstimulus peningkatan *output* dari sektor tersebut. Pendapatan yang diterima negara bukan hanya dari pajak, tetapi dapat berupa kenaikan konsumsi agregat yang disebabkan oleh peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor tersebut sehingga *outcome* dari insentif fiskal ini berupa pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dapat tercapai.

Berikut ini perkembangan insentif fiskal yang selama telah ada selama ini di Indonesia, sebagai berikut:

Tabel 7. Bentuk Insentif Fiskal

Insentif Fiskal Sektoral/Umum	Insentif Fiskal Kawasan
<p>1. Bebas Impor Bea Masuk Meso dan Barang Masuk di Kawasan Perdagangan Luar Negeri (PPN). Diberikan untuk sektor-sектор yang mendapat investasi dari luar negeri dalam jumlah tertentu.</p> <p>2. PPNBM (Bea Masuk Ditanggung Pemerintah). Diberikan untuk sektor-industri tertentu sesuai rekomendasi dan kesepakatan permuadian dalam rangka investasi ratusan juta rupiah.</p> <p>3. Incentif berupa sanksi dan bantuan pertambangan. Diberikan untuk pertambangan batu mega dan sumber daya alam.</p> <p>4. Incentif Bea Masuk untuk Industri Pengembangan Bisaga Industri Kepentingan Umum.</p> <p>5. Tax Allowance. Diberikan untuk sektor tertentu dan atau daerah tertentu dalam rangka mendukung investasi.</p> <p>6. Penimbunan PPN. Untuk barang strategis termasuk mesin dan peralatan pabrik untuk menghindarkan barang kerja pajak.</p> <p>7. Incentif untuk PLBDK.</p>	<p>1. Kawasan Ekonomi Khusus. Ditangguhkan BM, Tidak dipungut PPN, PPnBM, dibebaskan cukai, barang ke TLDDP dikenakan tarif BM 0% untuk barang hasil produksi yang memakai komponen lokal, fasilitas PPn khusus.</p> <p>2. Kawasan Industri. Kawasan untuk pemusatkan kegiatan industri; dilengkapi dengan sarana dan prasarana infrastruktur penunjang; dapat diberikan insentif fiskal tertentu (<i>tax allowance</i> dan <i>tax holiday</i> sesuai dengan wilayah pengembangan industri).</p> <p>3. Free Trade Zone. Dibebaskan BM, PPN, PPnBM, Cukai belaku ketentuan kapabeanan impor apabila barang masuk ke DDP.</p> <p>4. Tempat Penimbunan Berikat. Berupa Kawasan Berikat dan Pusat Logistik Berikat (PLB). Fasilitas yang berlaku adalah penangguhan BM, tidak dipungut PPN & PPnBM, dibebaskan cukai.</p>

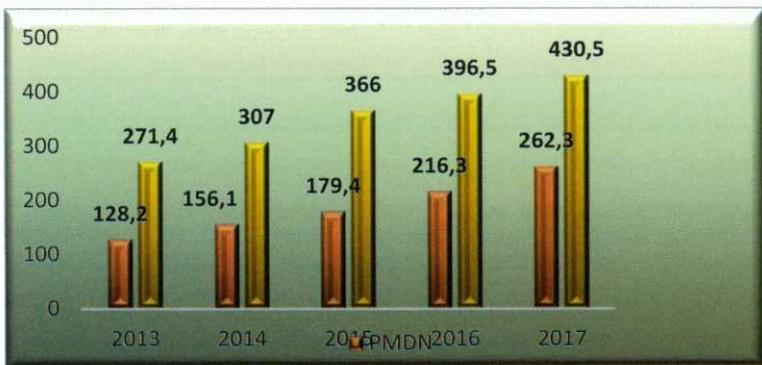
Sumber: Kemenkeu, diolah

Diantara berbagai bentuk insentif fiskal yang ada, *tax allowance* dan *tax holiday* merupakan insentif fiskal yang sering dilakukan perubahan menyesuaikan perkembangan iklim investasi yang ada. Namun, dalam perkembangannya, penerapan kedua insentif fiskal ini masih dirasakan belum optimal oleh dunia usaha. Penentuan kriteria, syarat, dan bentuk insentif masih belum sepenuhnya menjawab kebutuhan pelaku usaha. Berdasarkan permasalahan tersebut, kajian ini akan membahas bagaimana perkembangan *Tax Allowance* dan *Tax holiday* memengaruhi perkembangan investasi di Indonesia, *Tax Allowance* dan *Tax holiday* dari sudut pandang pelaku usaha serta rekomendasi berdasarkan permasalahan yang ada.

Perkembangan Investasi di Indonesia

Berdasarkan data Realisasi Investasi Indonesia yang dihimpun BKPM, sepanjang tahun 2017 mencapai Rp692,8 triliun. Angka tersebut sudah melampaui realisasi investasi yang ditargetkan pada tahun 2017 yaitu sebesar Rp678,8 triliun. Sedangkan pada tahun 2018 Triwulan II nilai realisasi investasi sebesar Rp176,3 triliun membaik dari triwulan II tahun 2017 sebesar Rp170,9 triliun atau meningkat 3,1%. Akan tetapi, jika dilihat pertumbuhan realisasi investasi cenderung melambat menjadi 3,1 persen (triwulan II 2018 : triwulan II 2017) Karena sebelumnya sempat mencapai 11,8 persen (triwulan I 2017 : triwulan I 2018)

Gambar 12. *Investasi PMA & PMDN (dalam triliun Rupiah)*

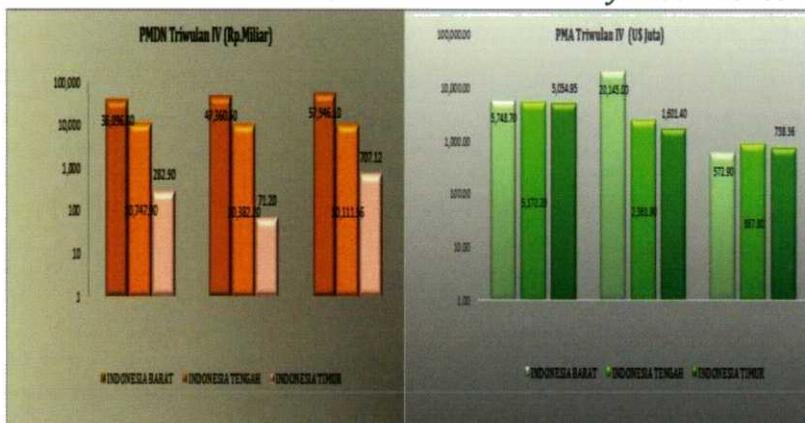


Sumber : BKPM, diolah

Berdasarkan gambar 12, terjadi peningkatan pertumbuhan PPMDN dari 20,57 persen di tahun 2016 menjadi 21,27 persen di tahun 2017. Kondisi ini juga terjadi pada pertumbuhan PMA, pada tahun 2016 tumbuh 8,33 persen meningkat menjadi 8,58 persen di tahun 2017.

Apabila dilihat dari realisasi investasi berdasarkan wilayah, akan nampak pertumbuhan PMDN maupun PMA Indonesia Barat lebih tinggi dibandingkan Indonesia Tengah maupun Indonesia Timur. Kondisi ini disebabkan geografis Indonesia Barat yang mediteran dibandingkan Indonesia Tengah maupun Timur yang lebih didominasi laut. Karakteristik geografis tiap daerah seharusnya menjadi pertimbangan pemerintah dalam menyusun kebijakan terkait peningkatan investasi di Indonesia. Perbedaan geografis ini juga menyebabkan keterbatasan infrastruktur yang tersedia karena mahalnya biaya pembangunan sehingga menyebabkan keengganan investor untuk berinvestasi.

Gambar 13. Realisasi Investasi berdasarkan wilayah di Indonesia



Sumber: BPS, diolah

Tantangan lain yang masih harus segera diselesaikan diantaranya mengenai perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia dari yang bersifat sentralisasi ke desentralisasi. Perubahan ini menyebabkan adanya pengalihan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang

menyebabkan terbatasnya pengaturan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah daerah saat ini dapat mengatur daerahnya sesuai dengan kebutuhan mereka meskipun tetap harus mengacu Rencana Pembangunan Jangka Panjang maupun Pendek sebagai dasar pembangunan yang akan dilaksanakan di daerahnya. Dampak lain dari desentralisasi ini adalah menyebabkan lemahnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hal ini disebabkan oleh masing-masing kepala daerah merasa sama-sama dipilih langsung oleh rakyatnya, sehingga pemenuhan janji kampanye lebih didahului dibandingkan keselarasan dalam pembangunan. Situasi inilah yang sering menyebabkan timbulnya ketidakselarasan kebijakan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kondisi ini juga dialami oleh sektor investasi. Ketidakselarasan antara peraturan investasi pemerintah pusat dengan aturan investasi di daerah, contohnya masalah retribusi. Kebijakan nasional menginginkan adanya efisiensi biaya dengan melakukan pemangkasan retribusi bagi investor yang akan masuk ke Indonesia. Namun, pemerintah daerah cenderung menambah retribusi yang ada di daerahnya sebagai sumber pendapatan daerahnya.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, sejak Juli 2018, Pemerintah telah meluncurkan sistem *online single submission* (OSS), merupakan sistem yang mengintegrasikan seluruh pelayanan perizinan berusaha yang menjadi kewenangan Menteri/Pimpinan Lembaga, Gubernur, atau Bupati/Walikota yang dilakukan melalui elektronik. Yang menjadi dasar hukum pelaksanaan OSS ini adalah UU Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Dalam PP Nomor 24 tahun 2018, mengatur mengenai jenis permohonan, dan penerbit perizinan berusaha; pelaksanaan perizinan berusaha; reformasi perizinan berusaha sektor; sistem OSS; lembaga OSS; pendanaan OSS; insentif atau disinsentif pelaksanaan perizinan berusaha melalui OSS; penyelesaian permasalahan dan hambatan perizinan berusaha melalui OSS; dan sanksi. Dalam awal pelaksanaannya baru tiga daerah yang mencoba OSS, yaitu Purwakarta, Batam, dan Palu.

Terdapat 21 kementerian/lembaga yang sudah komitmen menjalankan OSS yaitu Kementerian Perhubungan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kebudayaan dan Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Pariwisata, Kementerian Kesehatan, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Pertahanan, Kementerian Ketenagakerjaan, Kepolisian RI, Kementerian ESDM, Perusahaan Listrik Negara, Badan Pengawas Obat dan Makanan, Badan Standardisasi Nasional, Kementerian Keuangan, dan Badan Koordinasi Penanaman Modal. Dengan adanya OSS, diharapkan birokrasi perijinan dalam investasi akan lebih efisien sehingga akan menurunkan biaya untuk memulai investasi di Indonesia.

Perkembangan Tax Allowance dan Tax Holiday

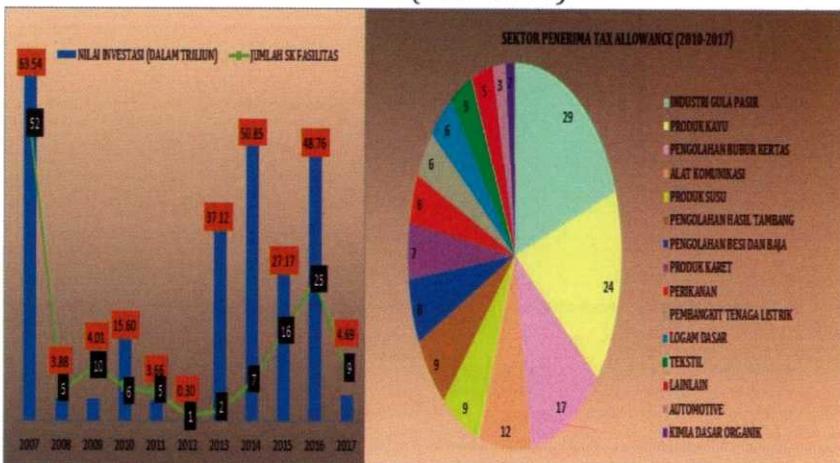
Tax Allowance

Tax allowance merupakan insentif fiskal berusia lebih lama dari *tax holiday*, yaitu sejak tahun 2007. Tujuan dari diberikannya *tax allowance* ini adalah untuk mendorong investasi pada industri tertentu di daerah-daerah tertentu yang akan mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, dan percepatan pembangunan di daerah tertentu.

Yang menjadi subjek dari *tax allowance* adalah wajib pajak badan dalam negeri yang berinvestasi pada industri prioritas nasional. Industri yang masuk dalam prioritas adalah industri yang mendukung diversifikasi ekonomi, memperkuat struktur industri dalam negeri, berdaya saing tinggi dalam pasar internasional, dan memiliki penyerapan tenaga kerja yang besar serta mendukung alih teknologi. Kriteria umum sebuah industri untuk mendapatkan *tax allowance* adalah investasi tinggi atau berorientasi ekspor, tenaga kerja besar, dan tingkat kandungan lokal yang tinggi. Sedangkan yang menjadi persyaratan untuk memperoleh *tax allowance* adalah penanaman modal baru atau perluasan, memenuhi kriteria umum, dan terdapat dalam (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha di Indonesia (KBLI) di lampiran I atau II PP 18/2015 stdtd PP 9/2016.

Bentuk insentif dari *tax allowance* yang saat ini masih berlaku berupa pengurangan penghasilan neto 30 persen dari nilai investasi, penyusutan dan amortisasi dipercepat, PPh dividen sebesar 10 persen atau lebih rendah sesuai P3B, serta tambahan kompensasi kerugian, lebih dari lima tahun, maksimal sepuluh tahun.

Gambar 14. Perkembangan Jumlah Data Perusahaan Penerima Tax Allowance (2010-2017)



Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, diolah.

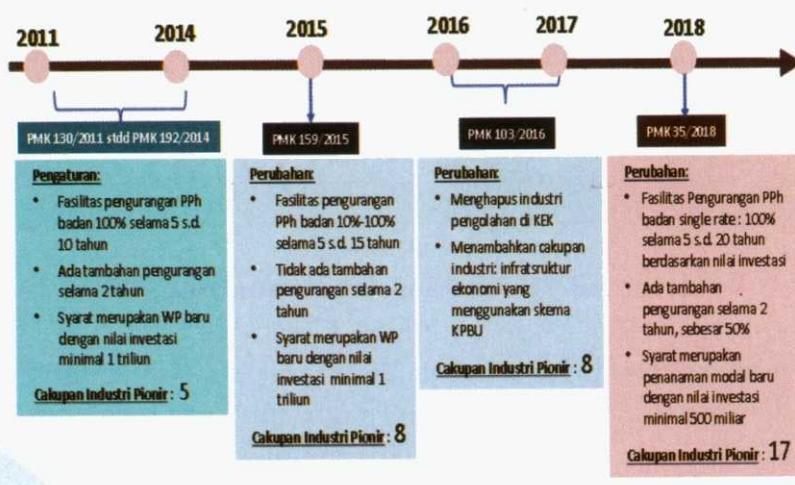
Berdasarkan data Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Surat Keputusan (SK) fasilitas tahun 2017 sebesar 9 SK, turun dari tahun sebelumnya sebesar 25 SK. Total SK fasilitas *tax allowance* sejak PP Nomor 1 Tahun 2007 sebanyak 138 SK fasilitas. Satu perusahaan dapat menerima beberapa kali *Tax Allowance* jika melakukan perluasan usaha. Penurunan nilai investasi Pengurangan pajak ini diberikan bagi perusahaan yang memiliki nilai investasi yang tinggi atau nilai ekspor tinggi, mampu menyerap banyak tenaga kerja serta memanfaatkan sumberdaya lokal yang tinggi.

Tax Holiday

Tujuan diberikannya *tax holiday* adalah untuk mendorong investasi pada industri yang memiliki keterkaitan yang luas, memberi nilai tambah dan eksternalitas yang tinggi, memperkenalkan teknologi baru dan memiliki nilai strategis bagi perekonomian nasional. *Tax holiday* sendiri sudah ada sejak tahun 2011 dan telah

beberapa kali mengalami perubahan. Regulasi terbaru yang berlaku adalah PMK 35/2018 yang bertujuan membenahi skema insentif sebelumnya dengan lebih memberi kepastian dan penyederhanaan prosedur permohonan dalam pemberian fasilitas *tax holiday*.

Gambar 15. Perkembangan Kebijakan Tax Holiday di Indonesia 5 Tahun Terakhir



Sumber: Badan Kebijakan Fiskal

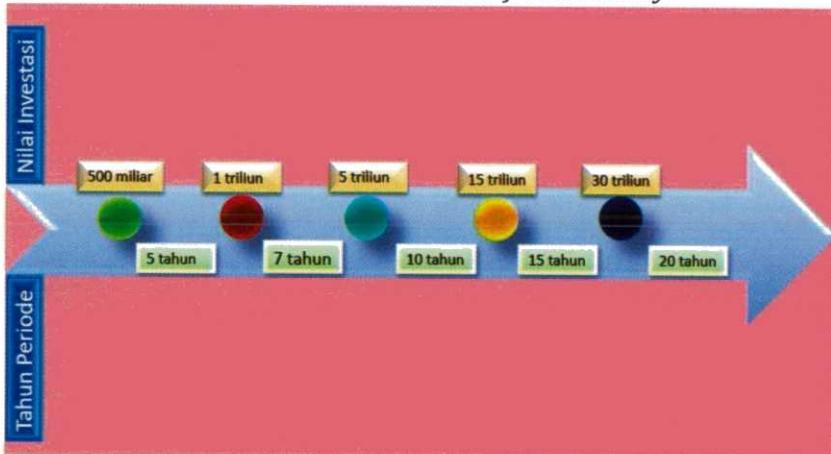
Jika dilihat dari skemanya, perubahan yang terjadi ada dibatasan nilai investasi minimal, persentase pengurangan dan jangka waktu pengurangan yang didasarkan pada besarnya nilai investasi. Adapun kriteria ataupun persyaratan yang dapat menerima *Tax holiday Pertama*, merupakan Wajib Pajak Badan Dalam Negeri. **Kedua**, Merupakan Industri pionir. **Ketiga**, Merupakan penanaman modal baru. **Keempat**, Mempunyai nilai rencana investasi minimal Rp 500 Miliar.

Tax holiday sendiri sudah mencakup beberapa industri pionir, rincian bidang usaha yang termasuk dalam industri

pionir sudah diatur oleh BKPM Perka Nomor 5 Tahun 2018, yang di dalamnya tercantum 17 industri diantaranya: Logam dasar hulu, pengilangan minyak bumi, Petrokimia, kimia dasar organik, komponen *smartphone*, kimia dasar organik, bahan baku farmasi, komponen komputer, komponen utama alat kesehatan, komponen utama alat industri, komponen utama kendaraan roda empat, komponen utama robotika, komponen utama kapal, komponen utama pesawat terbang, komponen utama kereta api, mesin pembangkit tenaga listrik dan infrastruktur ekonomi.

Untuk menarik investor, Pemerintah mempercepat proses pengajuan *tax holiday* yang sebelumnya membutuhkan waktu 125 hari, dalam ketentuan baru hanya memerlukan waktu 45 hari. Pemberian *tax holiday* juga disesuaikan dengan nilai investasi, sebagaimana gambar berikut ini:

Gambar 16. Bentuk Insentif Tax Holiday



Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, diolah.

Sampai dengan tahun 2017, terdapat 11 wajib pajak (WP) yang mengajukan permohonan *tax holiday* dan lima WP yang kemudian dapat disetujui. Kelima WP yang disetujui yaitu dari industri kimia dasar organik yang bersumber dari minyak bumi dan gas alam berjumlah tiga WP dan industri di bidang sumberdaya terbarukan berjumlah dua WP.

Tax Allowance dan Tax Holiday di Mata Pengusaha

Saat ini, pajak masih merupakan sumber pendapatan utama bagi negara. Pada APBN 2018 target pemerintah terhadap pajak mencapai Rp1.618 triliun dan pada RAPBN 2019 naik menjadi Rp1.781 triliun, artinya terjadi kenaikan terkait target pajak yang ingin dicapai Pemerintah. Kenaikan target pajak ini dapat meningkatkan kekhawatiran pengusaha. Menurut Ketua Umum Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), Bahlil Lahadalia mengatakan, cara pemerintah dalam menentukan target pajak belum dilakukan secara transparan. Ketika menentukan dasar peningkatan target pajak tiap tahun, sebaiknya didahului berdiskusi dengan para pengusaha untuk mendapatkan informasi yang riil terkait kondisi dunia usaha. Sehingga diharapkan target pajak yang ditentukan tiap tahun sudah mempertimbangkan kondisi riil dunia usaha selain variabel makro ekonomi. Apabila target pajak yang ditentukan terlalu tinggi maka dapat menyebabkan iklim usaha kurang kondusif serta mampu menghambat diversifikasi yang dilakukan pengusaha.

Terkait *tax allowance* dan *tax holiday* yang ada saat ini, menurut HIPMI masih perlu banyak perbaikan. Dengan adanya *tax allowance* dan *tax holiday* yang bersifat nasional

dan mengeyampingkan karakteristik tiap industri, kondisi infrastruktur di tiap daerah, serta kondisi geografis sehingga menyebabkan pengaruh kedua insentif fiskal ini kurang optimal dalam meningkatkan investasi di Indonesia. Disamping itu, sosialisasi fasilitas *tax allowance* dan *tax holiday* harus senantiasa dilakukan pemerintah agar pengusaha baik dalam negeri maupun luar negeri mampu memahami apa saja yang menjadi hak dan kewajiban mereka ketika ingin berinvestasi di Indonesia.

Selain *tax allowance* dan *tax holiday* yang bersifat nasional, masalah *law enforcement* terhadap pelaksanaan kedua insentif fiskal ini masih lemah. Hal ini dirasakan oleh para pengusaha apabila ingin mendapat *tax allowance* atau *tax holiday*, masih ditemukan multitafsir peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh petugas pajak, sehingga menyebabkan ketidakpastian bagi pengusaha dalam menjalankan usahanya. Contoh pada pengenaan PPnBM sebesar 20 persen dalam usaha *property*. Dalam pelaksanaannya, pengenaan PPnBM 20 persen ini dapat dikenakan dan dapat juga tidak dipungut ke pengusaha *property* tergantung tafsir masing-masing dari Kantor Pelayanan Pajak (KPP). *Law enforcement* yang rendah akan membangun presedent negatif terhadap iklim investasi di Indonesia, karena kepastian dalam berbisnis merupakan hal mutlak dibutuhkan setiap investor.

Sesungguhnya, insentif fiskal yang ada saat ini cukup menarik bagi pengusaha, namun jika regulasinya diperketat dengan tidak memberikan relaksasi bahkan terkesan mematok pajak dari pengusaha maka akan terasa sulit dalam pencapaian target penerimaan pajak tersebut. Selain itu proses administrasi dalam penerimaan insentif fiskal dianggap masih mempersulit para pengusaha, oleh

karenanya pengusaha berharap pemerintah dapat lebih menyederhanakan proses administrasi dalam pemberian insentif fiskal.

Penutup

Berdasarkan analisis yang telah dijabarkan pada sub bagian sebelumnya, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat menjadi pertimbangan sebagai alternatif pelaksanaan insentif fiskal yang selama ini dilakukan, diantaranya:

1. Diperlukan perencanaan yang jelas dan terukur *cost and benefit* dari setiap pemberian insentif fiskal khususnya *tax allowance* dan *tax holiday*. Pemerintah juga perlu mengevaluasi dampak peraturan perpajakan secara berkala terhadap dampak langsung dari peraturan pajak terhadap perkembangan investasi di Indonesia.
2. Dibutuhkan harmonisasi dan sinkronisasi kebijakan fiskal khususnya *tax allowance* dan *tax holiday*, antara pemerintah pusat dan daerah sehingga dapat menciptakan birokrasi yang efisien dan efektif serta investasi di Indonesia lebih atraktif.
3. Dibutuhkan forum koordinasi rutin antara pemerintah dan pelaku usaha dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan dunia usaha sehingga diharapkan terciptanya keselarasan antara kebijakan dan kebutuhan pelaku usaha. Selain itu, forum ini juga dapat menjadi forum sosialisasi pemerintah atas kebijakan terkait investasi.
4. Pemerintah perlu memetakan karakteristik setiap industri, iklim usahanya, serta kondisi geografis daerah. Sehingga kebijakan *tax allowance* dan *tax holiday*

nantinya dapat diberlakukan spesifik sesuai sektor industri, terutama untuk industri yang masuk kategori prioritas. Selain itu, sebaiknya dibuat zonasi, dengan dasar kesulitan geografis dan ketersediaan infrastruktur. Semakin sulit kondisi geografisnya dan minimnya infrastruktur, maka insentif yang diberikan semakin banyak sehingga mampu menarik minat investor berinvestasi.

5. Mencari bentuk lain insentif fiskal yang selama ini belum optimal efeknya terhadap perekonomian, seperti memberikan subsidi bunga kredit kepada eksportir yang mampu menarik dolar ke dalam negeri dalam jumlah tertentu, memberikan kemudahan dalam melakukan bisnis di Indonesia baik dari perijinan hingga pemasaran, memberikan fasilitas subsidi bea masuk yang dikenakan negara tujuan ekspor bagi komoditas unggulan dan memiliki kontribusi besar terhadap PDB serta berdaya saing tinggi.

Daftar Pustaka

Badan Koordinasi Penanaman Modal.(2018). Realisasi Investasi Triwulan II 2018 sebesar 176,3 T, naik 3,1% dibanding Triwulan II 2017. Diakses dari https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaran_pers/Narasi_Indonesia_TW_II_2018_Final.pdf. Tanggal Akses 10 Oktober 2018.

Badan Pusat Statistik.(2018)."Data Realisasi Investasi Penanaman Modal Dalam Negeri Menurut Provinsi Tahun 2015-2017". Diakses dari <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/17/1336/realisasi-investasi-penanaman-modal-dalam-negeri->

<menurut-provinsi-sup-1-sup-miliar-rupiah-2006-2017.html>. Tanggal akses 05 Oktober 2018.

OSS Republik Indonesia.Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Diakses dari <https://www.oss.go.id/oss/> Tanggal akses 12 November 20018.

Paparan "Sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 Dan Bimbingan Teknis *Online Single Submission* Dengan Ikatan Notaris Indonesia".Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI. Agustus 2018. Tanggal akses 12 November 20018.

Pusat Kebijakan Pendapatan Negara. 2018. "Kebijakan Insentif Fiskal". Jakarta. Badan Kebijakan Fiskal.

Putri,Wika Arsanti. 2017. Insentif Pajak Dalam Membentuk Keputusan Investasi. Surabaya. Jurnal Moneter Vol.IV.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 035/PMK.010/2017 tentang Jenis Barang Kena Pajak yang tergolong Mewah Selain Kendaraan Bermotor yang Dikenai Pajak Penjualan atas Barang Mewah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.

Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

05

Tol Laut Dalam Prioritas Pembangunan Konektivitas

Oleh : Rastri Paramita, Mutiara Shinta A

Ringkasan Eksekutif

Program tol laut merupakan perwujudan dari Nawa Cita yang bertujuan untuk membangun konektivitas transportasi laut yang efisien dan efektif, dalam rangka menjamin ketersediaan barang untuk mengurangi disparitas harga, serta menjamin kelangsungan pelayanan penyelenggaraan angkutan barang ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan. Alokasi anggaran dan prioritas pemerintah dalam program tol laut tersebut tentu mengandung harapan besar untuk tercapainya indikator-indikator target yang telah dicanangkan pemerintah untuk peningkatan perekonomian nasional.

Dalam analisis ini, mencoba untuk membahas mengenai perkembangan perencanaan (baik dari segi anggaran serta sasaran *output*), pelaksanaan, capaian (direpresentasikan dengan indeks kinerja logistik, indeks konektivitas, serta persentase penurunan harga di beberapa daerah yang dilalui tol laut) serta tantangan dari program tol laut yang telah dilaksanakan.

Rekomendasi yang dihasilkan meliputi: peningkatan pola pikir masyarakat dalam optimalisasi jalur tol laut sehingga perusahaan pelayaran lebih *feasible*; penyediaan skema insentif fiskal yang mendukung pengembangan wilayah maritim berupa subsidi bagi perusahaan yang berkontribusi membangun infrastruktur di sektor maritim, pemberian suku bunga yang kompetitif, dan jangka waktu hutang; mengintensifkan koordinasi antar K/L serta Pemda dalam membangun industri unggulan di daerah yang dilalui trayek tol laut; diiringi dengan target capaian *outcome* yang lebih tegas dan terukur sehingga capaian yang diraih tidak berhenti pada ranah *output*.

Tol Laut Dalam Prioritas Percepatan Pembangunan Konektivitas

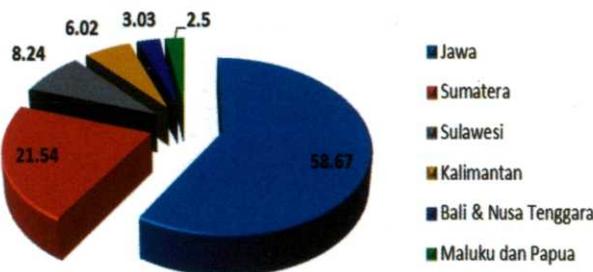
Oleh

Rastri Paramita²⁰ dan Mutiara Shinta Andini²¹

Pendahuluan

Sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, Indonesia masih belum mengoptimalkan sektor maritim sebagai kekuatan perekonomian bangsa. Pemanfaatan kekayaan laut yang berlimpah, antara lain cadangan minyak dan gas bumi, pariwisata bahari, perikanan tangkap, dan lain sebagainya belum memberikan kontribusi besar secara agregat ke produk Domestik Bruto Indonesia.

Gambar 17. Peranan Wilayah/Pulau dalam Pembentukan PDB Nasional Triwulan I-2018 (persen)



Sumber: BPS

Hal ini terlihat dari masih terjadinya disparitas kesejahteraan antara Indonesia Timur dan Indonesia Barat (Gambar 17), biaya logistik yang tinggi sehingga memengaruhi daya saing Indonesia dikancangkan internasional, serta masih terbatasnya mobilisasi barang, jasa, dan orang

²⁰ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: rastri.26@gmail.com

²¹ Analis APBN di Pusat Kajian Anggaran DPR RI. e-mail: mshintaa93@gmail.com

akibat dari keterbatasan alat transportasi yang mendukung. Oleh karena itu, diperlukan perubahan dari jawa sentris menjadi Indonesia sentris sehingga diharapkan disparitas yang terjadi dapat ditekan angkanya.

Berdasarkan permasalahan inilah yang coba diatasi oleh pemerintahan saat ini dengan mengusung konsep konektivitas melalui program tol laut. Apa itu program tol laut? Program tol laut merupakan upaya penyediaan jaringan angkutan laut secara tetap dan teratur melalui penyelenggaraan pelayanan angkutan laut (pola subsidi) dan didukung peningkatan fasilitas kepelabuhanan. Pola jaringan angkutan tol laut menghubungkan simpul pelabuhan utama (*hub*) dan pelabuhan-pelabuhan pengumpunnya (*feeder*). Maksud dan tujuan dari tol laut ini adalah menjangkau dan mendistribusikan logistik ke daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan agar terjamin ketersediaan barang dan mengurangi disparitas harga guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Program Tol laut merupakan perwujudan dari beberapa Nawa Cita, antara lain **Nawa Cita ketiga** yaitu membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan, **Nawa Cita kelima** yaitu meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, **Nawa Cita keenam** yaitu meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing pasar internasional, dan **Nawa Cita ketujuh** mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. Melalui tol laut, diharapkan tumbuh paradigma baru sebagaimana yang dijabarkan pada tabel 8 berikut ini:

Tabel 8. Perubahan Paradigma Setelah Tol Laut Dilaksanakan

DARI	MENJADI
Koridor Ekonomi Berbasis daratan (<i>landway corridor</i>)	Koridor berbasis udara dan maritim (<i>airway & seaway corridor</i>)
Sistem logistik untuk kelancaran arus barang	Sistem logistik untuk mendukung strategi perdagangan
Koridor ekonomi untuk menguatkan pusat ekonomi eksisting dan menarik wilayah di sekitarnya	Koridor ekonomi mendorong terciptanya pusat-pusat pertumbuhan baru dan pemerataan ekonomi di seluruh wilayah nusantara
Kawasan Barat Indonesia dan kawasan Timur Indonesia	Wilayah depan (<i>foreland</i>) dan wilayah dalam (<i>hinterland</i>)
NKRI adalah <i>archipelago</i> (pulau-pulau yang dipisahkan oleh perairan)	NKRI adalah <i>a piece of land</i> (daratan yang saling terhubungkan oleh perairan menjadi satu kesatuan)
The trade follow the ship	<i>The ship promote the trade & the ship follow the trade</i>

Sumber: Bappenas

Ruang lingkup dari program tol laut ini meliputi penyelenggaraan angkutan laut perintis penumpang, penyelenggaraan kewajiban pelayaran publik atau *Public Service Obligation* (PSO) angkutan barang, penyelenggaraan angkutan sungai, danau dan penyeberangan, penyelenggaraan angkutan ternak, dan penyelenggaraan angkutan laut rede. Sedangkan yang termasuk elemen pendukung dari tol laut ini terdiri dari 2, yaitu pelabuhan, termasuk di dalamnya fasilitas pelabuhan dan *produktivitas* pelabuhan dan sarana pengangkut, yang mencakup rute, ukuran kapal, kepastian dermaga (*window system*) serta *inaportnet* yang secara lengkap dapat dilihat pada gambar 2.

Dalam memperkuat pembangunan infrastruktur tol laut, terdapat tiga aspek yang harus menjadi perhatian khusus, yaitu:

1. Aspek angkutan laut. Dalam aspek ini, terdapat target penyelenggaraan 6 rute angkutan barang tetap dan teratur, optimalisasi 96 rute angkutan laut perintis, pembangunan total 200 kapal hingga tahun 2019, dan pembangunan dan pengoperasian kapal ternak.
2. Aspek kepelabuhan. Target yang dicanangkan untuk mendukung aspek ini adalah pengembangan 24

pelabuhan utama tol laut, penyelesaian 91 pelabuhan non komersial, dan pengadaan 11 alat bongkar muat di pelabuhan.

- Aspek keselamatan dan keamanan pelayaran. Target untuk mendukung terwujudnya aspek ini adalah pembangunan 322 sarana bantu navigasi pelayaran, meningkatkan kualitas 44 stasiun telekomunikasi pelayaran, pembangunan 20 kapal kenavigasian, dan pembangunan 50 kapal patroli KPLP.

Gambar 18. Klasifikasi Program Tol Laut



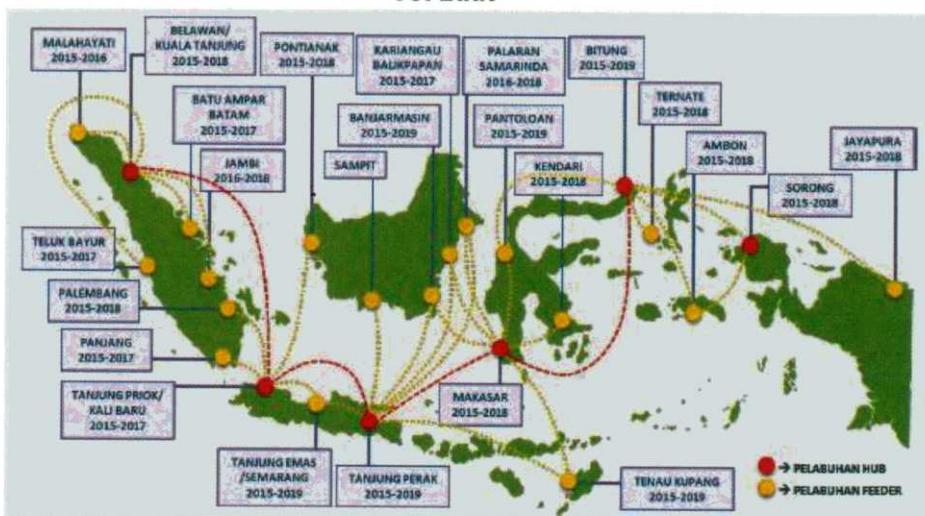
Sumber: Kementerian Perhubungan

Dalam bab ini, mencoba untuk membahas mengenai penyelenggaraan kewajiban PSO angkutan barang. Pemilihan angkutan barang ini untuk mengetahui bagaimana pengaruhnya terhadap pertumbuhan perekonomian daerah yang dilalui oleh tol laut beserta apa saja yang menjadi tantangan yang harus diselesaikan dari program tol laut.

Perkembangan Perencanaan Tol Laut

Peningkatan infrastruktur akan dititikberatkan pada upaya untuk meningkatkan konektivitas nasional, sehingga integrasi domestik ini akan meningkatkan efisiensi ekonomi dan kelancaran arus barang dan jasa antar wilayah di Indonesia.

Gambar 19. Rancangan Awal Pelabuhan Strategis Pendukung Tol Laut



Sumber: BAPPENAS

Keterkaitan antara pusat pertumbuhan wilayah dan daerah sekitarnya, perlu difasilitasi dengan infrastruktur wilayah yang terintegrasi dan terhubung dengan baik dan terpadu, khususnya infrastruktur jalan dan perhubungan, baik perhubungan laut maupun udara, termasuk jaringan informasi dan komunikasi, serta pasokan energi, sehingga tercipta konektivitas nasional, baik secara domestik maupun secara internasional (*locally integrated, internationally connected*). Prioritas khusus akan diberikan

pada peningkatan fungsi dan peran perhubungan laut untuk mewujudkan poros maritim dunia.

Pemerintah menganggarkan Rp355 triliun untuk melakukan program tol laut tahun 2017. Subsidi diberikan untuk biaya angkut peti kemas. Kementerian Perhubungan menyebutkan, besaran subsidi itu mencapai hampir 50 persen dari tarif komersial pada angkutan swasta. Pada 2016, anggaran subsidi tol laut sebesar Rp218,9 miliar. Angka itu meningkat jadi Rp355 miliar pada 2017 dan direncanakan Rp447,6 miliar pada 2018 (tabel 9). Besaran anggaran tersebut tentu mengandung harapan besar untuk tercapainya indikator-indikator target yang telah dicanangkan pemerintah untuk perekonomian nasional.

Tabel 9. Rancangan Tol laut Tahun 2016-2019

ASPEK	PROGRAM TOL LAUT 2017	PROGRAM TOL LAUT 2018	RENCANA TOL LAUT 2019
ARMADA	13 Kapal	19 Kapal	19 Kapal
TRAYEK	13 Trayek	18 Trayek	19 Trayek
ANGGARAN	Rp. 335.051.237.000,-	Rp. 447.628.808.000,-	Rp. 222.028.807.000
OPERATOR	PENUGASAN 7 TRAYEK (PELNI) PELELANGAN 6 TRAYEK (SWASTA)	PENUGASAN 11 TRAYEK (PELNI 6 TRAYEK) (ASDP 2 TRAYEK) (DJAKARTA LLOYD 3 TRAYEK) PELELANGAN 7 TRAYEK (SWASTA)	Proses Pembahasan
PELABUHAN	3 PELABUHAN PANGKAL 40 PELABUHAN SINGGAH	3 PELABUHAN PANGKAL 3 PELABUHAN TRANSHIPMENT 55 PELABUHAN SINGGAH	1 PELABUHAN PANGKAL 33 PELABUHAN TRANSHIPMENT 56 PELABUHAN SINGGAH
POLA SUBSIDI	SUBSIDI OPERASIONAL KAPAL	- SUBSIDI OPERASIONAL KAPAL - SUBSIDI KONTAINER	- SUBSIDI OPERASIONAL KAPAL - SUBSIDI KONTAINER

Sumber: Kementerian Perhubungan

Perkembangan Pelaksanaan Tol Laut

Payung hukum penyelenggaraan angkutan barang di laut (tol laut) antara lain:

1. Peraturan Presiden Nomor 70 tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik Untuk Angkutan Barang Dari dan Ke *Daerah Tertinggal, Terpencil, Terluar dan Perbatasan*, sebagai pengganti PerPres Nomor 106 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Publik untuk Angkutan Barang di Laut;
2. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 65 tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 4 tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kewajiban Pelayanan Publik untuk Angkutan Barang di Laut;
3. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 22 tahun 2018 tentang Komponen Penghasilan Dan Biaya Yang Diperhitungkan Dalam Kegiatan Subsidi Penyelenggaraan Angkutan Barang Di Laut;
4. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 29 Tahun 2018 tentang Tarif Angkutan Barang Di Laut Untuk Melaksanakan Kewajiban Pelayanan Publik (*Public Service Obligation*);
5. Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor AL.108/5/5/DJPL-18 tentang Perubahan Atas Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut Nomor AL.108/5/17/DJPL-17 Tentang Jaringan Trayek Penyelenggaraan Angkutan Barang Di Laut Tahun Anggaran 2018.

Dalam pelaksanaan tol laut, pemerintah memberikan dukungan subsidi dari APBN. Pada tahun 2015-2017, pola subsidi yang diberikan berupa subsidi operasional kapal. Berdasarkan hasil evaluasi tiap tahun pelaksanaan tol laut, pola subsidi dilakukan perubahan untuk mendapatkan skema yang efisien. Pada tahun 2018, pola subsidi tol laut

yang digunakan terdiri dari dua jenis, yaitu subsidi operasional kapal dan subsidi kontainer. Penggunaan subsidi kontainer lebih efisien hingga 40 persen dibandingkan subsidi operasional kapal. Pola subsidi kontainer dengan cara menitipkan kontainer ke pelayaran komersil yang memiliki kesamaan rute. Pemerintah hanya menyubsidi 50 persen biaya pengiriman kontainer yang dititipkan dan 50 persennya lagi ditanggung oleh pengirim barang. Pola subsidi operasional kapal tetap ada, karena untuk memenuhi pelayaran yang tidak tersedia trayek komersilnya, seperti di daerah tertinggal, terpencil, terluar, dan perbatasan.

Setelah mengetahui pola subsidi yang diberikan pemerintah dalam tol laut, berikut ini jenis barang yang dapat diangkut melalui program tol laut, diantaranya dijelaskan dalam gambar 20.

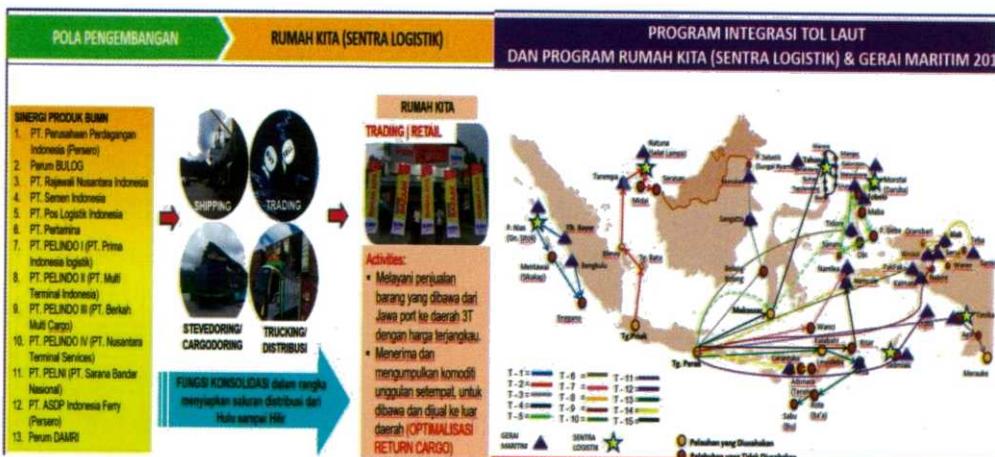
Gambar 20. Jenis Barang yang dapat Diangkut dalam Program Tol Laut

PERPRES NO 71 TAHUN 2015		PERMENDAG NO 38 TAHUN 2018	
PASAL 2 AYAT 6	BARANG KEBUTUHAN POKOK 1. BERAS. 2. KEDELAI BAHAN BAKU TAHU/TEMPE. 3. CABE. 4. BAWANG MERAH. 5. GULA. 6. MINYAK GORENG. 7. TEPUNG TERIGU. 8. DAGING SAPI. 9. DAGING AYAM RAS. 10. TELUR AYAM RAS. 11. IKAN SEGAR (BANDENG, KEMBUNG, TONGKOL / TUNA / CAKALANG)	PASAL 3 AYAT 1	JENIS BARANG LAINNYA 1. AIR MINERAL. 2. BAWANG PUTIH. 3. GARAM. 4. KACANG HIJAU. 5. KACANG TANAH. 6. MARGARIN. 7. MIE INSTAN. 8. MINUMAN RINGAN. 9. OBAT-OBATAN. 10. SAYURAN. 11. SUSU. 12. THE. 13. KOPI. 14. IKAN KEMASAN KALENG. 15. BISKUIT. 16. PAKAIAN JADI. 17. POPOR BAY DAN DEWASA. 18. DETERJEN/SABUN/PASTA GIGI. 19. ALAT TULIS/PERALATAN SEKOLAH. 20. GAS ELPIJI 12 KG.
	BARANG PENTING 1. BENIH. 2. PUPUK. 3. IGP 3 KG. 4. TRIPPLEK. 5. SEMEN. 6. BESI BAJA KONSTRUKSI. 7. BAJA RINGAN.		

Sumber: Kemenhub

Pada tahun 2018, Kementerian Perhubungan menyiapkan aplikasi informasi muat ruang kapal (IMRK) tol laut guna mencegah monopoli, menjaga jenis muatan, dan subsidi tepat sasaran. Walaupun sudah terdapat aplikasi IMRK, masih ditemui ketidaksesuaian antara barang yang dikirim dengan informasi yang diberikan. Hal ini terjadi karena pengawasan terhadap barang di pelabuhan domestik sangat terbatas, baik dalam hal teknologi maupun sumber daya manusianya.

Gambar 21. Perkembangan Sentra Logistik



Sumber: Kemenhub

Program lain yang dibangun oleh pemerintah namun masih menjadi bagian dari program tol laut adalah pembangunan program rumah kita (sentra logistik). Apa itu program rumah kita? Program rumah kita merupakan badan usaha (dalam hal ini penugasan dari pemerintah kepada BUMN) yang menyelenggarakan secara terintegrasi tempat penyimpanan, pemasaran dan pendistribusian barang yang diangkut melalui moda angkutan sebagaimana dimaksud dalam Pepres 70/2017.

Sentra logistik ini juga dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah atau swasta, namun istilah yang digunakan adalah gerai maritim.

Fungsi dari program rumah kita adalah selain sebagai *distributor/consolidator/retail*, diharapkan program Rumah Kita (Sentra Logistik) dapat merekrut para pedagang (diluar pedagang/pemain lama) di daerah/lokasi *homebase* Sentra Logistik tersebut ataupun di luar *homebase/pelabuhan* yang disinggahi Tol Laut/*hinterland* yang pelaksanaannya dapat berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah setempat seperti Dinas Perdagangan.

Perkembangan Capaian Beberapa *Output* Program Pembangunan Tol Laut

Berdasarkan data yang dirilis oleh Bank Dunia, indeks beserta peringkat kinerja logistik Indonesia mengalami perbaikan. Hal tersebut ditunjukkan dengan peningkatan indeks kinerja logistik menjadi 3,18 pada tahun 2018 dari nilai 3,08 pada tahun 2014. Secara peringkatpun dibandingkan dengan negara lain di Dunia Indonesia naik menjadi peringkat 46 di tahun 2018 dari peringkat 53 pada tahun 2014.

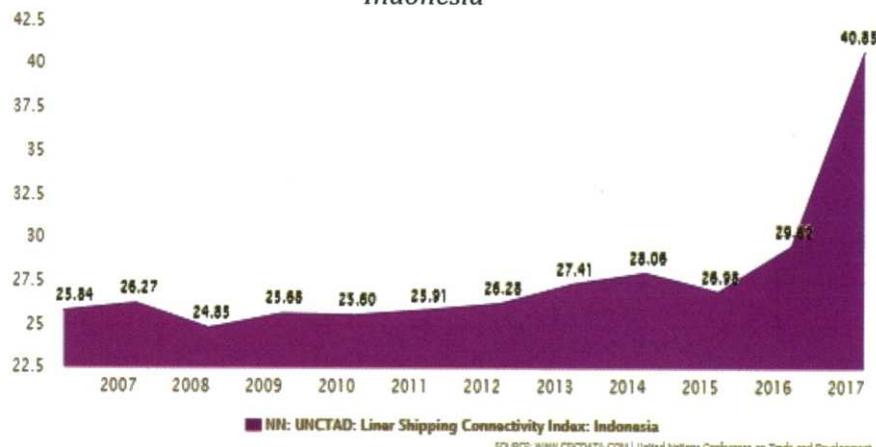
Gambar 22. Perkembangan Peringkat dan Nilai Logistic Performance Index (LPI) Indonesia Tahun 2007-2018



Sumber: Bank Dunia

Selain itu, berdasarkan Indeks Konektivitas Pengiriman Liner Indonesia dilaporkan sebesar 40,85 pada tahun 2017. Mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya di nilai 29,62 yang dapat diartikan adanya perbaikan kualitas Indonesia dalam kemampuan terhubung ke jaringan pelayaran global. Indeks konektivitas tersebut berdasarkan lima komponen sektor transportasi maritim, yaitu: jumlah kapal, kapasitas pembawa kontainer, ukuran kapal maksimum, jumlah layanan, dan jumlah perusahaan yang menyebarkan kontainer kapal di pelabuhan suatu negara.

Gambar 23. Perkembangan Indeks Konektivitas Pengiriman Liner Indonesia



Sumber: CEIC, UNCTAD

Dari segi perbaikan capaian indeks kinerja logistik serta indeks konektivitas tersebut secara umum memantik harapan *multiplier effect* terhadap perekonomian nasional khususnya Kawasan Indonesia Timur melalui perbaikan harga, industri, dan pertumbuhan ekonomi regional. Namun, untuk mencapai itu semua masih banyak tantangan yang dihadapi.

Berbagai bentuk program pendukung tol laut terus dikembangkan. Tujuan untuk mengurangi disparitas harga mulai nampak perkembangannya. Namun, pengurangan harga di daerah yang dilalui trayek tol laut masih belum signifikan karena terdapat berbagai faktor yang mendukung pengurangan disparitas harga di daerah tersebut. Menurut Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menilai, kebijakan tol laut milik Presiden Joko Widodo masih belum berhasil menekan disparitas harga di Indonesia Timur, khususnya pada bahan pangan. Hal itu terlihat dari observasi badan penelitian itu sejak Juli 2016 hingga Agustus 2017. LIPI menggunakan harga bahan pangan di Surabaya, Jawa Timur sebagai harga patokan dalam penelitian tersebut. Pasalnya, Surabaya merupakan basis pelabuhan proyek tol laut yang melayani pengiriman logistik ke 13 rute menuju Indonesia timur.

Adapun, barang logistik ini disalurkan ke sembilan provinsi yang tergolong sebagai wilayah Indonesia Timur yakni Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua Barat, dan Papua. Di samping itu, di dalam penelitian ini, LIPI mengkonversi disparitas antara harga patokan Surabaya dengan harga bahan pangan di masing-masing provinsi ke dalam satuan ukur yang digunakan komoditas tersebut.

Menurut penelitian LIPI, sebetulnya disparitas harga ini masih sama jika dibanding periode yang sama tahun sebelumnya. Menurutnya, masalah disparitas harga ini bukan karena program tol lautnya, melainkan sistem distribusi dari produsen ke pelabuhan (*door-to-port*) dan pelabuhan ke konsumen (*door-to-port*) yang tidak efisien. Sulawesi Selatan bisa jadi provinsi dengan disparitas

terendah karena sebagian besar tinggal di pesisir yang memiliki akses ke pelabuhan. Di sisi lain, disparitas Papua masih tinggi karena sebagian besar barang dari pelabuhan masih harus dikirim ke pedalaman yang tentu saja *costly*. Jadi, tol laut saja tentu belum berhasil menurunkan disparitas harga.

Tabel 10. Penurunan Harga Barang Kebutuhan Pokok di Beberapa Daerah yang Dilalui Trayek Tol Laut Periode Pendataan Januari-Juni 2018 (dalam %)

No	Komoditi	Anambas	Natuna	Sangihe	Kep Talaud	Tidore	Pulau Morotai*	Wakatobi	Buru	Biak Numfor*	Nabire
1	Beras	12,00	7,69	4,0	7,69	4,41	7,02	18,52	3,85	7,69	1,45
2	Gula	4,62	3,85	-	14,29	7,14	5,0	0	22,00	10,00	13,85
3	Minyak Goreng	3.850	12,50	-	20,0	7,69	9,38	16,67	27,50	6,25	7,81
4	Daging Sapi	-	-	-	-	-	-	8,70	-	-	6,67
5	Daging Ayam Ras	8,57	-	-	22,22	21,74	-	20,00	-	14,29	13,33
6	Telur Ayam Ras	0	-	-	0	5,56	-	11,11	-	-	3,85
7	Tepung Terigu	0	35,56	5,56	11,11	22,22	-	-	27,27	11,11	24,44
8	Semen	0	-	4,05	-	2,86	-	3,64	4,62	7,14	7,35

No	Komoditi	Kep. Yapen*	Teluk Wondama	Fak-fak*	Kaimana	Mimika	Asmat	Flores Timur	Lembata	Buru Selatan*
1	Beras	13,33	7,14	21,43	15,38	13,33	16,67	3,85	8,33	10,77
2	Gula	18,75	32,22	18,75	12,50	11,11	33,33	6,25	6,25	17,86
3	Minyak Goreng	10,00	10,00	15,00	6,43	5,56	20,00	5,88	5,56	6,25
4	Daging Sapi	-	-	-	-	-	25,00	-	-	-
5	Daging Ayam Ras	20,0	-	8,33	1,54	6,98	16,67	-	-	-
6	Telur Ayam Ras	-	-	9,09	4,41	-	14,29	20,00	-	-
7	Tepung Terigu	-	-	10,00	5,00	23,08	20,00	0,00	6,25	-
8	Semen	-	-	-	7,14	14,11	-	0,00	4,55	-

Sumber: BAPPENAS, ditjen BPN

Untuk itu, kebijakan tol laut ini harusnya juga diimbangi dengan pembangunan konektivitas dari pedesaan ke akses transportasi. Ini digunakan untuk menekan biaya transportasi yang mahal dari pelabuhan menuju pemukiman terdalam. Namun, metode itu tentu membutuhkan waktu yang lama. Oleh karena itu, pemerintah harus bergerak cepat dengan cara mengoptimalkan penggunaan dana desa yang tahun ini dianggarkan sebesar Rp60 triliun demi pembangunan konektivitas desa ke akses transportasi terdekat. Jika masalah konektivitas darat ini selesai, target pemerintah untuk mengurangi disparitas harga sebesar 50 persen diharapkan bisa tercapai sesuai tenggat waktunya. Selain itu dibutuhkan koordinasi antar kementerian agar pelaksanaan dan manfaat dari tol laut dapat benar-benar menurunkan angka disparitas harga dalam jangka panjang.

Pelaksanaan tol laut hingga saat ini masih menghadapi berbagai tantangan dan membutuhkan berbagai perbaikan yang komprehensif. Tantangan tersebut diantaranya: 1.) Rute tol laut yang bersinggungan dengan pelayaran swasta dan belum mampu bersaing dengan kapasitas dan muatan kapal yang dimiliki swasta; 2.) Kesiapan perkembangan kargo dan kesiapan infrastruktur dermaga serta alur pelayaran; 3.) Ekonomi biaya tinggi *pasca* pelabuhan akibat infrastruktur darat sekitar yang masih rusak parah dan monopoli pengusaha, sehingga produk pertanian dan perkebunan masih belum bisa bersaing. 4.) Masih rendahnya tingkat muatan balik dari Timur Indonesia ke Barat Indonesia yang rata-rata masih berkisar 20 persen dari muatan kapal; serta 5.) Pengembangan kawasan industri (*hinterland*) di sekitar fasilitas dermaga.

Meskipun masih banyak yang harus diperbaiki, namun program tol laut ini masih dibutuhkan untuk mewujudkan konektivitas antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur. Selain sebagai konektivitas, tol laut juga menjadi alat eksistensi negara agar masyarakat di daerah tertinggal, terpencil, terluar dan perbatasan merasakan kehadiran negara. Kehadiran negara sangat penting bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Disamping sebagai pemersatu bangsa, fungsi dari tol laut di Indonesia juga sebagai jalan pembuka isolasi daerah tertinggal, terpencil, terluar dan perbatasan yang selama ini mengalami keterbatasan moda transportasi. Sejalan dengan itu, prinsip tol laut di Indonesia adalah *shipping promote the trade* bukan *shipping follow the trade*. Sehingga diharapkan dari tol laut ini akan menimbulkan simpul-simpul perdagangan yang dalam jangka panjang mampu menggerakkan perekonomian di daerah tertinggal, terpencil, terluar dan perbatasan. *Multiplier effect* ini dapat berupa meningkatnya investasi, meningkatnya trayek pelayaran, meningkatnya arus barang dari dan ke daerah tersebut yang akhirnya dalam jangka panjang mampu menekan disparitas harga antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur.

Penutup

Berikut ini beberapa rekomendasi berdasarkan pembahasan pada sub bagian sebelumnya, diantaranya:

1. Perlunya perubahan pola pikir masyarakat untuk berdagang dengan memanfaatkan jalur tol laut sehingga perusahaan pelayaran yang mengangkut barang menjadi *feasible*.

2. Perlunya pembiayaan yang menggandeng swasta dengan skema yang menarik dan menguntungkan kedua belah pihak dalam hal membangun infrastruktur pendukung optimalnya efektivitas tol laut. Salah satunya dengan menyediakan sumber daya energi, menyediakan pelatihan sdm, moda transportasi yang murah yang mendukung distribusi barang, dan teknologi.
3. Penyediaan skema insentif fiskal yang mendukung pengembangan wilayah maritim. Insentif fiskal tersebut dapat berupa subsidi bagi perusahaan yang mendukung pembangunan infrastruktur di sektor maritim. Subsidi dapat berupa suku bunga yang kompetitif, jangka waktu hutang, atau bentuk insentif lainnya.
4. Perlunya koordinasi antar kementerian dan lembaga serta Pemerintah daerah dalam membangun industri yang mampu menjadi unggulan di daerah yang dilalui trayek tol laut.
5. Program pembangunan tol laut hendaknya diiringi dengan target capaian *outcome* yang lebih tegas dengan indikator-indikator terukur sehingga capaian yang diraih tidak berhenti pada ranah *output*.

Daftar Pustaka

- Ahcjadi, Tri. 2017. Rasionalisasi Program Tol Laut. Indonesia: *Supply Chain Indonesia*. (15 Juni 2017). Diakses pada 16 Oktober 2018
- Andilas, Devi Destiani; Yanggana, Liana Angelia. Pelaksanaan Program Tol Laut PT Pelayaran Nasional Indonesia. Jurnal Manajemen Transportasi & Logistik - Vol. 04 No. 01, Maret 2017.
bappenas.go.id

bps.go.id

- Juwanda. 2017. Analisis Kebijakan Tol Laut Pelabuhan Panjang Lampung. Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik: Universitas Lampung Bandar Lampung.
- Levara, Jaap C. 2016. Perkembangan Pemanfaatan Tol Laut. Prosiding Telaah Perspektif Sosial Ekonomi Tol Laut. Universitas Trisakti: Jakarta.
- Paparan BAPPENAS "Evaluasi Penyelenggaraan Angkutan Barang Di Laut Dan Rencana Pelaksanaan Tahun 2019". Tanggal 9 November 2018. Jakarta.
- Paparan Kementerian Perhubungan Direktorat Jenderal Perhubungan Direktorat Lalu Lintas Dan Angkutan. "Evaluasi Penyelenggaraan Angkutan Barang Di Laut Dan Rencana Pelaksanaan Tahun 2019". 9 November 2018. Jakarta.
- Pressreader*. 2018. Tol laut Belum Efektif. Makassar: Kompas. (5 Februari 2018). Diakses pada 15 Oktober 2018.
- Prihartono, Bambang. Pengembangan Tol Laut dalam RPJMN 2015-2019 dan Implementasi 2015. Direktorat Transportasi: BAPPENAS. Diakses pada 15 Oktober 2018.
- Sukarno, Puput Adi dkk. 2017. Program Tol Laut Konektivitas Yang Belum Tuntas. Kalimantan Bisnis: Indonesia. (2 Juni 2017). Diakses tanggal 4 Oktober 2018.