

## LAPORAN AKHIR

# KEBIJAKAN PENINGKATAN PRODUKSI PADI PADA LAHAN PERTANIAN BUKAN SAWAH

Oleh :

Bambang Irawan

Herman Supriadi

Bambang Winarso

Iwan Setiajie Anugrah

Ahmad Makky Ar-Rozi

Nono Sutrisno



**PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN PERTANIAN  
KEMENTERIAN PERTANIAN  
2015**



SCIENCE. INNOVATION. NETWORKS

# RINGKASAN EKSEKUTIF

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Produksi padi nasional secara umum terbagi atas produksi padi sawah dan padi bukan sawah yang dapat meliputi padi gogo yang dihasilkan dari lahan kering dan padi rawa yang dihasilkan dari lahan rawa. Selama ini sebagian besar produksi padi merupakan produksi padi sawah dan hanya sebagian kecil yang berasal dari padi bukan sawah. Mengingat besarnya kontribusi padi sawah terhadap produksi padi nasional maka upaya peningkatan produksi padi sawah memiliki peranan penting untuk mendukung swasembada beras. Akan tetapi upaya peningkatan produksi padi sawah tersebut semakin sulit diwujudkan akibat beberapa faktor yaitu : (1) Jaringan irigasi di lahan sawah banyak yang tidak terpelihara atau rusak sehingga upaya peningkatan intensitas panen padi semakin sulit diwujudkan, (2) Terjadinya konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian sehingga luas sawah semakin sempit, (3) Pencetakan sawah baru semakin sulit diwujudkan akibat keterbatasan sumberdaya lahan yang dapat dijadikan sawah dan keterbatasan anggaran pemerintah, dan (4) Upaya peningkatan produktivitas padi sawah semakin sulit diwujudkan akibat adanya fenomena kelelahan lahan yang menyebabkan respon produktivitas padi sawah terhadap penggunaan input semakin kecil.

Seluruh faktor tersebut diatas menyebabkan laju pertumbuhan produksi padi sawah semakin lambat. Pertumbuhan produksi padi sawah yang semakin lambat dapat mengancam kemandirian pangan dan swasembada beras dimasa yang akan datang. Dalam rangka mengantisipasi kecenderungan tersebut maka diperlukan suatu terobosan untuk mendorong peningkatan produksi padi nasional. Terkait dengan hal tersebut salah satu strategi yang dapat ditempuh adalah dengan mendorong peningkatan produksi padi bukan sawah yang dapat meliputi padi gogo dan padi rawa. Secara teknis strategi tersebut dapat ditempuh melalui peningkatan produktivitas, peningkatan luas tanam dan intensitas tanaman padi.

### Tujuan

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan merumuskan kebijakan peningkatan produksi padi bukan sawah. Secara rinci tujuan penelitian adalah:

1. Menganalisis karakteristik produksi dan wilayah padi bukan sawah (padi gogo, padi rawa) dan potensinya untuk meningkatkan produksi padi nasional.
2. Menganalisis besarnya peluang peningkatan produksi padi bukan sawah.
3. Mengidentifikasi masalah peningkatan produksi padi bukan sawah dan upayaantisipasi yang diperlukan.

## **METODOLOGI**

Analisis data sekunder dan data primer digunakan dalam penelitian ini. Data sekunder dikumpulkan dari : (1) Laporan hasil penelitian/kajian yang terkait dengan pengembangan padi bukan sawah, (2) Laporan pelaksanaan program pengembangan padi bukan sawah, dan (3) Lembaga penyedia data yang dibutuhkan. Data primer dikumpulkan melalui wawancara responden dengan menggunakan kuesioner.

Untuk kasus padi lahan kering/padi gogo penelitian dilaksanakan di Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Tengah. Di Provinsi Jawa Barat penelitian dilaksanakan di Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Garut sedangkan di Provinsi Jawa Tengah dilaksanakan di Kabupaten Grobogan.

Untuk kasus padi rawa penelitian dilaksanakan di Provinsi Sumatera Selatan yang mewakili daerah padi rawa pasang surut dan Provinsi Kalimantan Selatan yang mewakili daerah padi rawa berlahan gambut. Di Provinsi Sumatera Selatan penelitian dilaksanakan di Kabupaten Barito Kuala yang memiliki lahan rawa pasang surut potensial untuk pengembangan tanaman padi (lahan rawa pasang surut tipe A atau B) relatif luas. Di Provinsi Kalimantan Selatan penelitian dilaksanakan di Kabupaten Banyuasin yang memiliki lahan gambut potensial untuk pengembangan tanaman padi (kedalaman gambut 60 cm – 100 cm) relatif luas.

Responden yang dilibatkan dalam penelitian terbagi atas 2 kategori yaitu : (1) Narasumber/pakar sebagai sumber informasi teknologi dan kebijakan pengembangan padi bukan sawah. Responden pakar sumber informasi teknologi meliputi peneliti senior di lingkup Badan Litbang Pertanian sedangkan responden pakar sumber informasi kebijakan pengembangan padi bukan sawah meliputi pejabat Dirjen Tanaman Pangan, Dirjen Sarana dan Prasarana Pertanian, Dirjen Pengairan Kementerian PU, Dinas Pertanian Propinsi dan Kabupaten. (2) Aparat desa dan pengurus Gapoktan/Poktan yang merupakan sumber informasi tentang kondisi usahatani padi bukan sawah (teknologi yang diterapkan, produktivitas padi, profitabilitas usahatani padi, dsb) serta masalah yang dihadapi untuk meningkatkan produktivitas padi. Responden aparat desa dan pengurus Gapoktan/Poktan dipilih di dua desa contoh di setiap kabupaten sebanyak 10 responden per desa.

## **HASIL PENELITIAN**

### **Karakteristik Produksi dan Daerah Padi Bukan Sawah**

- (1) Pada data statistik yang diterbitkan oleh BPS data padi rawa digabungkan dengan padi sawah sehingga karakteristik produksi bukan sawah yang dapat dianalisis hanya meliputi padi gogo. Selama tahun 1990-2013 pangsa produksi padi gogo relatif tetap sekitar 5% terhadap total produksi padi nasional. Sebagian besar produksi padi gogo tersebut dihasilkan di pulau Jawa, Sumatera dan Kalimantan yang secara keseluruhan menyumbang sekitar 83% terhadap produksi padi gogo nasional.

- (2) Produksi padi gogo umumnya dihasilkan dari lahan ladang/huma sedangkan produksi padi sawah dihasilkan dari lahan sawah. Pada tahun 1993 luas lahan sawah sekitar 8,50 juta hektar dan cenderung turun sebesar -0,26% per tahun sehingga pada tahun 2013 luas lahan sawah hanya sekitar 8,11 juta hektar. Sementara luas lahan ladang/huma cenderung naik rata-rata 3,04% per tahun dari 3,17 juta hektar pada tahun 1993 menjadi 5,27 juta hektar pada tahun 2013. Hal tersebut mengindikasikan bahwa peluang perluasan lahan sawah semakin terbatas sedangkan perluasan lahan ladang/huma masih memungkinkan.
- (3) Produktivitas padi gogo (sekitar 3,2 ton/ha) lebih kecil dibanding produktivitas padi sawah (sekitar 5,2 ton/ha) tetapi laju pertumbuhan produktivitas padi gogo (2,06%/tahun) jauh lebih besar dibanding padi sawah (0,62%/tahun) dan hal ini mengindikasikan bahwa peluang peningkatan produktivitas padi gogo lebih besar dibanding padi sawah. Begitu pula laju pertumbuhan produksi padi gogo akhir-akhir ini cenderung naik (3,78%/tahun pada 2005-2009 menjadi 5,44%/tahun pada 2010-2013) sedangkan laju pertumbuhan produksi padi sawah cenderung turun (dari 4,53%/tahun menjadi 2,60%/tahun) yang artinya bahwa peluang peningkatan produksi padi gogo lebih besar dibanding padi sawah.
- (4) Sebagian besar (sekitar 78%) peningkatan produksi padi gogo disebabkan oleh peningkatan produktivitas sedangkan sebagian besar (sekitar 66%) peningkatan produksi padi sawah berasal dari peningkatan luas panen. Pertumbuhan produksi padi sawah yang utamanya bersumber dari peningkatan luas panen tidak kondusif bagi peningkatan produksi komoditas pangan lain (tebu, jagung, kedelai, sayuran, dsb) yang diusahakan pada lahan sawah akibat persaingan dalam pemanfaatan lahan sawah.
- (5) Meskipun peluang peningkatan produksi padi gogo relatif tinggi dibanding padi sawah tetapi instabilitas pertumbuhan produksi padi gogo (6,71%) lebih besar dibanding padi sawah (3,09%) yang artinya kepastian pertumbuhan produksi padi gogo lebih rendah dibanding padi sawah. Hal ini terutama terjadi karena variabilitas produksi padi gogo akibat pengaruh iklim (3,83%) lebih tinggi dibanding padi sawah (2,60%). Dengan demikian tantangan utama yang dihadapi dan harus diatasi untuk mendorong peningkatan produksi padi gogo adalah memperkecil peluang kegagalan produksi akibat faktor iklim yang dapat mempengaruhi intensitas gangguan hama/penyakit dan ketersediaan air irigasi.
- (6) Dalam rangka pengembangan padi gogo salah satu pertanyaan yang perlu diklarifikasi adalah wilayah mana yang potensial dan perlu mendapat prioritas. Pada prinsipnya wilayah yang layak mendapat prioritas adalah wilayah yang dapat memenuhi 5 kriteria yaitu : kontribusi terhadap produksi padi nasional cukup besar, variabilitas produksi relatif rendah, peluang peningkatan produktivitas dan produksi relatif tinggi, dan sebagian besar peningkatan produksi berasal dari peningkatan produktivitas. Seluruh kriteria tersebut perlu diterapkan agar pengembangan padi gogo di wilayah tersebut dapat memberikan dampak signifikan terhadap produksi gogo nasional, resiko kegagalan produksi relatif rendah, dan peningkatan produksi padi gogo tidak menghambat peningkatan

produksi komoditas pangan lain akibat persaingan dalam pemanfaatan lahan usahatani. Secara nasional terdapat 4 provinsi yang memenuhi kriteria tersebut yaitu Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

### **Peluang Peningkatan Produksi Padi Bukan Sawah**

- (7) Peluang peningkatan produksi padi bukan sawah (padi gogo dan padi rawa) pada dasarnya dapat bersumber dari peningkatan produktivitas dan peningkatan IP padi. Peluang peningkatan produksi melalui peningkatan produktivitas secara empirik ditunjukkan oleh besarnya senjang produktivitas padi sedangkan peluang peningkatan produksi melalui peningkatan IP padi sangat tergantung pada besarnya kesenjangan antara potensi IP padi dan IP padi yang telah dicapai petani. Analisis peluang peningkatan produksi bukan sawah pada penelitian ini hanya dapat dilakukan untuk kasus padi gogo di Provinsi Jawa Barat karena data sekunder yang dibutuhkan untuk melakukan analisis tersebut tidak tersedia di provinsi lokasi penelitian lainnya. Karena keterbatasan data analisis peluang peningkatan produksi tersebut juga hanya dapat dilakukan untuk kasus peningkatan produksi padi yang bersumber dari peningkatan produktivitas padi.
- (8) Senjang produktivitas padi gogo umumnya lebih besar dibanding padi sawah. Di Provinsi Jawa Barat kesenjangan antara produktivitas padi gogo di lahan SL dan lahan Non SL sekitar 2% - 23% menurut kabupaten atau rata-rata sekitar 10% sedangkan untuk padi sawah besarnya senjang produktivitas tersebut rata-rata sekitar 5% atau sekitar 1% - 9% menurut kabupaten. Kesenjangan produktivitas tersebut lebih besar lagi pada padi rawa di Kabupaten Barito Kuala yaitu sekitar 9% - 27% menurut kecamatan atau rata-rata sekitar 17%. Hal tersebut menunjukkan bahwa peluang peningkatan produktivitas padi bukan sawah (padi gogo dan padi rawa) jauh lebih besar dibanding padi sawah.
- (9) Meskipun senjang produktivitas padi gogo di Jawa Barat relatif besar tetapi tidak seluruh kabupaten di provinsi tersebut memiliki peluang peningkatan produksi karena senjang produktivitas yang relatif kecil. Dari 17 kabupaten di Jawa Barat yang mengembangkan tanaman padi gogo hanya 13 kabupaten yang masih memiliki peluang peningkatan produktivitas padi gogo. Secara total produksi padi gogo di kabupaten tersebut masih memiliki peluang peningkatan produksi sekitar 58 ribu ton atau sekitar 12% per tahun. Namun karena pangsa produksi yang sangat kecil peluang peningkatan produksi padi gogo tersebut hanya sekitar 0.5% dari total produksi padi (padi sawah dan padi gogo) di Jawa Barat.

### **Masalah Peningkatan Produktivitas Padi Bukan Sawah**

- (10) Upaya meningkatkan produktivitas padi bukan sawah dapat ditempuh dengan meningkatkan kualitas teknologi budidaya padi. Secara keseluruhan terdapat 24 komponen teknologi yang memungkinkan peningkatan produktivitas padi bukan sawah yang meliputi aspek pengolahan tanah, penggunaan benih, penanaman, pemupukan, pemeliharaan tanaman dan pengairan. Setiap komponen teknologi memiliki tingkat kepentingan yang berbeda untuk meningkatkan produktivitas padi dan sangat tergantung kepada besarnya pengaruh penerapan komponen teknologi

tersebut terhadap produktivitas padi yang dicapai petani. Begitu pula penerapan setiap komponen teknologi oleh petani dapat bervariasi dan sangat tergantung kepada ketersediaan teknologi di tingkat petani, ketersediaan dan kemampuan petani untuk membeli input yang dibutuhkan untuk menerapkan teknologi tersebut, dan aktivitas penyuluhan yang dapat memotivasi petani untuk menerapkan komponen teknologi tersebut.

- (11) Pada kasus padi gogo di kabupaten Cianjur, Grobogan dan Garut terdapat 3 komponen teknologi yang memiliki tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapannya oleh petani relatif rendah yaitu : penggunaan varietas tahan hama/penyakit, penggunaan varietas tahan kekeringan, dan penggunaan embung atau sumur untuk mempertahankan kontinuitas pasokan air. Hal ini menunjukkan bahwa secara teknis masalah peningkatan produktivitas padi gogo sangat terkait dengan ketiga komponen teknologi tersebut. Penggunaan benih varietas tahan hama/penyakit dan tahan kekeringan yang relatif rendah terutama disebabkan oleh terbatasnya ketersediaan benih tersebut di tingkat petani dan harga benih yang relatif mahal. Begitu pula rendahnya penerapan teknologi pengairan seperti pembuatan embung dan sumur terutama disebabkan oleh kedua faktor tersebut disamping kurangnya aktivitas penyuluhan.
- (12) Pada kasus padi rawa di Kabupaten Banyuasin dan Kabupaten Barito Kuala permasalahan teknis untuk meningkatkan produktivitas padi rawa tidak banyak berbeda dengan padi gogo yaitu terkait dengan rendahnya penggunaan benih varietas tahan hama/penyakit dan penerapan teknologi pengairan. Permasalahan benih muncul akibat terbatasnya ketersediaan benih di tingkat petani, harga benih yang relatif mahal dan kurangnya aktivitas penyuluhan tentang penggunaan benih varietas tahan hama/penyakit. Sementara rendahnya penerapan teknologi pengairan khususnya penggunaan pompa air juga disebabkan oleh ketiga aspek tersebut yaitu ketersediaan pompa air yang terbatas, mahalnya biaya jasa pompa air dan kurangnya penyuluhan tentang penggunaan pompa air untuk mengendalikan genangan air pada saat air pasang.

### **Implikasi Kebijakan**

- (1) Secara umum produksi padi bukan sawah utamanya padi gogo dicirikan dengan pangsa produksi relatif rendah, variabilitas produksi relatif tinggi tetapi peluang peningkatan produksi relatif besar. Sebaliknya produksi padi sawah dicirikan dengan pangsa produksi relatif tinggi, variabilitas produksi relatif rendah tetapi peluang peningkatan produksi relatif terbatas. Berdasarkan hal tersebut maka arah kebijakan pengembangan produksi padi seyogyanya berbeda antara padi gogo dan padi sawah sesuai dengan potensi dan peluang yang tersedia. Pengembangan padi sawah seyogyanya lebih diarahkan untuk menjaga stabilitas penyediaan beras sedangkan pengembangan padi bukan sawah lebih diarahkan sebagai sumber pertumbuhan baru produksi padi nasional untuk mengantisipasi kebutuhan beras yang terus meningkat.

- (2) Salah satu konsekuensi dari kebijakan tersebut diatas adalah stabilitas produksi padi sawah di daerah sentra produksi padi sawah terutama di Pulau Jawa dan Pulau Sumatera perlu dipertahankan. Konsekuensi lainnya adalah investasi pemerintah untuk mendorong peningkatan produksi padi nasional perlu diprioritaskan pada padi bukan sawah seperti padi gogo dan padi rawa mengingat peluang peningkatan produksi padi bukan sawah relatif besar dibanding padi sawah. Dalam kaitan tersebut terdapat 4 provinsi yang perlu mendapat prioritas untuk mendorong peningkatan produksi padi gogo yaitu : Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Nusa Tenggara Barat.
- (3) Dalam rangka peningkatan produksi padi bukan sawah (padi gogo dan padi rawa) aspek penting yang perlu dikembangkan adalah memperkecil variabilitas produksi akibat pengaruh iklim. Variabilitas iklim dapat menimbulkan dampak negatif terhadap produksi padi bukan sawah melalui pengaruhnya terhadap meningkatnya intensitas gangguan hama dan penyakit serta keterbatasan atau kelebihan pasokan air irigasi. Oleh karena itu upaya peningkatan produksi padi bukan sawah sedikitnya harus didukung dengan empat hal yaitu : (1) pengembangan sistem pengairan yang memungkinkan pengendalian pasokan air irigasi sesuai dengan kebutuhan tanaman padi, (2) pengembangan dan diseminasi teknologi yang dapat memperpendek periode usahatani padi seperti penggunaan varietas padi berumur pendek, (3) pengembangan dan diseminasi teknologi varietas padi tahan kekeringan atau tahan genangan yang disesuaikan dengan kondisi pasokan air, dan (4) pengembangan dan diseminasi teknologi budidaya padi yang dapat memperkecil resiko gagal panen akibat gangguan hama dan penyakit seperti penggunaan varietas padi tahan hama dan penyakit.
- (4) Ketersediaan dan harga benih varietas tahan hama/penyakit merupakan salah satu masalah utama untuk meningkatkan produktivitas padi gogo dan padi rawa. Dalam kaitan ini maka perlu dikembangkan penangkaran benih secara *in situ*. Hal ini diperlukan agar ketersediaan benih varietas yang sesuai dengan kebutuhan petani setempat dapat lebih terjamin dan dengan harga relatif murah.