

Mewujudkan Kebijakan Pertanian yang Pro-Petani

Djoko Suseno dan Hempri Suyatna¹

Abstract

As an agrarian country, Indonesia needs to develop its agricultural products. Related to this, the Indonesian farmers have significant roles on the development of agriculture in Indonesia. Nonetheless, previous agricultural policies have failed to obtain the goals. Another consequence befell to the farmers that have been marginalized. To respond the problems, a new agricultural policy needs to be created. This article show important considerations to establish the new pro-farmer agricultural policy in Indonesia

Kata-kata kunci:

petani; kebijakan pertanian; pembangunan pertanian

Pengantar

"Negara harus melindungi petani. Mereka tidak boleh menderita karena sebuah kebijakan. Petani harus dilindungi dan tidak boleh menderita karena sebuah kebijakan. Akan tetapi, kita juga memikirkan konsumen kita, rakyat agar juga bisa membeli dalam harga terjangkau. Baru setelah itu, barangkali mereka yang bergerak di bidang usaha

¹ Djoko Suseno dan Hempri Suyatna adalah staf pengajar pada Jurusan Ilmu Sosiatri, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Mereka bisa dihubungi melalui e-mail: hempri@ugm.ac.id atau hempri@yahoo.com.

makanan, impor ekspor, pengolahan, penggilingan yang keadaanya lebih baik dibandingkan dengan 'petani". Pernyataan tersebut diungkapkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam sambutan acara penghargaan ketahanan pangan di Istana Negara tanggal 9 Desember 2005 yang lalu.

Munculnya kasus-kasus kelaparan di 10 desa provinsi Nusa Tenggara Timur beberapa waktu lalu merupakan tantangan untuk membuktikan komitmen tersebut. Begitu juga terjadinya tragedi kelaparan di 7 distrik dan 10 pos pemerintahan di Kabupaten Yahukimo, Papua yang menyebabkan 55 orang meninggal dan 112 sakit parah. Ketahanan pangan menjadi salah satu persoalan serius yang saat ini dihadapi oleh pemerintah Indonesia. Sepertinya, telah ada kesalahan dalam penerapan kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia.

Kebijakan Pertanian dan Marginalisasi Petani

Beberapa tahun terakhir, petani kita dihadapkan pada berbagai persoalan, seperti kekeringan, kelangkaan pupuk, hama, puso, gagal panen dan sebagainya. Baru saja petani bisa bernafas lega dengan adanya kenaikan harga gabah hasil produksinya, ijin impor beras untuk Perum Bulog keburu turun dengan dalih mendukung program beras untuk rakyat miskin (raskin). Padahal sebelumnya, pemerintah menegaskan akan mempertahankan kebijakan larangan impor beras karena perkiraan produksi dalam negeri yang masih di atas kebutuhan konsumsi. Kebijakan pemerintah Indonesia untuk mengimpor beras dari negara tetangga ini menimbulkan sebuah ironi. Pemerintah lebih mensubsidi petani dari negara lain dibandingkan berpihak kepada petani di dalam negeri. Impor beras akhirnya menjatuhkan harga beras lokal. Kebijakan impor beras menyebabkan merosotnya tingkat pendapatan petani. Beras impor menjatuhkan harga panen petani baik harga kering giling (GKG) dan harga beras sampai 20%. Belum lagi, petani juga terbebani oleh naiknya harga-harga kebutuhan pokok akibat kenaikan BBM. Pendek kata, dilihat dari segi apapun, kebijakan impor beras tersebut tidak akan menguntungkan perberasan secara nasional dan akan semakin memperburuk petani.

Selain melakukan impor beras, ternyata Indonesia juga melakukan impor terhadap beberapa kebutuhan pangan lainnya.

Kekurangan beras, jagung, gula, daging sapi, garam, susu dan lain-lain solusinya selalu impor. Pada tahun 1998-2001, Indonesia adalah negara importir beras terbesar di dunia. Setiap tahun kita mengimpor gula 40 persen dari kebutuhan nasional, 25 persen konsumsi daging nasional sapi, impor satu juta ton garam yang merupakan 50 persen dari kebutuhan garam dan impor 70 persen kebutuhan susu. Tabel 1 di bawah ini menunjukkan sebuah ironi, dimana negara Indonesia yang merupakan negara agraris justru memiliki nilai impor kebutuhan pangan yang cukup besar.

Tabel 1
Rata-Rata Komposisi Impor
Kebutuhan Pangan Indonesia Per Tahun

No	Jenis	Nilai Impor	Kebutuhan Nasional	Prosentase (%)
1	Beras	3,7 juta ton	33 juta ton	11,2
2	Gula	1,6 juta ton	3,5 juta ton	45,7
3	Kedelai	1,3 juta ton	2 juta ton	65
4	Jagung	1,3 juta ton	10 juta ton	13
5	Garam	1,6 juta ton	2,8 juta ton	57
6	Buah-buahan	247.000 ton	11,9 juta ton	2,1
7	Sayuran	281.000 ton	8,9 juta ton	3,2

Sumber : BPS dalam *Kompas*, 14 Desember 2005 dan dari berbagai sumber

Tabel 1 di atas memperlihatkan bahwa hasil produksi yang dihasilkan oleh petani Indonesia tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan produksi dalam negeri, sehingga solusi yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk memenuhi kebutuhan tersebut adalah dengan melakukan impor. Kebijakan menutup kebutuhan dalam negeri dengan melakukan impor ini cenderung akan merugikan para petani. Hasil produksi petani Indonesia selama ini selalu kalah bersaing dengan barang-barang impor baik dari sisi kualitas maupun dari harganya.

Kebijakan pemerintah untuk melakukan kebijakan impor terhadap kebutuhan pangan tersebut hanyalah salah satu contoh dari berbagai kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia selama ini yang selalu tidak berpihak kepada kepentingan petani. Mandeknya sektor pertanian berakar pada terlalu berpihaknya pemerintah pada sektor industri, sementara kebijakan pertanian sejak tahun 1980-an

itu cenderung distorsif. Alasan memperpendek rantai tata niaga dipakai untuk menciptakan lembaga-lembaga pemasaran baru.

Namun demikian, alih-alih untuk meningkatkan efisiensi, ternyata kebijakan tersebut justru merusak kelembagaan pengelolaan pertanian. Hal ini, misalnya tercermin dari kehadiran Bulog (Badan Urusan Logistik) yang menggantikan Kolognas (Komando Logistik Nasional) yang baru berusia satu tahun. Bulog ini didirikan oleh rejim Soeharto untuk mengontrol produk-produk pertanian yang penting dan ditugasi untuk membuat standarisasi harga bagi produk pertanian. Dalam perkembangannya, BULOG ternyata berubah menjadi lembaga yang sangat *profit oriented* dan *monopolistic* yang hanya memberi peluang yang menguntungkan bagi sebagian kecil kelompok orang dan pada saat yang bersamaan, ada pihak lain yang dirugikan dalam jumlah yang sangat besar. Intervensi pemerintah dalam mengontrol harga gabah ini menyebabkan pendapatan petani tidak pernah meningkat. Nilai tukar gabah dari tahun ke tahun justru mengalami penurunan dan tidak sebanding dengan kenaikan barang-barang kebutuhan masyarakat. Terciptanya kondisi seperti ini disebabkan karena manajemen Bulog yang tidak terbuka dan tidak memungkinkan *public* untuk terlibat mengontrol. Hal yang sama juga terjadi dengan kehadiran Koperasi Unit Desa (KUD). KUD yang diharapkan berfungsi sebagai wadah kelompok tani kurang berjalan secara optimal. Dalam kenyataannya, KUD lebih bersifat sebagai suatu badan usaha yang anggota dan pengurusnya cenderung eksklusif dan tidak mewadahi kelompok tani. Bahkan yang lebih ironis harga pupuk, bibit, maupun obat-obatan yang dijual di KUD lebih mahal daripada yang dijual di kios maupun toko-toko pertanian yang lain. Demikian juga halnya dengan fungsi KUD sebagai pembeli hasil produksi pertanian, dimana KUD justru lebih sering membeli gabah dari tengkulak daripada membeli gabah petani secara langsung. Berbagai persyaratan untuk memperoleh kredit juga dipersulit, seperti administrasi yang berbelit-belit sehingga menyebabkan petani enggan memanfaatkan kredit dari KUD. Lewat kelompok tani, pemerintah memperkenalkan program pertanian dengan menghadirkan petugas penyuluhan kecamatan (PPL) yang berperan sebagai pembimbing petani dalam mengajukan KUD. Tanpa bimbingan dan rekomendasinya serta dilengkapi dengan pengesahan dari kepala desa maka kredit tidak akan dapat dikucurkan. Kondisi demikian menyebabkan kelompok-

kelompok tani justru menjadi institusi yang tidak berdaya dan tergantung kepada pemerintah.

Pembentukan lembaga-lembaga baru di bidang pertanian oleh pemerintah, tidak terlepas dari orientasi pembangunan Orde Baru yang menempatkan pangan tidak sekedar sebagai komoditi ekonomi, tetapi lebih dari itu sebagai komoditi politik. Oleh karena itu, pemerintah Soeharto juga melakukan intervensi secara terbuka terhadap sektor produksi dan distribusi pangan. Untuk memenuhi ambisinya, ia menyediakan pangan murah dan mengembangkan sektor pertanian dengan teknologi modern. Dalam hal ini, kemudian revolusi hijau dipilih sebagai tema utama. Beberapa kegiatan untuk mendukung program revolusi hijau diantaranya adalah penggunaan jenis-jenis bibit baru, pupuk, mesin-mesin pertanian, penggunaan lahan, pembangunan sarana publik lokal, bimbingan masyarakat, Koperasi Unit Desa dan subsidi harga pupuk. Untuk mendukung program tersebut, rejim Soeharto memberikan dukungan yang luar biasa dengan menyediakan subsidi yang cukup besar khususnya untuk suplai pupuk dan pestisida. Tujuan terpenting dari program revolusi hijau adalah swasembada beras. Dengan kemandirian produksi beras, Soeharto berkeyakinan bahwa ia akan mampu mempertahankan kekuasaannya, mendorong pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas politik (Fahmid, 2004 : 5). Program ini telah mampu mendorong terwujudnya swasembada beras pada tahun 1984. Selain itu, harga makanan menjadi murah terutama pada komunitas perkotaan (*urban community*).

Program kebijakan pembangunan pertanian yang dilakukan oleh pemerintah Orde Baru memang telah berhasil mencapai swasembada pangan. Namun, keberhasilan itu seringkali harus dibayar mahal dan tidak membawa perbaikan riil pada tingkat kehidupan petani. Beberapa dampak negatif dari program revolusi hijau dapat dilihat dari beberapa hal. Penentuan varietas padi oleh pemerintah menyebabkan ketergantungan petani pada bibit unggul yang seragam sehingga meninggalkan bibit lokal yang dimiliki, subsektor tanaman pangan rentan terhadap berbagai hama, petani menjadi bodoh dengan melupakan banyak pengetahuan lokal dan menggantungkan diri pada paket-paket teknologi produk industri dan sebagainya. Larangan penanaman padi varietas lokal oleh birokrasi pemerintah telah mengakibatkan punahnya berbagai jenis varietas padi lokal. Di Indonesia misalnya, sebagai

penyumbang keragaman benih terbesar kedua kepada bank benih IRRI (8281 jenis varietas budidaya dan 84 varietas liar) pada tahun 1986 telah mengalami penurunan keragaman jenis varietas padi cukup drastis. Kurang lebih 75% dari lahan sawah di Indonesia telah ditanami dengan varietas pada hibrida dan lebih dari separuhnya hanya ditanami dua varietas yaitu : Cisadane dan PB 36 atau IR 36. Sebagai konsekuensinya tidak kurang dari 1500 varietas padi lokal menjadi langka dalam 15 tahun terakhir ini (Prlas dan Vellve dalam Soemartono, 2001 : 200). Revolusi hijau yang diterapkan oleh pemerintah juga telah menghancurkan keragaman hayati di lahan pertanian yang menjadi sumber pangan bagi masyarakat dan petani tradisional. Hilangnya keberagaman sumber pangan menjadikan padi hasil revolusi hijau menjadi satu-satunya sumber pangan. Ketergantungan pada satu sumber pangan (beras) menjadikan semakin rentannya ketahanan pangan dalam masyarakat petani. Kebudayaan penduduk di Maluku misalnya untuk menanam tanaman sagu hilang. Akibatnya, ketika terjadi krisis ekonomi tahun 1998, masyarakat di Indonesia bagian timur resah karena sagu habis sedangkan beras sulit di dapat. Implementasi revolusi hijau dalam hal ketentuan pemakaian jenis pupuk tertentu oleh pemerintah telah menyebabkan kerusakan ekologis yakni hilangnya kerusakan ekologis. Selain itu penggunaan pestisida atau herbisida akan meracuni organisme yang mengkonsumsinya dan akhirnya berdampak buruk bagi keseimbangan ekosistem (Suseno & Suyatna, 2006 : 30-31).

Dengan demikian, petani menjadi bagian korban pembangunan. Kapitalisasi dalam bidang pertanian sebagai implikasi dari pelaksanaan revolusi hijau ini justru menyebabkan petani kaya menjadi lebih kaya dan petani miskin menjadi lebih miskin, karena banyak kemudian petani kecil yang kehilangan tanahnya. Program-program yang ditimbulkan dari proses industrialisasi pertanian ini secara sistematis telah menyingkirkan petani kecil pemilik tanah dan menimbulkan ketimpangan penguasaan tanah yang cukup tinggi. Dengan lahan yang sempit, para buruh tani lebih mengandalkan kegiatan berburuh dalam mencukupi keluarganya. Kondisi ini nampaknya akan semakin parah mengingat perkembangan riil upah buruh pertanian cenderung konstan atau menurun, sementara kebutuhan hidup terus bertambah (Araf dan Puryadi, 2002 :47).

Hasil-hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan mencapai swasembada pangan terutama beras pada tahun 1986 justru diikuti dengan meningkatnya jumlah petani gurem. Pada Sensus Pertanian 1983 jumlah petani gurem adalah 50,99 persen menjadi 51,63 persen tahun 1993 dan berdasarkan sensus tahun 2003 terjadi peningkatan 2,6 persen per tahun. Surplus pangan yang terjadi pada masa Orde Baru ini justru diterima oleh kaum industrialis. Dilihat dari indeks nilai tukar petani (perbandingan nilai produk petani untuk membeli produk-produk non pertanian) juga menunjukkan bahwa revolusi hijau kurang mampu membawa peningkatan petani. Berdasarkan data nilai tukar yang diterima petani tampak bahwa setelah mencapai swasembada beras tahun 1985, indeks nilai tukar yang diterima petani di Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur dan Yogyakarta tidak pernah meningkat dengan angka indeks berkisar 103 sampai 105. Naiknya harga gabah atau beras, ternyata tidak sebanding dengan meningkatnya berbagai produk-produk industri seperti elektronik misalnya.

Program revolusi hijau juga telah mengubah bentuk sosial masyarakat di pedesaan. Semula masyarakat pedesaan hidup dengan sistem komunal, saling bantu dan gotong royong kemudian berubah memasuki sistem kapitalis yang lebih mengedepankan modal dan berorientasi produksi. Para petani pedesaan yang pada umumnya menganut teguh moral ekonomi sebagai prinsip hidup dan memegang erat tradisi komunal kemudian berubah pendiriannya menjadi berpihak kepada ekonomi rasional. Rezim Soeharto memanfaatkan perubahan ini untuk mendukung kekuasaannya dengan mengundang investor untuk membangun sektor industri dengan menjual buruh berupah murah. Para buruh ini datang dari pedesaan karena kehilangan pekerjaan atau kehilangan tempat usaha atau tanah sebagai akibat dari program revolusi hijau. Pada konteks inilah, sebenarnya peran tersembunyi yang dimainkan revolusi hijau untuk mendukung sektor industri. Dengan demikian, program revolusi hijau ini digunakan sebagai katup pengaman kekuasaan Soeharto dari potensi protes, perlawanan atau revolusi dari masyarakat yang telah kehilangan pekerjaan, kehilangan lapangan usaha, berpendapatan dan berupah rendah yang disebabkan karena perubahan kebijakan pada sektor pertanian, dari pertanian tradisional ke pertanian modern. (Fahmid, 2004 :7).

Kebijakan-kebijakan pembangunan pertanian yang lain untuk petani seperti program simpan pinjam dengan dana bergulir, Kredit Usaha Tani (KUT), justru membuat petani-petani asli (*yutun*) semakin tidak berdaya. Akses permodalan dan akses informasi, umumnya hanya dinikmati oleh para petani-petani kaya sementara petani miskin tidak mampu untuk mengaksesnya. Selain itu, kebijakan-kebijakan pertanian semacam itu tidak mengajari para petani mengenai strategi yang tepat untuk mengelola dan mengembangkan pertanian, namun justru hanya mengajari petani menjadi seorang manajer (pengelola pembangunan) seperti bagaimana mengelola kegiatan simpan pinjam yang baik, bagaimana mengembangkan dana bergulir dan sebagainya. Padahal, aspek penting yang sebenarnya dibutuhkan oleh petani adalah kemampuan untuk mengelola pertanian beserta produk yang dihasilkan.

Hasil penelitian yang dilakukan di Dusun Ngemplak Caban Tridadi Sleman dan di Dusun Kamal, Pendoworejo, Girimulyo Kulonprogo menunjukkan kondisi demikian. Dari berbagai kebijakan pembangunan pertanian yang dilakukan oleh pemerintah ternyata kurang memberikan pengaruh bagi peningkatan ketrampilan petani dalam mengelola lahan pertaniannya. Para petani masih mengelola pertanian mereka secara tradisional, akibatnya tingkat pendapatan dan kesejahteraan mereka pun tidak pernah naik. Mayoritas petani hanya trampil ketika menanam padi atau tanaman-tanaman palawija saja (kacang, jagung) tetapi mereka tidak memiliki ketrampilan yang cukup baik ketika menanam tanaman pangan yang bernilai ekonomi lebih tinggi seperti lumbung, tanaman sayuran dan buah-buahan. Beberapa petani di Dusun Ngemplak Caban yang mencoba untuk melakukan jenis-jenis tanaman yang bernilai ekonomi tinggi tersebut banyak yang mengalami kegagalan. Menurut hasil penelitian lapangan di kedua dusun tersebut, pertemuan-pertemuan yang diadakan oleh kelompok tani ataupun PPL (Petugas Penyuluh Lapangan Pertanian) jarang membahas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kompetensi dan ketrampilan petani. Frekuensi pertemuan dari dua kelompok tani yang ada di dusun tersebut jarang sekali. Dengan demikian, sepertinya petani sudah pasrah dengan keadaan yang mereka terima sekarang ini. Mereka mengelola tanaman pertanian hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan *subsisten* saja. Tidak ada upaya berarti yang dilakukan kelompok tani untuk memberdayakan anggotanya. Kelompok tani

biasanya hanya menjadi perantara dari pemerintah kepada petani ketika ada program-program bantuan untuk petani seperti Kredit Usaha Tani, bantuan pupuk murah dan sebagainya. Kesimpulan yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan di dua tempat tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan pertanian yang dilakukan oleh pemerintah cenderung memarginalisasikan kehidupan petani.

Setelah rejim Orde Baru runtuh, nasib petani juga tidak membaik. Sejak tahun 1997, sektor manufaktur dan modern telah menjadi mesin pokok pertumbuhan ekonomi Indonesia, sementara sektor pertanian mendapat prioritas kedua dalam debat tentang kebijakan dan jatah sumber anggarannya terus menurun (Booth dalam Breman & Wiradi, 2004 :10). Kehadiran IMF di Indonesia pasca krisis ekonomi justru semakin memperburuk kondisi petani Indonesia. Lewat *structural adjustment programme* dan *agreement on agriculture/AoA*, IMF, Bank Dunia dan WTO mendesak tarif bea masuk pasar domestik dipangkas sampai habis, menciptakan pasar domestik yang sangat ramah impor dan menyulap Indonesia menjadi negara berkembang paling liberal di dunia. Dengan demikian, IMF membuat kewenangan pemerintah menjadi mandul karena berbagai kebijakan ekonomi nasional terutama kebijakan di sektor pertanian berada di bawah dikte-dikte IMF. Akibat liberalisasi perdagangan tersebut, menyebabkan impor pun melonjak tinggi dan ekspor komoditas pertanian merosot. Sejak tahun 1994, Indonesia jatuh dari negara *net food exporter country* menjadi *net food importer country*. Dari hari ke hari, angka ketergantungan impor atas berbagai komoditas pangan terus menanjak. AoA telah menghancurkan pasar pertanian di Indonesia dan menggeser produksi pangan dari dalam negeri menjadi lebih pada import. Enam tahun setelah AoA disepakati impor beras melonjak sampai 664%. Impor gula dalam kurun waktu yang sama meroket sampai 365%. Begitu juga bawang merah, meningkat sampai 150%, juga daging ayam, telur ayam dan buah-buahan. Sementara ekspor secara agregat justru merosot drastis. Ekspor beras anjlok dari US\$ 210 juta menjadi US\$ 3 juta dan kedelai merosot dari US\$ 2,2 juta menjadi US\$ 281 ribu. Pertanian sebagai basis penghidupan petani terancam, digantikan dengan pangan impor (Khudori, 2005 : 16).

Produk-produk pertanian dari negara maju tersebut terus merajai pasar produk pertanian di negara berkembang karena mereka dapat menjualnya dengan harga yang jauh lebih murah dibandingkan dengan produk pertanian dari negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Dibukanya lebar-lebar pasar domestik tentu saja memaksa petani kita yang gurem, miskin dan tradisional untuk bertarung dengan petani negara-negara maju yang kaya dan ditopang beragam proteksi serta subsidi besar-besaran dari negaranya.

Liberalisasi perdagangan di bidang pertanian tersebut, cocok dengan berbagai kebijakan pemerintah selama ini yang justru lebih cenderung suka memanen pangan di pasar daripada memanen pangan di lahan sendiri. Dengan kata lain, kebijakan ketahanan pangan pemerintah lebih bertumpu pada pasar, bukan lahan domestik. Kondisi demikian, mengakibatkan semakin tidak efisiennya sistem produksi pangan dalam negeri yang pada saatnya nanti akan menyebabkan tidak berfungsinya sarana dan prasarana produksi selama beberapa masa siklus produksi. Hal ini akan diiringi dengan kemandekan produksi dalam negeri. Dalam jangka panjang, kebijakan pemerintah ini akan menyingkirkan produk-produk pangan dan budaya pangan asli Indonesia. Potensi produksi pangan asli selanjutnya menjadi kurang atau malah tidak terurus, keragaman sumber daya bahan, kelembagaan, dan budaya pangan lokal terabaikan, dan lebih tragisnya beberapa diantaranya bahkan terkuras keluar (Khudori, 2004 : 206).

Sejak Orde Baru runtuh, kebijakan pemerintah di bidang pertanian juga belum memberikan keberpihakan kepada petani. Pasca Orde Baru, pemerintah melakukan kebijakan penghapusan subsidi pupuk dan pestisida kepada petani. Kebijakan ini menyebabkan harga-harga sarana produksi pertanian menjadi mahal sehingga membuat para petani miskin kesulitan untuk membelinya. Petani memang selalu menjadi korban kebijakan pemerintah, karena meskipun jumlah mereka besar akan tetapi mereka tidak pandai menyuarakan kepentingan mereka.

Berbagai upaya peningkatan kesejahteraan petani oleh, juga semakin dipersulit dengan semakin menyempitnya lahan garapan tiap petani di Indonesia. Selain faktor tradisi warisan, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah juga berperan dalam penyempitan lahan pertanian, seperti modernisasi dan kapitalisasi pertanian yang

berakibat peralihan fungsi lahan pertanian menjadi perumahan, rumah-rumah pertokoan, kawasan industri maupun mal-mal. Revolusi hijau telah menyebabkan terjadinya peningkatan ketimpangan kepemilikan lahan yang mengarah kepada konsentrasi kepemilikan lahan. Dalam kurun waktu sekitar tiga puluh tahun, penguasaan tanah telah didominasi oleh perusahaan-perusahaan pemegang perusahaan kayu, perusahaan perkebunan dan pertambangan. 470 buah perusahaan perkebunan menguasai sekitar 56,3 juta hektar lahan hutan dalam bentuk konsesi kehutanan atau rata-rata setiap perusahaan memiliki konsesi seluas 120.000 ha. 561 buah perusahaan pertambangan menguasai konsesi rata-rata 150 hektar. Dominasi penguasaan tanah juga berada di tangan sejumlah perusahaan yang bergerak di bidang pengembangan kota-kota baru, kompleks-kompleks perumahan, fasilitas pariwisata dan kawasan perindustrian. Pada tahun 1998 ada 10 konglomerat yang menguasai tanah seluas 65.500 hektar yang digunakan untuk pembangunan kompleks perumahan mewah. Hingga akhir tahun 1996 sejumlah 178 kawasan industri di 17 propinsi telah menguasai total areal seluas 53.000 ha (Simamarta, 2002 : xviii).

Melalui berbagai produk perundangan yang dibuat, pemerintah dapat dengan leluasa melakukan pengadaan tanah dalam skala besar untuk kepentingan modal. Upaya untuk kepentingan bersama selalu ditekankan oleh pemerintah dalam setiap pembebasan tanah, padahal di balik kepentingan bersama tersebut bersembunyi kepentingan individu atau pihak swasta yang cenderung individualistis. Dalam pembebasan tanah yang dilakukan ada kecenderungan bahwa pemerintah berpihak kepada penguasa, sehingga sering berujung pada munculnya konflik pemerintah dengan petani. Sebagai contoh adalah gerakan perlawanan petani di Kecamatan Rambupuji, Jenggawah dan Mumbulsari pada pertengahan tahun 1995 yang bertujuan untuk merubah keputusan/kebijakan pemerintah Orde Baru yang memperpanjang penguasaan tanah Hak Guna Usaha untuk jangka waktu 25 tahun seluas 2815 hektar kepada PTP XXVII (Azhar, 1999 :26). Contoh lain adalah penggusuran lahan 287 petani Kampung Rarahan dengan cara intimidasi dan teror pada tahun 1987 untuk kepentingan pembangunan golf Cibodas dan villa. Pembangunan lapangan golf dan villa ini direncanakan untuk memenuhi kebutuhan kaum elite yang berprestise tinggi yang sudah lama tak terpenuhi (Bachriadi & Lucas, 2001 : 59).

Lahirnya Pepres No. 36 tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Bagi Kepentingan Umum, tampaknya mempertegas kekurangberpihakan pemerintah terhadap nasib rakyat kecil. Keluarnya Pepres ini akan memberikan peluang bagi terjadinya penyempitan lahan pertanian milik petani karena hak rakyat atas tanah yang kecil semakin tidak ada artinya untuk menghadapi gusuran atas nama "kepentingan umum" yang ditetapkan oleh pemerintah. Kekhawatiran rakyat atas implementasi perpres itu adalah pengambilalihan tanah masyarakat atas nama kepentingan umum tetapi penggunaannya untuk kegiatan yang berorientasi pada bisnis dan keuntungan bisnis. Dengan dasar Kepres tersebut, pemerintah bisa melakukan hukum penggusuran secara paksa, intimidasi dan ganti rugi tak adil. Pemerintah beralasan bahwa Pepres itu merupakan upaya menciptakan kepastian investasi infrastruktur. Celakanya, kepastian bagi investor merupakan ketidakpastian bagi pemilik tanah.

Sempitnya luas lahan garapan petani mendorong mereka untuk memperoleh penghasilan dengan bekerja di luar usaha tani. Dengan demikian, petani memiliki dua peran yakni sebagai produsen pangan (sebab mereka berusaha tani) tetapi juga sebagai konsumen (sebab harus membeli pangan di pasar berhubung hasil produksi usaha taninya sangat kecil dan tidak mencukupi kebutuhan pangan keluarga petani). Data BPS tahun 2003 menyebutkan bahwa rata-rata penguasaan lahan petani menurun jika dibandingkan dengan data tahun 1993 yaitu dari 0,5 hektar menjadi 0,3 hektar, kemudian petani gurem meningkat yaitu dari 10,8 juta rumah tangga petani pada tahun 1993 menjadi 13,7 juta pada tahun 2003. Hal ini mengakibatkan terjadinya penurunan produktivitas pertanian dan akhirnya terjadi kemiskinan petani. Data pada tabel 2 di bawah ini menunjukkan perkembangan produktivitas pertanian tersebut :

Tabel 2
Komposisi Perjalanan Pembangunan Pertanian
(dalam persen/tahun)

	Era Konsolidasi (1967-1978)	Era Tumbuh Tinggi (1978-1986)	Dekonstruksi (1986-1997)	Krisis ekonomi (1977-2003)
PDB Pertanian	3,58	5,72	3,38	1,57
Tanaman Pangan	3,39	5,72	3,38	1,57
Perkebunan	3,58	4,95	1,90	1,62
Peternakan	2,02	6,99	5,78	1,92
Perikanan	3,44	5,15	5,36	5,45

Sumber : Data BPS, 2000-2004 dalam Sarjadi dan Rinakit, 2005 :246)

Dari data tersebut, menunjukkan adanya penurunan drastis produktivitas di pertanian kecuali untuk sektor perikanan. Untuk PDB pertanian, tanaman pangan, perkebunan dan peternakan pada fase krisis ekonomi (1997-2003) berada pada posisi paling rendah dibandingkan dengan posisi pada fase konsolidasi (1967-1978), fase pertumbuhan tinggi (1978-1986) dan fase dekonstruksi (1986-1997).

Selain kebijakan-kebijakan pemerintah yang cenderung *marginalkan* petani tersebut, pendampingan-pendampingan yang dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat seringkali juga hanya sekedar memperkenalkan bagaimana pengelolaan simpan pinjam yang baik dan benar, ataupun mengajari masyarakat untuk lebih kritis terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Pendampingan-pendampingan tersebut memang membuat petani semakin pandai dalam mengelola lembaga-lembaga keuangan yang ada di pedesaan, akan tetapi pada sisi lain para petani justru menjadi semakin tidak berdaya dan tidak memiliki kemampuan secara memadai dalam pengelolaan lahan pertanian.

Belajar dari Kegagalan Kebijakan Pertanian

Kebijakan pembangunan pertanian selama periode Orde Baru berpaham modernisasi dan kapitalisasi. Orientasi kebijakan tersebut adalah peningkatan produksi pangan guna mencapai standar kecukupan. Kebijakan pembangunan pertanian dengan langkah pemihakan berlebihan pada sektor industri padat modal memberi

kontribusi besar pada kondisi sekarang. Salah satu program penting dari kebijakan pertanian yang dikembangkan oleh rezim Soeharto adalah terpenuhinya kebutuhan produksi beras bagi rakyat. Dengan kekuatannya sebagai bahan makanan pokok, menjadi hal penting bagi Soeharto untuk dapat mengendalikan beras dalam rangka mempertahankan kekuasaan. Penetapan harga beras dalam negeri yang dipatok lebih tinggi dari harga beras dunia berelasi dengan voting dalam Pemilu. Kaum petani yang menjadi peserta Pemilu adalah target empuk para calon rezim penguasa untuk menguber janji dan mendapatkan keuntungan. Beban untuk memberikan makan bagi 4,6 juta Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan 0,5 juta militer memaksa pemerintah harus punya stok tetap di gudang-gudang Bulog. Untuk memenuhi kebutuhan ini, impor beras menjadi pilihan ekonomis bagi pemerintah. Privatisasi Bulog dan perizinan impor beras oleh swasta memberikan ruang besar bagi impor pangan. Di sinilah kontroversi dimulai. Pemerintah selalu tertarik mengadakan beras melalui impor yang secara nyata jauh lebih murah dan merugikan petani tetapi menghemat fiskal. Oleh karena itulah, "ritme" komitmen politik untuk melindungi petani cenderung naik turun dengan embel-embel "demi pangan yang murah bagi warga miskin kota" (Lassa, dalam *Kompas*, 29 November 2005).

Sebagai akibat kebijakan pertanian di Indonesia yang cenderung mengasumsikan ketahanan pangan pada persoalan ketersediaan beras menyebabkan telah terjadinya salah kaprah dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan pertanian. Setiap berbicara masalah pertanian, dibenak pejabat, hanya ada padi, padi dan padi padahal masalah pertanian termasuk juga usaha peternakan, perkebunan dan hortikultura. Kondisi ini, memang membuat petani dan buruh tani dipaksa membayar lebih mahal dari apa yang mereka peroleh. Kejadian ini terus berulang tanpa ada upaya serius dari pemerintah untuk memperbaiki dan mengevaluasinya. Setiap panen raya (Januari-Mei) misalnya, harga gabah selalu turun baik gabah kering giling (GKG), gabah kering panen (GKP) maupun gabah kering sawah (GKS).

Menurut Sunyoto Usman (2004a: 9) ada tiga masalah penting sebagai akibat sistem pembangunan pertanian yang dikembangkan di negeri ini dalam kurun waktu 4 dasawarsa terakhir ini. **Pertama**, di seputar masalah kerusakan lingkungan pedesaan. Petani selama ini

dihadapi masalah kebijakan peningkatan produktivitas pertanian melalui pupuk dan obat-obatan kimiawi yang bukan hanya menciptakan ketergantungan melainkan juga merusak lahan pertanian. **Kedua**, masalah hak asasi petani. Selama ini petani telah dieksploitasi dengan kontrol yang dilakukan pemerintah terhadap harga gabah dan meningkatnya harga-harga sarana produksi pertanian. **Ketiga**, masalah melemahnya fungsi institusi lokal. Dengan kebijakan sentralisasi pembangunan pertanian, institusi-institusi lokal selama ini menjadi mandul dan tidak berfungsi. Petani diwajibkan terhimpun dalam kelompok tani yang dibentuk dan dikontrol oleh pemerintah. Petani dibiasakan bekerja dengan petunjuk yang diinstruksikan dari atas dan hampir tidak memiliki peluang terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan mereka.

Strategi pembangunan pedesaan Orde Baru dari awal sebenarnya sudah salah, karena tidak meletakkan masalah pertanian sebagai basis pembangunan (Wiradi, 2000: 175). Ketimpangan dalam hal struktur kepemilikan dan penguasaan tanah dibiarkan tetap berlangsung sehingga menyebabkan ketimpangan pula dalam distribusi pendapatan dari sektor pertanian. Para petani yang memiliki tanah luas akhirnya memperoleh tingkat pendapatan yang lebih baik.

Selama ini pula, kebijakan pembangunan pertanian cenderung bersifat *ad hoc*. Bentuk penanganan pertanian yang *ad hoc* tersebut, tercermin dari kebijakan pertanian yang cenderung mengarah pada pengaturan perdagangan dan bukannya memperkuat basis ekonomi petani. Pemerintah cenderung lebih memilih mengimpor barang kebutuhan dari luar negeri. Akibatnya, Indonesia diserbu produk-produk pertanian impor dan hal ini memicu hancurnya pertanian dalam negeri.

Menyusun Strategi Kebijakan Pembangunan Pertanian ke Depan

Salah satu kunci untuk meningkatkan kesejahteraan petani adalah pemerintah harus memperhatikan sektor pertanian lebih serius, terintegratif dan memiliki keberpihakan kepada nasib petani. Keberpihakan terhadap nasib petani, akan mendorong berkembangnya sektor pertanian dalam skala luas. Dengan keberpihakan ini, semua kebijakan yang akan diambil harus terfokus pada upaya meningkatkan

kesejahteraan petani. Sikap keberpihakan ini harus menjadi landasan bagi kebijakan pemerintah ke depan. Sesudah terintegrasi, diharapkan semua sektor ikut bergerak sehingga pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan bisa dijadikan landasan bagi pembangunan ekonomi berkelanjutan. Langkah ini telah dipraktekkan China, Thailand, dan Taiwan dan ternyata mereka berhasil.

Permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan sektor pertanian di Indonesia adalah terbatasnya sektor pertanian dalam menyediakan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan bagi petani karena terbatasnya akses petani terhadap sumberdaya pertanian utamanya akses pada sumber daya lahan. Oleh karena itu, pembangunan sektor pertanian harus diikuti oleh pengembangan sektor koplemen (agro industri), sehingga diperoleh sumber nilai tambah di luar lahan. Dengan pemikiran yang demikian, maka strategi pembangunan pertanian harus diletakkan dalam perspektif pembangunan pedesaan secara utuh meliputi sektor primer, sektor sekunder (sektor koplemen) dan sektor tersier (jasa). Inilah sebenarnya hakiki dari strategi pembangunan sektor pertanian dengan pendekatan sistem dan usaha agribisnis. Dengan pendekatan sistem dan usaha agribisnis tersebut, maka pembangunan pertanian jelas berbasis pada kerakyatan dan dijamin keberlanjutannya karena pengembangannya berbasis pada sumber daya lokal. Hal ini dapat dilakukan ketika kita menganggap pertanian sebagai persoalan negara. Kebiasaan selama ini adalah menempatkan pertanian sebagai salah satu sektor dalam bidang ekonomi. Pertanian biasanya dibedakan dengan industri atau perdagangan tanpa ada penjelasan yang memadai terlebih dahulu. Konsep pertanian juga sering lepas dari konteks budaya. Pertanian seingkali diartikan sebatas bagaimana kita menghasilkan produk-produk pertanian dilihat dari sudut teknis belaka. Padahal pertanian berasal dari kata bahasa Inggris: *agriculture*. Jadi pertanian melekat dalam konteks sosial budaya (Sayafa'at, Simatupang, Mardianto Khudori, 2005 : 209).

Upaya membangun sektor pertanian harus dilakukan dengan berbasis pada potensi sumber daya nasional (pertanian) tanpa harus memperdebatkan konsep pembangunan industri dan pembangunan pertanian. Dengan demikian, keterpisahan antara eksistensi masyarakat banyak (petani) sebagai pelaku di sektor hulu dan

masyarakat industri di sektor hilir dapat teratasi. Untuk mendukung hal ini, maka dibutuhkan peningkatan kemampuan sumber daya manusia. Keterbatasan kemampuan sumber daya manusia di sektor pertanian menjadi persoalan yang mendesak untuk dikelola secara baik. Pertanian masih dilihat dari sisi tradisional, sehingga terjadi penurunan apresiasi masyarakat terhadap sektor pertanian. Pemerintah diharapkan dapat memberikan iklim yang kondusif dalam menentukan kebijakan-kebijakannya, sehingga kebersamaan yang dibangun dapat menempatkan pertanian (agribisnis) bukan sekedar persoalan sektor pertanian semata akan tetapi persoalan membangun sumberdaya alam dan manusia menyangkut masyarakat yang harus ditingkatkan kesejahteraannya melalui pembangunan pertanian serta persoalan ketahanan pangan nasional. Akhirnya, keberhasilan mengembangkan pertanian akan sangat ditentukan oleh kerapatan visi, misi dan implementasi (sikap) segenap *stakeholder* di bidang pertanian (agribisnis). Menempatkan sumber daya alam dan manusia sebagai kunci pembangunan dan bukan didasarkan pada kapasitas dan aspirasi serta atas apa yang dianggap penting tentunya juga berarti memberikan jaminan sosial dan ekonomi akan akses dan kontrol dalam jangka yang lebih panjang.

Sajogyo (2005: 75) mengungkapkan bahwa kebijakan pembangunan pertanian harus diubah menjadi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan petani serta masyarakat pedesaan. Untuk itu perlu dilakukan kebijakan pembangunan pertanian baru antara lain : partisipasi aktif petani dan masyarakat pedesaan disertai dengan pengembangan sumber daya manusia, peningkatan penguasaan lahan dan aset produktif per tenaga kerja pertanian dan pemerataan jangkauan pada aset produktif per tenaga kerja pertanian dan pemerataan jangkauan pada aset produktif pertanian, teknologi dan pembiayaan, diversifikasi pertanian dalam arti luas, pengembangan lembaga keuangan pedesaan yang mandiri, pengembangan kelembagaan pertanian dan pedesaan dan pengembangan sumberdaya pertanian. Dalam hal ini, pemerintah perlu menjadikan pembangunan agribisnis sebagai paradigma baru serta pembangunan ekonomi nasional yang mengarah kepada pembangunan industri sebagai sektor andalan. Dalam pembangunan agribisnis, hambatan-hambatan kelembagaan dalam jaringan agribisnis dan industri dalam bentuk monopoli, monopsoni dan sejenisnya yang menjurus kepada

merebaknya kesenjangan dan dualisme ekonomi harus bisa dihindari kalau tak dapat dihilangkan.

Upaya untuk mengatasi kemiskinan yang membelit petani, khususnya di Jawa bisa dilakukan dengan mendorong terbentuknya unit usaha pertanian. Selama Orde Baru yang dikembangkan adalah pembentukan kelompok tani yang hanya diajak memproduksi komoditas primer. Paradigma tersebut harus diubah. Kelompok tani harus menjadi kelompok usaha pertanian, wadah usaha bersama antar petani. Tentu saja dengan pendampingan menuju pemberdayaan petani. Petani yang memiliki kaitan emosional bergabung membangun kekuatan posisi tawarnya.

Persoalan lain yang harus segera dijawab adalah strategi pilihan terhadap produksi unggulan yang didasarkan pada *comparative advantage* (keunggulan komparatif). Pertanian Indonesia masih terjebak pada produksi berbagai macam komoditas meskipun skala usahanya tidak memadai dan belum dikembangkannya produk hilir bernilai tinggi. Dalam hal ini, Indonesia perlu belajar pada beberapa negara lain. Malaysia misalnya, menitikberatkan pengembangannya pada industri kelapa sawit. Thailand fokus pada keinginannya menjadi negara nomor satu di industri karet, tebu dan hortikultura. Dengan orientasi yang jelas, semua sumber daya diarahkan untuk mengembangkan produk unggulan secara terpadu dengan skala usaha yang efisien dan efektif (*Kompas*, 14 Desember 2005).

Dengan demikian, persoalan pangan tidak hanya berkait dengan konsumsi dan produksi, akan tetapi juga soal daya dukung sektor pertanian yang komprehensif. Ada empat aspek yang menjadi prasyarat untuk melaksanakan pembangunan pertanian, yaitu : (1) akses terhadap kepemilikan tanah, (2) akses input dan proses produksi, (3) akses terhadap pasar, dan (4) akses terhadap kebebasan. Dari keempat prasyarat ini yang belum dilaksanakan secara konsisten adalah membuka akses petani dalam kepemilikan tanah dan membuka ruang kebebasan untuk berorganisasi dan menentukan pilihan sendiri dalam memproduksi. Pemerintah hingga kini selalu menghindari kedua hal tersebut, karena dianggap mempunyai resiko politik yang tinggi.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka penguasaan tanah lewat reforma agraria (*land reform*) tidak bisa ditawar-tawar, sehingga lahan

pertanian hanya boleh dimiliki oleh petani di Indonesia. Perusahaan swasta dan asing hanya boleh menguasai pabrik pengolahan dan petani diberi hak untuk membeli saham perusahaan pengolahan untuk membina keterkaitan dan kerjasama. Membangun kedaulatan pangan yang tangguh lewat kearifan dan sumber daya lokal, merajut kebijakan pangan yang sensitif *gender* dan pendidikan pertanian yang membumi tanpa merubah struktur penguasaan dan kepemilikan tanah yang ada saat ini adalah *non sens*. Reforma agraria didefinisikan sebagai upaya-upaya yang dilakukan pemerintah dan masyarakat dalam merombak dan menata kembali bentuk-bentuk penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dan hubungan-hubungan sosial agraria bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Sumber daya agraria yang dimaksud bukan terbatas tanah, akan tetapi juga sumber daya alam lainnya seperti hutan, laut, sungai, pantai udara dan lainnya. Sejarah mengajarkan, bahwa tidak ada satu negara pun yang pembangunan ekonominya berhasil dan fundamentalnya kuat tanpa reforma agraria. Tanpa reforma agraria, fondasi pembangunan dan ekonomi nasional akan mengalami kontradiksi kronis dan permanent, cacat, pincang, menciptakan konflik kelas-kelas sosial yang semakin tajam dan menciptakan keterbelakangan (Khudori, 2005: 215). Hanya dengan mengimplementasikan reforma agraria, kita bisa membangun kedaulatan pangan yang tangguh. Apalah artinya kekayaan alam yang melimpah, plasma nuftah yang beragam, kondisi iklim tropis yang cocok untuk budidaya banyak komoditas pangan dan ilmu pertanian yang canggih apabila kepemilikan dan penguasaan lahan pertanian masih gurem. Penguasaan lahan gurem hanya akan menghasilkan kesejahteraan gurem pula. Dengan penguasaan lahan memadai, luasan yang memenuhi kaidah minimal skala ekonomi, dikombinasikan dengan kebijakan-kebijakan promotif dan memihak akan membuat petani sejahtera.

Redistribusi tanah adalah keharusan dalam memasuki setiap ekonomi modern. Tanpa redistribusi tanah, ekonomi modern yang dihasilkan bersifat cacat, pincang, dan tidak bisa berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan. Konflik kelas-kelas sosial akan semakin panjang dan tidak terselesaikan. Tidak ada konsumsi masyarakat yang tinggi, demikian pula tidak ada tabungan masyarakat, karena mayoritas penduduk desa hidup dalam subsistensi dan hanya sanggup membelanjakan sebatas kebutuhan hidup yang paling primer.

Ditambah lagi oleh kenyataan, bahwa tanpa program *land reform*, juga tidak ada demokrasi di tingkat desa. Demokrasi ekonomi akan menghasilkan demokrasi politik. Tumbuhnya ekonomi rakyat akan menghasilkan kreativitas dan pengorganisasian. *Land reform* dengan sendirinya akan menghasilkan diferensiasi pembagian kerja masyarakat. Berkembangnya diferensiasi ini akan menghasilkan berbagai profesi dan pekerjaan yang selanjutnya menciptakan asosiasi dan kelembagaan baru. Hal ini dengan sendirinya akan menciptakan aspirasi dan penyaluran politik. Politik adalah cerminan dari diferensiasi kelas-kelas sosial dan pengelompokan masyarakat yang semakin majemuk (Araf dan Puryadi, 2002: 154). Dengan demikian, redistribusi tanah yang berkeadilan ini, akan mendorong kinerja sector pertanian dan pedesaan menjadi semakin baik yang pada gilirannya akan berpengaruh pada perkembangan ekonomi secara keseluruhan.

Endriatmo Soetarto & Moh. Shohibudin (2004: 32) mengungkapkan bahwa ada beberapa dampak dari pelaksanaan *land reform* yakni, *pertama*, melalui program *land reform* akan menciptakan pasar atau daya beli. *Kedua*, petani dengan aset tanah yang terjamin dan memadai akan mampu menciptakan kesejahteraan bagi keluarganya dan menghasilkan surplus untuk ditabung. *Ketiga*, dengan berkembangnya kegiatan ekonomi pedesaan berkat kinerja pertanian yang baik, maka pajak pertanian juga dapat ditingkatkan. *Keempat*. Pelaksanaan *land reform* akan memungkinkan terjadinya proses diferensiasi yang meluas dan pembagian kerja di pedesaan yang tumbuh karena kebutuhan pedesaan itu sendiri. Diferensiasi yang terjadi tanpa *land reform* bersifat terbatas, menimbulkan jurang kelas yang tajam dan berwatak eksploitatif. *Kelima*, tanpa *land reform* tidak akan terjadi investasi di dalam pertanian oleh petani sendiri. Malahan akan terjadi disinvestasi karena lama kelamaan banyak petani kehilangan tanah dan kemiskinan pun meluas.

Dengan diadakannya program *land reform*, maka investasi yang terjadi akan lebih kokoh dan berpijak pada kekuatan ekonomi nasional. Investasi yang ditimbulkan adalah investasi yang berasal dari hasil surplus pertanian dalam negeri, bukan yang didorong oleh utang luar negeri yang menjerumuskan bangsa Indonesia dengan kemelaratan, sehingga ekonomi yang berkembang adalah ekonomi kerakyatan bukan ekonomi rente dan ekonomi konglomerasi (Faryadi, 2005: 171).

Pelaksanaan reforma agraria tentunya tidak sekedar mengatur kepemilikan (membagi atau mengumpulkan) tanah (*land reform*) tetapi juga mencakup cara berproduksi, teknologi dan sebagainya. Reforma agraria adalah *land reform* plus seperangkat infrastuktur : jaminan hukum, kredit (bila diperlukan), akses terhadap jasa advokasi, akses informasi baru dan teknologi (Damanik, 2002: 40). Oleh karena itu pelaksanaan reforma agraria harus mempertimbangkan kelestarian lingkungan dan aspek sosial politik (tidak diskriminatif ras, suku, agama, dan gender). Jangan sampai *land reform* hanya sebagai alat untuk berubah kepemilikan dari orang kaya yang satu dengan orang kaya yang lain dan justru petani tetap miskin.

Dengan demikian kebijakan reforma agraria tidak sekedar merubah struktur saja tetapi juga harus merubah kultur petani. Apalah artinya, struktur kepemilikan tanah berubah, akan tetapi kultur yang dimiliki oleh petani tidak berubah. Selama ini ada beberapa kultur petani yang justru menghambat peningkatan kesejahteraan mereka seperti prinsip dahulukan selamat sehingga mereka tidak memiliki keberanian untuk mengambil resiko. Dalam hal memilih jenis bibit dan cara-cara bertanam, petani lebih suka meminimumkan kemungkinan terjadinya satu bencana daripada memaksimumkan penghasilan rata-ratanya. Strategi ini mengesampingkan pilihan-pilihan yang meskipun memberi harapan akan mendatangkan hasil bersih rata-rata yang lebih tinggi, mengandung resiko-resiko kerugian besar yang dapat membahayakan subsistensinya. Sikap menghindari resiko itu dapat digunakan untuk menjelaskan mengapa petani lebih suka menanam tanaman subsistensi daripada tanaman bahan pangan yang hasilnya untuk dijual (Scott, 1981: 27). Dengan berprinsip "*dahulukan selamat*" ini, petani secara rasional akan memilih teknik-teknik tradisional meskipun hasil-hasilnya sedikit. Oleh karena itu, petani akan berfikir dua kali untuk mengalihkan produksi subsistensinya ke produksi komersial karena peralihan ini hampir selalu memperbesar resiko. Pendek kata, petani enggan berusaha mencari untung, jika hal itu berarti mengacaukan kegiatan-kegiatan subsistensi rutin yang sudah terbukti memadai di waktu yang lampau.

Bersamaan dengan pelaksanaan reforma agraria tersebut, salah satu konsep alternatif yang layak dikedepankan menyertai agenda reforma agraria adalah agenda kedaulatan pangan. Agenda kedaulat-

an pangan hendaknya menjadi menjadi alternatif bagi paradigma ketahanan pangan yang selama ini menjadi bagian dari konsep pembangunan pertanian konvensional. Makna kedaulatan pangan lebih luas dari sekedar ketahanan pangan. Kedaulatan pangan adalah hak rakyat yang mencakup: (1) memprioritaskan produksi pertanian lokal untuk memberi makan rakyat, akses petani dan tunawisma atas tanah, air, benih dan kredit melalui dijalankan *landreform* dan berbagai program pendukungnya, (2) hak petani untuk memproduksi makanan dan hak konsumen untuk menentukan apa yang dikonsumsi, bagaimana diproduksi, dan siapa yang memproduksi, (3) hak sebuah negara untuk melindungi dirinya dari harga pangan dan pertanian impor yang murah, (4) harga pertanian terkait dengan biaya produksi, misalnya dengan mengenakan pajak atas impor berlebihan yang murah, (5) rakyat ikut serta dalam penentuan pemilihan kebijakan pertanian dan (6) pengakuan atas hak-hak petani perempuan yang memegang peran utama dalam produksi pertanian dan pangan.

Untuk mewujudkan ketahanan pangan, kita dapat menimbang pengalaman negara-negara berkembang dalam merumuskan program pembangunan yang secara simultan berhasil menjaga ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga dan efektif mengurangi angka kemiskinan melalui peningkatan pendapatan petani. Implementasi program *Family Poultry* (FP) dapat dilakukan sebagai solusi untuk mengatasi terjadinya malnutrisi dan pengentasan kemiskinan. Program ini dilakukan di negara-negara sub-Sahara Afrika, Asia Tenggara, Asia Selatan dan Amerika Selatan dengan menjadikan ayam kampung sebagai sumber protein hewani dan pendapatan keluarga. Di Afrika, program FP ini cukup populer. Sekitar 90% rumah tangga di Afrika memelihara ayam kampung untuk membantu peningkatan pendapatan petani.

Selain itu, dalam visi pembangunan ketahanan pangan ke depan, selayaknya perlu mengandalkan ketahanan pangannya bukan pada satu komoditas unggulan, misalnya beras melainkan pada berbagai komoditas unggulan lain seperti beras, jagung, gandum, tapioka, sagu, kedelai, kacang hijau, ubi-ubian dan lain-lain. Pengendalian pada satu komoditas unggulan memiliki kecenderungan eksploitatif (Wiryo, 2006: 100). Pengalaman selama orde baru dengan menjadikan beras sebagai komoditas unggulan ternyata menyebabkan ketahanan pangan di Indonesia rapuh.

Berkaitan dengan kebijakan impor beras, maka pemerintah juga perlu melindungi petani dari serbuan komoditas impor yang murah dengan cara mengendalikan tekanan-tekanan liberalisasi perdagangan sehingga terkendali dalam bentuk perdagangan berkeadilan. Di Indonesia, petani tidak banyak menikmati harga dasar pangan yang adil, tidak seperti di Inggris yang memproteksi petaninya lewat CAP dan USA lewat *Farm Bill*-nya. Tumpuan ketahanan pangan petani beras adalah harga beras. Sayangnya, harga beras yang adil bagi petani identik dengan naiknya harga pangan. Sedangkan kaum miskin kota, yang kian meningkat dari tahun ke tahun justru membutuhkan pangan murah demi akses yang lebih baik bagi kaum miskin. Selama ini, terkesan bahwa pemerintah selalu bersikukuh mengimpor beras dengan berbagai alasan seperti kekeringan, banjir, inflasi, dan stok nasional ataupun kelaparan. Padahal studi terhadap berbagai kasus kelaparan di dunia yang terjadi sepanjang 100 tahun terakhir menunjukkan kelaparan tidak berakar pada kurangnya ketersediaan pangan, tetapi karena kurangnya akses atas pangan akibat kemiskinan dan ketidakberpihakan kebijakan pemerintah pada kaum miskin. Jika dicermati, kebijakan impor beras yang dilakukan dengan mengabaikan masalah distribusi dan akses masyarakat atas pangan justru akan menghancurkan kapasitas masyarakat untuk menghasilkan pangan sendiri. Kebijakan impor beras akhirnya cenderung memperkuat proses pemiskinan dan mempertajam jurang ketidakadilan antar sektor (pertanian dan industri) dan antar wilayah (pedesaan dan perkotaan). Pemerintah seharusnya memiliki komitmen kuat pembelian beras dalam negeri meskipun dengan resiko harga lebih mahal, petani mampu diproteksi tetapi pada saat sama harga pangan di pasar dipatok lebih rendah.

Pada akhirnya, proses pembangunan pertanian ke depan harus menggunakan pendekatan pemberdayaan dengan tujuan fungsional lebih menyeluruh dan terpadu untuk pembangunan manusia seutuhnya. Pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan harus mampu membangun fisik dan non-fisik, apakah menyangkut sumber daya alam (SDA), Sumber Daya Lingkungan (SDL) dan Sumber Daya Manusia (SDM). Sumber daya manusia yang terkait dengan dunia pertanian harus dikembangkan sedemikian rupa sehingga menjadi ahli dan praktisi yang tidak sekedar memiliki keahlian pada masalah

tanaman saja akan tetapi juga memahami bagaimana proses ekspansi dan intervensi berbagai bentuk kapitalisasi melalui sektor pertanian (Usman, 2004b : 198).

Pembangunan pertanian melalui pemberdayaan masyarakat desa mengandung muatan khusus kepada arah pembangunan pertanian yang berorientasi kepada masyarakat desa (masyarakat miskin di desa). Arah ini dengan tegas memberikan kesempatan kepada setiap anggota masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembangunan dengan mendapatkan kesempatan yang sama dan menikmati hasilnya secara bersama sesuai dengan ukuran dan takaran kemampuannya. (Jamasy, 2001: 114). Proses ini merupakan ciri dasar dari pendekatan pemberdayaan yang menghendaki tumbuh dan berkembangnya kekuatan kepada masyarakat baik secara individu maupun dalam bentuk wadah kelompok.

Untuk melihat gambaran secara lebih jelas tentang perbandingan kebijakan pembangunan pertanian pada masa lalu dengan agenda kebijakan pertanian ke depan yang harus dilakukan dapat dilihat pada tabel 3 di bawah ini :

Tabel 3
Kebijakan Pembangunan Pertanian Orde Baru, Pasca Orde Baru dan Agenda Pertanian ke Depan

No	Kebijakan Pertanian Orde Baru	Kebijakan Pertanian Pasca Orde Baru	Agenda Pertanian Ke Depan
1	<p>a. Kebijakan pertanian yang mengacu pada strategi kapitalisasi ekonomi produksi pertanian serta strategi depolitisasi petani dengan kebijakan birokratisasi lembaga-lembaga sosial yang ada di desa.</p> <p>b. Revolusi Hijau. Membentuk lembaga kontrol PPL, lembaga administrasi dan keuangan (Bimas, Inmas, Insus, Supra Insus), fungsi lembaga Bulog</p>	<p>a. Penghapusan berbagai subsidi untuk petani (pupuk)</p> <p>b. Pemerintah semakin intens melakukan kebijakan impor beras dan berbagai kebutuhan pangan lainnya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri.</p> <p>c. Corporate Farming (CF). Bentuk pertanian yang</p>	<p>a. Pembangunan pertanian harus diletakkan dalam perspektif pembangunan pedesaan secara utuh meliputi sektor primer, sektor sekunder (sektor koplemen) dan sektor tersier (jasa). Agribisnis harus dijadikan sebagai paradigma utama pembangunan pertanian.</p>

	<p>sebagai pusat informasi, pemberi kredit dan kontrol mekanisme pasar. Revolusi Hijau juga menekankan beras sebagai komoditi utama yang harus ditanam oleh para petani. Varietas padi dan penggunaan pupuk dikontrol oleh pemerintah.</p> <p>c. Kapitalisasi birokrat dimana kebijakan pembangunan pertanian yang dilakukan oleh pemerintah cenderung memihak kepada para penguasa. Terjadinya banyak penggusuran-penggusuran tanah petani untuk kepentingan penguasa.</p>	<p>butuh 100-150 lahan untuk 1 unit usaha (ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis 100 -150) butuh 3-4 kelompok tani. CF banyak menyerap dana dari petani, namun sebagian besar terbesar digunakan untuk benih, pupuk, simpan pinjam dan sarana produksi pertanian. Pengadaan dengan melalui perjanjian monopoli dengan perusahaan transnasional besar.</p> <p>d. Rekayasa genetik menyebabkan pemiskinan bibit-bibit lokal.</p>	<p>b. Pelaksanaan reforma agraria yaitu <i>land reform</i> plus seperangkat infrastruktur: jaminan hukum, kredit (bila diperlukan), akses terhadap jasa advokasi, akses informasi baru dan teknologi. Pembangunan pertanian harus mampu merubah struktur dan kultur petani.</p> <p>c. Agenda kedaulatan pangan melalui beberapa cara seperti <i>family poultry</i>, penganekaragaman komoditas pertanian dan perlindungan produk dalam negeri dari serbuan impor luar negeri.</p> <p>d. Pendekatan pemberdayaan.</p> <p>e. Pembangunan pertanian harus berbasis pada <i>comparative advantage</i>.</p>
--	---	---	--

Tabel 3 di atas akan memberikan arahan yang lebih tegas mengenai apa yang harus dilakukan oleh pemerintah ke depan. Kebijakan pembangunan pertanian harus terintegrasi dengan kebijakan sektor industri sehingga kedua sektor tersebut akan sama kuat. Pembangunan harus dilakukan dengan melakukan banyak pembangunan di sektor industri yang berbasis pada pertanian. Pendek kata, model pembangunan pertanian hendaknya perlu diperbaiki dengan mengembangkan pembangunan pertanian secara integratif dengan berbasis pada pemberdayaan, reforma agraria, dan melaksanakan agenda kedaulatan pangan. Upaya tersebut akan berhasil, ketika

pemerintah benar-benar memiliki komitmen untuk membuat kebijakan-kebijakan pertanian yang benar-benar pro terhadap petani. Komitmen ini sangat dibutuhkan sekali untuk menunjang keinginan memperkuat ekonomi kerakyatan dan partisipasi aktif petani dalam proses pembangunan. Tanpa adanya komitmen, upaya pembangunan pertanian yang berorientasi pada kemandirian dan kesejahteraan petani hanya angan-angan belaka.

Penutup

Membangun sektor pertanian adalah keniscayaan, sehingga membangun sektor pertanian adalah wajib hukumnya. Pembangunan pertanian tidak boleh timbul hanya karena “belas kasihan” atau dipandang sebagai akibat permasalahan kemiskinan atau ketidakmandirian, akan tetapi harus dipandang karena sektor pertanian memiliki prospek dan potensi untuk dikembangkan. Pengembangan pertanian yang pro petani memerlukan keberpihakan dari seluruh elemen bangsa, khususnya para pengambil kebijakan agar menempatkan pertanian sebagai sektor yang perlu mendapatkan dukungan kongkret. *****

Daftar Pustaka

- Araf Al dan Puryadi Awan, (2002). *Perebutan Kuasa Tanah*. Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama.
- Azhar Ipong S., (1999). *Radikalisme Petani Masa Orde Baru: Kasus Sengketa Tanah Jenggawah*. Yogyakarta: PT Tarawang.
- Bachriadi, Dianto & Anton Lucas, (2001). *Merampas Tanah Rakyat, Kasus Tapos dan Cimacan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Breman, Jan & Gunawan Wiradi, (2004). *Masa Cerah dan Masa Suram Di Pedesaan Jawa (Studi Kasus Dinamika Sosio-Ekonomi Di Dua Desa Menjelang Akhir Abad ke-20)*, Jakarta, LP3ES.
- Damanik, Jayadi, (2002). *Pembaruan Agraria dan Hak Asasi Petani*, Yogyakarta, Laper Pustaka Utama.

- Fahmid, Imam Mujahidin (2004). *Gagalnya Politik Pangan Di Bawah Rezim Orde Baru, Kajian Ekonomi Politik Pangan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Studi Perkotaan (Sandi Kota) dan Institute For Social and Political Economic Issues (ISPEI).
- Faryadi, Erpan, (2005). *Pembaruan Agraria dan Konflik Agraria dalam Tanah Masih Di Langit Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah Dan Kekayaan Alam di Indonesia Yang Tak Kunjung Tuntas*, Jakarta, Yayasan Kemala.
- Jamasy Owin, (2001). 'Rumusan Agenda Pembangunan Pertanian Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa.' Dalam Jamasy Owin (ed). *Pembangunan Pertanian Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jakarta: Bina Swadaya.
- 'Jangan Lagi Ada Kebijakan Parsial.' *Kompas*, 14 Desember 2005.
- Khudori, (2004). *Neoliberalisme Menumpas Petani, Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*, Yogyakarta: Resist Book.
- Khudori, (2005). *Lapar : Negeri Salah Urus*. Yogyakarta: Resist Book.
- Lassa, Jonathan, (2005). 'Ketahanan Pangan Indonesia.' *Kompas* 26 November 2005.
- Sarjani Soegeng dan Sukardi Rinakit, (2005). *Membaca Indonesia*, Yogyakarta: Soegeng Sarjadi Syindicate.
- Sajogyo dan Sumantoro Martowijoyo, (2005). *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Dalam Kancah Globalisasi*. Bogor: Yayasan Sajogyo Utama.
- Sayafa'at, Simatupang, dan Mardianto, Khudori, (2005). *Pertanian Menjawab Tantangan Ekonomi Nasional, Argumentasi Teoritis, Faktual dan Strategi Kebijakan*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Scott, James, C., (1981). *Moral Ekonomi Petani, Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- Simamarta, Rikardo, (2002). *Kapitalisme Perkebunan dan Konsep Pemilikan Tanah Oleh Negara*. Yogyakarta: Insist Press.

- Soemartono, (2001). *'Upaya Penyelamatan Varietas Padi Lokal dengan Pemuliaan Tanaman Serta Ekologi Konservasi dan Penyimpanan.'* Dalam Francis Wahono, AB. Widyanta dan Titus O. Kusumajati (editor). *Pangan, Kearifan Lokal dan Keanekaragaman Hayati Pertaruhan Bangsa Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Soetarto Endriatmo & Moh. Shohibudin, (2004). *Reforma Agraria Sebagai Basis Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*. *Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria, Reforma Agraria; Tantangan dan Agenda Kerja Pemerintahan Baru 2004-2009*, Yogyakarta, Lapera Indonesia.
- Suseno, Djoko dan Suyatna, Hempri, (2006). *Quo Vadis Petani Indonesia! Terhempasnya Anak Bangsa Dari Sektor Pertanian*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Usman, Sunyoto, (2004a). *Jalan Terjal Perubahan Sosial*. Yogyakarta: CIRED.
- Usman, Sunyoto, (2004b). *Politik Pangan*. Yogyakarta: CIRED.
- Wiradi, Gunawan, (2000). *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wiryono P., (2006). *Pembangunan Pertanian Indonesia Ke Depan: Ke Mana Mau Diarahkan? (Sebuah Pencarian Dalam Terang Baru)*, dalam *Revitalisasi Pertanian Dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Kompas.