

MEMAHAMI DAN MENKRITISI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN DI INDONESIA

(Comprehending and Perceiving to Agriculture Development Policy in Indonesia)

Subejo

"Economic development policy in Indonesia should be focused at sector which taking care of resident majority that is resident in rural with profession as farmer. Industrial development also should be focused at activities that have relation with the majority importance" (Joseph E. Stiglitz, 2004).

Manganalisis kebijakan publik merupakan suatu hal yang sangat strategis dan urgen. karena implementasi atas suatu kebijakan akan berdampak langsung terhadap kondisi kehidupan masyarakat. Kebijakan yang berpihak dan mengakomodasi kepentingan mayoritas akan memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat sebagai *beneficiaries* dari kebijakan tersebut, sebaliknya kebijakan yang tidak berpihak dan mengabaikan kepentingan mayoritas akan memberikan dampak buruk bagi kehidupan masyarakat yang kadang kala akan berdampak dalam jangka yang panjang.

Analisis atas kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia menjadi suatu tema yang sangat strategis dikaitkan dalam konteks pembangunan nasional, selain pertanian masih mencerminkan "mayoritas" seperti terminologi yang dikembangkan oleh Joseph E. Stiglitz, pertanian juga memiliki prospek yang sangat besar sekaligus juga memiliki potensi ancaman yang sangat berat jika berbagai kebijakan yang terkait tidak dikelola dengan baik dan tidak dirumuskan dengan hati-hati

ARTI PENTING PEMBANGUNAN PERTANIAN

Sebagaimana telah dipahami bersama oleh berbagai kalangan, pembangunan pertanian memiliki arti yang sangat strategis, tidak hanya bagi negara-negara berkembang, bagi negara maju pun pertanian tetap mendapat perhatian dan perlindungan yang sangat serius (kasus EU, Amerika, Australia, Jepang, dll). Membahas pertanian adalah membahas tentang "kelangsungan hidup", pertanian adalah penyedia bahan pangan, bahan sandang dan bahkan bahan papan. Selama manusia di dunia masih memerlukan bahan pangan untuk menjamin kelangsungan hidupnya maka pertanian tetap akan memegang peran yang sangat penting. Meskipun dalam kenyataannya, persepsi akan arti penting pertanian kadang-kadang dilupakan oleh banyak orang.

Secara garis besar, pertanian memberikan kontribusi yang penting bagi negara antara lain melalui perannya dalam hal: (1) penyedia bahan pangan, (2) penyedia lapangan kerja, (3) penyedia bahan baku bagi industri, (4) sumber devisa, dan (4) penjaga

kelestarian lingkungan (konservasi lahan, mencegah banjir, penyedia udara yang sehat serta *amenity*).

Terkait dengan kontribusi pertanian pada ekonomi nasional di Indonesia, meskipun kontribusinya dalam hal *share* pada PDRB dan penyedia lapangan kerja cenderung menurun, namun pertanian tetap memberikan peran yang signifikan. Pada tahun 1961, pertanian masih menyumbang 51,8% PDRB dan terus

mengalami penurunan, tahun 1995 pertanian masih menyumbang 17,2% PDRB. Jika ditinjau dari jumlah tenaga kerja yang diserap, pertanian masih sangat penting kontribusinya, pada tahun 1995, jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian 44% dari seluruh angkatan kerja di Indonesia. Hal ini lebih rinci dilaporkan oleh Yudohusodo (1999) seperti disajikan pada tabel 1 berikut.

Tabel 1. Kontribusi Sektor terhadap PDB dan Tenaga Kerja (%)

Tahun	Kontribusi Sektor (%)					
	Pertanian		Industri		Jasa	
	PDB	TK	PDB	TK	PDB	TK
1961	51,8	79,9	15,2	7,9	33,0	20,2
1980	26,8	55,9	37,3	13,2	35,9	30,9
1995	17,2	44,0	32,6	13,4	50,2	42,6

Sumber: Diolah dari Statistik Indonesia oleh Yudohusodo (1999)

Peluang pengembangan pertanian serta arti penting pertanian seperti yang dilaporkan oleh Yudohusodo (2006) adalah adanya fakta bahwa Indonesia memiliki potensi produksi pertanian tropis yang sangat besar dan memiliki potensi pasar pangan yang sangat besar pula yang ditunjukkan oleh pertumbuhan penduduk nasional yang signifikan yaitu 200 juta jiwa di tahun 2000 dan diperkirakan mencapai 400 juta jiwa pada tahun 2040. Potensi pertanian Indonesia dengan segala keterbatasannya sebenarnya memiliki kedudukan yang cukup baik di kancah internasional. Seperti dilansir oleh *The Economics dalam The world in figures*, Indonesia adalah penghasil biji-bijian nomor 6 di dunia, penghasil beras nomor 3 setelah China

dan India, penghasil kopi nomor 4, penghasil coklat nomor 2 setelah Pantai Gading dan Ghana, penghasil lada putih nomor 3, penghasil karet alam nomor 4, penghasil cengkeh nomor 1 serta penghasil sawit nomor 2 (diprediksi 5 tahun ke depan akan menempati nomor 1 dengan melampaui Malaysia).

Data statistik juga menunjukkan bahwa secara nasional, kita masih mengalami kekurangan produksi pertanian. Untuk mencukupi kebutuhan pangan, kita masih melakukan impor beberapa komoditas pangan. Hal ini secara rinci dilaporkan dalam Susenas dan berita resmi statistik 2003 seperti dianalisis oleh Darmawan dan Masroh (2004) yang melaporkan bahwa selama tahun 2003 kita

masih impor beras, gula, kedelai, gandum, jagung, ternak sapi, tepung telur, susu bubuk, makanan olahan, garam, singkong dan kacang tanah.

Kekurangan produksi tersebut, semestinya menjadi peluang karena Indonesia memiliki potensi pertanian tropik yang sangat besar. Semangat dan tekad untuk menjadi bangsa yang mandiri perlu dibangun sehingga solusi untuk menyelesaikan problem tersebut adalah bukan impor namun dapat memacu dan pengoptimalkan produksi. pertanian nasional mestinya bisa memproduksi dengan biaya yang lebih murah, dapat menghemat devisa serta menyediakan lapangan kerja yang sangat banyak. Dalam hal produk pertanian tropik, Indonesia sebenarnya berpotensi tidak hanya swasembada namun juga menjadi eksportir.

Optimisme tentang prospek produksi pertanian ke depan sangat didukung dengan potensi lahan pertanian yang ada. Indonesia masih memiliki potensi lahan pertanian yang cukup besar. Sampai dengan tahun 2001, menurut data BPN seperti yang dilaporkan Syahyuti (2006), total lahan pertanian yang sudah dikelola sebesar 36,3 juta ha dengan proporsi terbesar di Sumatera (15,2 juta ha) dan Jawa (7,7 juta ha). Luas kawasan yang dapat dipergunakan untuk pertanian 123,4 juta ha dengan proporsi terbesar di Kalimantan (38,8 juta ha), Sumatera (30,4 juta ha) dan Irian Jaya (23,6 juta ha). Areal yang masih tersisa yang dapat dipergunakan untuk lahan pertanian adalah 87,1 juta ha dengan proporsi terbesar di Kalimantan (34,2 juta ha), Irian Jaya (20,58 juta

ha) dan Sumatera (15,2 juta ha).

MEMAKNAI ANALISIS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Menurut Ealau dan Prewitt *dalam* Suharto (1997), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu). Sedangkan kamus Webster memberi pengertian kebijakan sebagai prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Sedangkan Titmuss mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan, menurut Titmuss, senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Analisis kebijakan (*policy analysis*) dapat dibedakan dengan pembuatan atau pengembangan kebijakan (*policy development*). Analisis kebijakan tidak mencakup pembuatan proposal perumusan kebijakan yang akan datang. Analisis kebijakan lebih menekankan pada penelaahan kebijakan yang sudah ada. Sementara itu, pengembangan kebijakan lebih difokuskan pada proses pembuatan proposal perumusan kebijakan yang baru. Namun demikian, baik analisis kebijakan maupun

pengembangan kebijakan keduanya memfokuskan pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan. Analisis kebijakan mengkaji kebijakan yang telah berjalan, sedangkan pengembangan kebijakan memberikan petunjuk bagi pembuatan atau perumusan kebijakan yang baru.

Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa analisis kebijakan pembangunan pertanian adalah usaha terencana yang berkaitan dengan pemberian penjelasan (*explanation*) dan preskripsi atau rekomendasi (*prescription or recommendation*) terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan pembangunan pertanian yang telah diterapkan.

Penelaahan terhadap kebijakan pembangunan pertanian tersebut didasari oleh oleh prinsip-prinsip umum yang dibuat berdasarkan pilihan-pilihan tindakan sebagai berikut:

1. Penelitian dan rasionalisasi yang dilakukan untuk menjamin keilmiahan dari analisis yang dilakukan.
2. Orientasi nilai yang dijadikan patokan atau kriteria untuk menilai kebijakan pembangunan pertanian tersebut berdasarkan nilai benar dan salah.
3. Pertimbangan politik yang umumnya dijadikan landasan untuk menjamin keamanan dan stabilitas.

Ketiga alternatif tindakan tersebut kemudian diterapkan untuk menguji atau menelaah aspek-aspek kebijakan pembangunan pertanian yang meliputi:

1. Pernyataan masalah pembangunan pertanian

yang direspon atau ingin dipecahkan oleh kebijakan pembangunan pertanian.

2. Pernyataan mengenai cara atau metoda dengan mana kebijakan pembangunan pertanian tersebut diimplementasikan atau diterapkan.
3. Berbagai pertimbangan mengenai konsekuensi-konsekuensi kebijakan atau akibat-akibat yang mungkin timbul sebagai dampak diterapkannya suatu kebijakan pembangunan pertanian.

Seperti dirumuskan oleh Suharto (1997), proses perumusan kebijakan termasuk di dalamnya kebijakan pembangunan pertanian dapat dikelompokkan dalam 3 tahap, yaitu: (1) tahap identifikasi, (2) tahap implementasi dan (3) tahap evaluasi. Setiap tahap terdiri dari beberapa tahapan yang saling terkait.

Dengan mengadopsi dan generalisasi strategi perumusan tersebut, maka secara garis besar tahapan perumusan kebijakan pembangunan pertanian adalah sebagai berikut:

1. Tahap Identifikasi

- a). Identifikasi masalah dan kebutuhan: Tahap pertama dalam perumusan kebijakan pembangunan pertanian adalah mengumpulkan data mengenai permasalahan pembangunan pertanian yang dialami masyarakat dan mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang belum terpenuhi (*unmet needs*).
- B). Analisis masalah dan kebutuhan: Tahap berikutnya adalah mengolah, memilah dan memilih data mengenai masalah dan

- kebutuhan masyarakat yang selanjutnya dianalisis dan ditransformasikan ke dalam laporan yang terorganisasi. Informasi yang perlu diketahui antara lain: apa penyebab masalah dan apa kebutuhan masyarakat? Dampak apa yang mungkin timbul apabila masalah tidak dipecahkan dan kebutuhan tidak dipenuhi? Siapa dan kelompok mana yang terkena masalah?
- c). Penginformasian rencana kebijakan: Berdasarkan laporan hasil analisis disusunlah rencana kebijakan. Rencana ini kemudian disampaikan kepada berbagai sub-sistem masyarakat yang terkait dengan isu-isu kebijakan pembangunan pertanian untuk memperoleh masukan dan tanggapan. Rencana ini dapat pula diajukan kepada lembaga-lembaga perwakilan rakyat untuk dibahas dan disetujui.
- d). Perumusan tujuan kebijakan: Setelah mendapat berbagai saran dari masyarakat dilakukanlah berbagai diskusi dan pembahasan untuk memperoleh alternatif-alternatif kebijakan. Beberapa alternatif kemudian dianalisis kembali dan dipertajam menjadi tujuan-tujuan kebijakan.
- e). Pemilihan model kebijakan. Pemilihan model kebijakan dilakukan terutama untuk menentukan pendekatan, metoda dan strategi yang paling efektif dan efisien mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Pemilihan model ini juga dimaksudkan untuk memperoleh basis ilmiah dan prinsip-prinsip kebijakan pembangunan pertanian yang logis, sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan.
- f). Penentuan indikator pembangunan pertanian: Agar pencapaian tujuan dan pemilihan model kebijakan dapat terukur secara objektif, maka perlu dirumuskan indikator-indikator pembangunan pertanian yang berfungsi sebagai acuan, ukuran atau standar bagi rencana tindak dan hasil-hasil yang akan dicapai.
- g). Membangun dukungan dan legitimasi publik: Tugas pada tahap ini adalah menginformasikan kembali rencana kebijakan yang telah disempurnakan. Selanjutnya melibatkan berbagai pihak yang relevan dengan kebijakan, melakukan lobi, negosiasi dan koalisi dengan berbagai kelompok-kelompok masyarakat agar tercapai konsensus dan kesepakatan mengenai kebijakan pembangunan pertanian yang akan diterapkan.
2. Tahap Implementasi
- a). Perumusan kebijakan: Rencana kebijakan yang sudah disepakati bersama dirumuskan ke dalam strategi dan pilihan tindakan beserta pedoman peraturan pelaksanaannya.
- b). Perancangan dan implementasi program: Kegiatan utama pada tahap ini adalah mengoperasionalkan kebijakan ke dalam usulan-usulan program (program
-

proposals) atau proyek pembangunan pertanian untuk dilaksanakan atau diterapkan kepada sasaran program.

3. Tahap Evaluasi

Dalam tahap ini dilakukan evaluasi terhadap proses implementasi (evaluasi proses) serta dampak yang ditimbulkan, dilakukan perbandingan antara rencana dengan capaian atau hasil yang dicapai (evaluasi dampak).

Terkait dengan analisis kebijakan pembangunan pertanian, proses penyusunan dan pengambilan kebijakan perlu dicermati dengan seksama karena sangat krusial. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang didasarkan pada hasil analisis dan pengetahuan yang sistematis. Hal ini sering dikenal dengan *terminology "evidence based policy formulation"*. Menurut Anonim (2004), hasil-hasil penelitian sering masih diabaikan, ditafsirkan lain atau kurang dipergunakan untuk *"evidence based policy formulation"* oleh penentu kebijakan. Penelitian bertujuan menghasilkan pengetahuan baru, sedangkan kebijakan bertujuan melakukan atau merubah suatu program/kegiatan berdasarkan pengetahuan baru tersebut. Keduanya sangat berkaitan, sehingga hubungan antara keduanya perlu ditingkatkan. Sumber dan pembawa informasi sama pentingnya dengan substansi informasi; penentu kebijakan akan lebih menerima substansi informasi bila diberikan oleh mereka yang telah dipercaya. Walaupun demikian, sebagai peneliti kita harus yakin bahwa penelitian yang berkualitas baik, keterlibatan masyarakat setempat, pesan yang

akurat dan strategi komunikasi/penyebarluasan hasil penelitian yang efektif juga penting. Adanya *gap* antara kebutuhan akan data dengan ketersediaan data, juga membatasi penggunaan data tersebut.

Pada dasarnya formulasi kebijakan didasarkan pada berbagai pertimbangan politik, sosial-ekonomi, institusi, lingkungan, sumber daya, tingkat kelayakan, disamping faktor-faktor teknis. Faktor teknis ini terdiri dari kemampuan untuk melaksanakan kebijakan dan tersedianya data dan informasi yang memadai dan sah.

DIMENSI KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Dalam konteks sejarah ekonomi dan pembangunan pertanian di Indonesia, telah terjadi pasang surut kehidupan petani yang menerima dampak kebijakan pada masanya. Secara umum, petani nampaknya selalu berada pada posisi yang lemah dan termarginalkan oleh berbagai kebijakan yang sering tidak berpihak dan tidak memberikan dampak yang nyata pada perbaikan kualitas hidupnya.

Iskandar (2006), memberikan beberapa indikasi tentang keterpurukan kehidupan petani Indonesia sepanjang masa. Pada masa pra-kolonial, di Pulau Jawa struktur penguasaan lahan sangat timpang dimana raja sebagai pemilik mutlak atas tanah. Petani umumnya sebagai pekerja pertanian yang menggantungkan hidupnya pada para bangsawan lokal. Pada masa kolonial Belanda, petani dipaksa untuk mengikuti tanam paksa dan

mengalami tragedi kelaparan pada tahun 1940-an. Pada masa pasca-kolonial, ketimpangan penguasaan tanah juga tetap mencolok. Hasil Sensus Pertanian 1971 menunjukkan 41% rumah tangga kelas atas memiliki lahan rata-rata 1,16 ha dan sebaliknya rumah tangga lapisan bawah (59%) hanya memiliki rata-rata penguasaan tanah 0,25 ha. Program revolusi hijau tahun 1970-1980 berhasil meningkatkan produksi secara signifikan dan berhasil mencapai swasembada beras tahun 1984, namun karena adanya ketimpangan akses terhadap lahan dan sifat yang sentralistik serta usaha tani yang mengandalkan asupan input luar akhirnya Indonesia kembali menjadi importir beras. Secara umum pembangunan Pertanian lebih banyak dinikmati lapisan atas dan kurang dinikmati petani gurem yang merupakan bagian terbesar dari jumlah petani. Disamping itu nasib ekonomi petani Indonesia kian terpuruk karena tidak mendapat perlindungan pemerintah. Hal ini sangat berbeda dengan yang dialami para petani di Amerika, EU, Australia dan Jepang.

Dengan melihat potensi sumberdaya yang dimiliki Indonesia, Stiglitz (2004) memberikan beberapa saran yang perlu diperhatikan ketika akan menyusun dan merumuskan kebijakan pembangunan pertanian. Saran-saran tersebut dapat dirangkum sebagai berikut:

1. Usaha pengembangan ekonomi lebih difokuskan pada sektor yang menghidupi mayoritas penduduk yaitu penduduk di pedesaan yang berprofesi sebagai petani
2. Program industrialisasi mestinya difokuskan pada aktivitas yang memiliki keterkaitan dengan kepentingan mayoritas.
3. Pendidikan menjadi pra-syarat utama pembangunan dan ini harus dapat dijangkau oleh golongan mayoritas.
4. Dalam pembangunan Pertanian, prioritas bukan sekedar memproduksi komoditas, tapi penciptaan nilai tambah (*value added*).
5. Industrialisasi harus terkait dengan kepentingan petani.
6. Sebagian besar hasil pertanian terutama perkebunan masih diolah di luar Indonesia, misalnya karet, *crude palm oil*/CPO, kakao, dll. Hal ini sebenarnya sangat mendukung industrialisasi, oleh karena itu sebaiknya produk bukan dijual sebagai barang mentah.
7. Terkait dengan efisiensi, program swastanisasi/privatisasi perlu persiapan, karena liberalisasi yang terburu-buru akan sangat berbahaya.
8. Peran dan intervensi pemerintah untuk memberi prioritas pada "mayoritas" tetap diperlukan, bukan sepenuhnya diserahkan pada "*market mechanism*" (*invisible hand*).
9. Perlu keseimbangan antara kepentingan pasar dan capur tangan dan atau peran pemerintah

Subejo (2006) mengajukan hipotesis bahwa suatu kebijakan pembangunan pertanian yang baik harus mengandung tiga unsur yaitu *ecological security*, *livelihood security* dan *food security*. Suatu *sustainable agriculture* adalah suatu sistem pertanian yang mendasarkan dirinya pada pemanfaatan sumber daya alam

(lahan, air dan keanekaragaman hayati lainnya) secara lestari. Keanekaragaman hayati merupakan kekuatan petani dalam upaya melestarikan ketahanan pangan. Keanekaragaman hayati dapat menjadi sumber alternatif dalam penganeekaragaman jenis-jenis tanaman budidaya.

Praktek-praktek pertanian yang demikian akan berubah pada era globalisasi, dengan munculnya berbagai kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh badan-badan internasional, misalnya *World Trade Orgazation* (WTO) yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan praktek pertanian di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Kebijakan tentang *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPs) dan berbagai keputusan lain yang menyangkut pertanian, akan mengubah ketiga aspek dasar kebijakan ketahanan ekologis suatu sistem pertanian, karena keputusan seperti itu akan mendorong terciptanya konsentrasi pemilikan sumberdaya alam, dengan cara menghilangkan batasan kepemilikan terhadap sumber alam tersebut (tanah, air dan keanekaragaman hayati).

Dalam rangka menggalakkan ekspor dari sektor pertanian, umumnya pemerintah negara berkembang akan menggalakkan pembangunan perkebunan besar. Kehadiran perkebunan tersebut akan mengubah ketiga aspek kebijaksanaan pertanian yang sehat. Perkebunan besar akan menguasai lahan pertanian yang sangat luas yang hanya ditanami satu jenis tanaman, sehingga melemahkan ketahanan keanekaragaman hayati di wilayah tersebut. Selain menutup kemungkinan bagi petani untuk

diversifikasi usatanai mereka, lemahnya ketahanan hayati juga menyebabkan pertanian di wilayah itu mudah terserang hama dan penyakit. Keberadaan perkebunan besar juga akan menghambat terpenuhinya kebutuhan dasar bagi penduduk setempat, demi ekspor dan keuntungan bagi petani bagi pemilik perkebunan.

Nampaknya liberalisasi perdagangan produk-produk pertanian tidak menjadikan pertanian menjadi bebas. Sebaliknya liberalisasi perdagangan justru memperkuat sentralisme pembangunan pertanian. Dalam era globalisasi perdagangan bebas, ketika negara tidak lagi mencampuri urusan pengembangan sektor pertanian, negara tidak mengembalikan kekuasaan dan fungsi petani untuk mengatur usaha tani mereka, tetapi justru memfasilitasi penyerahan penguasaan sumber-sumber alam, sistem produksi, serta sistem pemasaran dan perdagangan kepada perusahaan agribisnis global atau *multinational corporations*.

Terkait dengan aspek perdagangan internasional, menurut Yustika (2003), pemerintah justru banyak meliberalisasi pasar produk pertanian, padahal aturan WTO masih memberi kesempatan pemerintah untuk melindungi pasar domestik. Lebih lanjut Yustika mengemukakan bahwa untuk subsidi pertanian, telah lama subsidi input dikurangi dengan sangat drastis oleh pemerintah padahal negara-negara maju masih memberikan subsidi sampai 300 miliar US\$ tiap tahunnya kepada sektor pertanian (The New York Times, 2 Desember 2002). Berita mutakhir mengabarkan bahwa

Koferensi Tingkat menteri V WTO di Meksiko dan konferensi ke VI di Doha-Qatar gagal menghasilkan suatu konsensus apapun mengenai pengurangan hambatan dalam perdagangan produk-produk pertanian. Hal ini terjadi karena negara-negara maju, seperti AS, Uni Eropa dan Jepang menolak untuk memangkas secara drastis subsidi ekspor dan subsidi jenis lain yang selama ini diberikan kepada petani

Selain ketidak-*fair*-an dalam hal subsidi input dan subsidi ekspor, hal lain yang sangat terasa pada lemahnya perlindungan petani kita adalah rendahnya penerapan tarif produk pertanian impor. Heri Soba (2003) menyatakan bahwa proteksi yang luar biasa pada sektor pertanian di negara-negara maju ditunjukkan dengan perlindungan produk dalam negeri melalui penerapan tarif impor yang tinggi. Bahkan di sejumlah negara eksportir beras, gula, dan produk pertanian lainnya tarif impornya sangat tinggi. Terkait tarif impor gula, Uni Eropa menerapkan 297 persen, Jepang 361 persen, sedangkan Indonesia hanya 30 persen (gula putih 700 per kg dan gula mentah 550 per kg).

Hal lain yang dipandang juga memberatkan petani produsen adalah adanya pajak ekspor (PPN 10%) untuk beberapa komoditas pertanian misalnya CPO, kakao dan kopi, hal ini tidak memberi insentif bagi produsen untuk mengoptimalkan produksinya.

PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN PERTANIAN

Dalam perubahan-perubahan yang

terjadi dalam sektor pertanian negara-negara yang sedang berkembang, baik pada lingkungan internal maupun eksternal, terdapat tiga masalah pokok yang harus diperhatikan dalam penyusunan paradigma baru pembangunan pertanian.

Pertama, di tengah-tengah perubahan-perubahan eksternal dan internal tersebut, bagaimana kita dapat menciptakan kebijaksanaan pertanian yang menjamin agar petani dapat memperoleh hak atas air dan bibit, yang mereka butuhkan untuk mengelola usahatani secara lestari. Air merupakan sarana produksi yang utama bagi petani untuk membangun usahatannya. Pada saat ini bukan lagi hanya terkait dengan kebutuhan pertanian, tetapi telah menjadi kebutuhan atau milik sektor perekonomian yang ada di negara kita. Bertambahnya peminat yang ingin memanfaatkan air mendorong terjadinya persaingan. Umumnya sektor pertanian menjadi sektor yang relatif lemah dalam kancah persaingan tersebut, birokrasi umumnya melihat industri lebih maju dari agraris sehingga sektor industri mendapat prioritas yang lebih untuk mendapatkan hak atas air (Subejo, 2006).

Akses terhadap air merupakan isu penting yang terus menjadi bahan perdebatan baik skala nasional maupun internasional. Salah satu isu yang relatif baru terkait dengan air adalah "*water privatization*". Dalam 3rd **World Water Forum** di Kyoto tahun 2003 serta kegiatan yang sama tahun 2004 di Mexico City, debat tentang privatisasi air nampaknya semakin rumit. Inti dari perdebatan adalah hak asazi

manusia akan air atau lebih dikenal dengan *the human right to water* (HRTW).

Menurut analisis Widianarko dalam *The Jakarta Post* (2006), ketika membahas tentang arti penting air, suatu pemahaman inti yang sangat penting adalah bahwa air tidak hanya sekedar kebutuhan dasar manusia. Air adalah sesuatu yang sangat vital, unsur yang tidak dapat tergantikan untuk memastikan akan keberlangsungan setiap kehidupan umat termasuk manusia. Air secara intrinsik terkait dengan hak dasar manusia seperti hak untuk hidup, hak akan pangan dan hak untuk sehat.

Dalam *General Comment on the Right to Water* tahun 2002 yang dicetuskan oleh UN *Committee on Economic, Social and Cultural Right* dinyatakan bahwa hak asasi manusia akan air semestinya memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk mengakses air dengan cukup, aman, dapat diterima serta secara fisik dapat diakses dan air murah (*affordable*) untuk kebutuhan individu dan kebutuhan domestik.

Mensikapi akan HRTW, muncul dua kubu yang berseberangan. Kelompok pertama berargumentasi bahwa untuk menjamin hak atas air adalah merupakan tanggungjawab penuh dari negara yang mestinya dapat diimplementasikan sepenuhnya oleh perusahaan layanan publik. Argumentasi dari kelompok masyarakat tersebut karena air adalah "*human right*", mestinya tidak seorangpun mendapat keuntungan darinya, jika hal ini terjadi akan mengurangi nilai air dari unsur esensial dalam kehidupan menjadi sekedar sebuah komoditas. Air mestinya dipandang sebagai *public goods*,

mestinya disediakan subsidi yang cukup bagi pengguna dalam menanggung biaya penyediaannya. Keberatan akan ide privatisasi air lainnya adalah jika air disediakan dengan tujuan profit maka kemungkinan akan terjadi monopoli karena tidak ada alternatif lain untuk air.

Sementara pada sisi yang lain, kelompok kedua mengklaim bahwa didalam upaya untuk menjamin hak akan air, otoritas pemerintah dapat memilih opsi pengelolaan yang paling tepat, ini dapat berupa publik, semi-swasta atau swasta. Karena pengelolaan membutuhkan biaya dan investasi yang besar maka layak kalau penyedia memperoleh sebagian profit darinya.

Terkait dengan pemanfaatan sumberdaya air di Indonesia, meskipun UU Sumber daya Air (UU No.7/2004) masih terus dalam taraf perdebatan (saat ini masih dibahas di Komisi Yudisial), namun nampaknya kepentingan petani akan air terasa terus tersisihkan dengan kepentingan pihak lain utamanya kalangan industri. Fauzi (2004) menyatakan bahwa air merupakan barang ultra-esensial bagi kelangsungan hidup manusia bahkan para ahli memprediksi bahwa air akan menjadi sumber konflik di abad ke-21 ini. Bocoran laporan dari Pentagon yang dikutip *The Observer* menyebutkan bahwa akan terjadi *catastrophic shortage* (kekurangan yang dahsyat) terhadap air di masa mendatang yang akan mengarah pada menyebarnya perang sekitar tahun 2020.

Terkait dengan akses terhadap bibit, seperti halnya air, bibit merupakan salah satu sarana produksi utama dalam produksi

pertanian. Petani semestinya memperoleh akses bibit yang murah, hal ini dapat dicapai bila pemerintah memberikan kembali hak kepada petani untuk memproduksi bibit bagi kepentingan komunitas pertanian mereka. Departemen Pertanian hendaknya melakukan penelitian bersama petani di lapangan atau di lahan petani dan dapat difokuskan dalam program penangkaran benih desa yang dapat mendukung otonomi petani dalam menyediakan bibit (seperti kasus petani veteran di pedesaan Jepang). Kebijakan impor benih seperti diindikasikan dalam kasus benih hibrida padi dan jagung pada tahun ini merupakan contoh kebijakan pertanian yang nampaknya kurang berpihak pada kepentingan petani dalam jangka panjang.

Kedua, masalah pertanian tersebut berkaitan dengan masalah kedua, yakni bagaimana membangun suatu pertanian yang dapat menjamin adanya suatu sistem ketahanan pangan bagi negara-negara yang sedang berkembang.

Ketiga, bagaimana kita dapat melindungi dan memanfaatkan kekayaan alam yang berupa plasma nuftah yang dimiliki oleh negara-negara sedang berkembang, tidak hanya untuk kepentingan pembangunan sektor pertanian, tetapi juga sektor-sektor yang lain dalam perekonomian nasional negara-negara tersebut, demi kesejahteraan rakyat.

Ketiga masalah tersebut merupakan hal yang saling berkaitan, yang pemecahannya akan menjamin munculnya sebuah sistem pertanian baru yang perkebangannya tidak tergantung

pada teknologi yang berasal dari luar dan menjamin terjadinya peningkatan kesejahteraan para petani.

Paradigma pembangunan pertanian baru yang dapat mencapai tujuan tersebut adalah paradigma pembangunan pertanian yang melihat bahwa pembangunan suatu negara adalah pembangunan yang mencerminkan kesejahteraan dari mayoritas penduduk negara itu. Mayoritas penduduk negara-negara sedang berkembang adalah petani. Paradigma pembangunan pertanian baru harus bertujuan untuk lebih menjamin keamanan pangan secara mandiri dan berkelanjutan.

Agar paradigma baru tersebut dapat mencapai tujuannya, dibutuhkan perubahan visi dan kebijaksanaan dari pemerintah dan aparat pelaksanaan dalam memahami proses-proses yang hakiki dari suatu pembangunan pertanian. Menurut Samsul Bahari (2004), persoalan pangan tidak hanya berkait dengan konsumsi dan produksi tetapi juga soal daya dukung sektor pertanian yang komprehensif. Ada empat aspek yang menjadi pra-syarat melaksanakan pembangunan pertanian: (1) akses terhadap kepemilikan tanah, (2) akses input dan proses produksi, (3) akses terhadap informasi dan pasar dan (5) akses terhadap kebebasan.

Dari ke-empat pra-syarat tersebut, nampaknya yang belum dilaksanakan secara konsisten adalah membuka akses petani dalam kepemilikan tanah dan membuka ruang kebebasan untuk berorganisasi dan menentukan pilihan sendiri dalam berproduksi. Pemerintah hingga kini selalu menghindari kedua hal itu

karena dianggap mempunyai resiko tinggi. Kebijakan pemerintah lebih banyak difokuskan pada produksi dan pasar.

Bahari lebih lanjut menjelaskan bahwa orde baru sejak kelahirannya yang menganut ideologi “ekonomi kapitalis” cenderung melaksanakan pembangunan pertanian melalui pendekatan jalan pintas (*by pass approach*), yaitu “revolusi hijau” tanpa “reformasi agrarian/pembaruan agraria”. Karena itu, pembangunan tersebut lebih dikenal sebagai “*development without social transition*”. Pertanian nampaknya tidak dipandang dalam aspek menyeluruh, tetapi direduksi sekedar persoalan produksi, teknologi dan harga. Tanah sebagai alas pembangunan pertanian tidak dianggap sebagai faktor amat penting. Kebijakan politik-ekonomi orde baru menggunakan surplus pertanian guna mensubsidi sektor industri lewat politik pangan murah untuk menjaga stabilitas upah buruh demi mempercepat proses industrialisasi. Namun ketika industri telah maju dan menghasilkan surplus, keuntungan tidak dikembalikan ke sektor pertanian namun manfaat justru lebih banyak dinikmati sektor industri (bandingkan dengan sejarah pembangunan ekonomi Jepang, Korea, Taiwan dan China).

Padahal, apabila kita bercermin pada kisah sukses pembangunan pertanian Jepang, Thailand, Korea Selatan, Taiwan, China dan Vietnam, semuanya tidak terlepas dan diawali dengan perombakan dan penataan kembali struktur penguasaan tanah yang timpang menuju suatu sistem yang lebih merata/*equal* melalui

program reformasi agraria. Sektor pertanian mendapat manfaat dari surplus yang diinvestasikan kepada sektor industri. Reformasi agraria sendiri mencakup redistribusi tanah kepada petani gurem dan buruh tani, penataan produksi melalui pembangunan infrastruktur pertanian, fasilitas permodalan dan teknologi tepat guna, penguatan kelembagaan/organisasi petani dalam bentuk koperasi atau asosiasi petani, dan proteksi terhadap produk-produk pertanian.

Yudohusodo (2004), menyarankan bahwa dalam perumusan kebijakan pembangunan pertanian ke depan perlu dirumuskan kebijakan “modernisasi pertanian”, dimana kebijakan tersebut secara operasional perlu didukung beberapa prasyarat mendasar yaitu: (1) pemberian kepada setiap keluarga petani luasan lahan yang memenuhi skala ekonomi (mikro) untuk menjadi sejahtera (note: bandingkan dengan kasus Jepang, untuk hidup layak petani minimal perlu mengelola lahan 3 ha), (2) mekanisasi dalam rangka optimalisasi tenaga kerja, (3) pembangunan pertanian dilakukan secara agribisnis untuk menjadikan para petani berpikir dan bekerja secara ekonomis agar dapat meningkatkan kesejahteraannya, (4) meningkatkan keseimbangan antara kesempatan kerja pertanian dan kesempatan kerja di luar pertanian di desa-desa melalui pembangunan agro-industri agar ketahanan ekonomi rakyat meningkat, dan (5) Membangun desa-desa menjadi pusat-pusat kegiatan ekonomi

Kabinet Indonesia Bersatu (SBY-JK)

sebenarnya telah menetapkan revitalisasi sektor pertanian dan pedesaan yang sejalan dengan upaya pengentasan kemiskinan sebagai salah satu dari tiga jalur strategi (*triple-track strategies*) yang berazas *pro-growth*, *pro-employment* dan *pro-poor*. Secara garis besar menurut Arifin (2005), dalam revitalisasi pertanian terdapat 5 program yang akan dilaksanakan dalam periode 2005-2009 yaitu (1) peningkatan ketahanan pangan, (2) pengembangan agribisnis, (3) peningkatan kesejahteraan petani, (4) pengembangan sumber daya perikanan, dan (5) pemantapan pemanfaatan potensi sumber daya perikanan.

Terkait dengan strategi revitalisasi pertanian tersebut, Arifin (2005) menyatakan bahwa hasil besar yang berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat akan mampu diperoleh apabila strategi tersebut mampu diterjemahkan menjadi langkah kebijakan konkrit serta dapat dilaksanakan secara konsisten di lapangan. Tetapi strategi tersebut hanya akan menjadi retorika belaka jika hanya menjadi jargon-jargon kebijakan dan tidak mampu dilaksanakan secara nyata di lapangan dan apabila stimulus ekonomi yang dicanangkan pada tahun pertama dan sepanjang lima tahun kabinet tidak membawa dampak langsung pada ekonomi petani dan perekonomian pedesaan pada umumnya.

PENUTUP

Sebagai sikap kritis dan peduli terhadap perbaikan nasib kehidupan "mayoritas" yaitu petani maka aktivitas analisis kebijakan publik

yang terkait dengan pembangunan pertanian menjadi suatu yang sangat penting dan strategis. Bagaimanapun juga implementasi atas kebijakan pembangunan tersebut akan berdampak langsung terhadap kondisi kehidupan masyarakat. Kebijakan yang berpihak dan mengakomodasi kepentingan mayoritas akan memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat sebagai *beneficiaries* dari kebijakan tersebut, namun sebaliknya kebijakan yang tidak berpihak dan mengabaikan kepentingan mayoritas akan memberikan dampak buruk bagi kehidupan masyarakat yang kadang berdampak dalam jangka panjang.

Saat ini strategi kebijakan revitalisasi pertanian sedang giat digulirkan oleh pemerintah/kabinet yang sedang berkuasa. Kini saatnya untuk menganalisis dan mengkritisi kebijakan tersebut, apakah strategi tersebut mampu diterjemahkan menjadi langkah kebijakan konkrit serta dapat dilaksanakan secara konsisten di lapangan ataukah hanya akan menjadi retorika belaka demi kepentingan elit politik untuk kepentingan jangka pendek.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2004. *Penataran-Lokakarya: "Analisis Kebijakan dan Metode Penulisan Hasil Penelitian untuk Masukan Kebijakan"*. Jakarta, 7-8 Desember 2004, <http://72.14.235.104/search?q=cache:mFSldKH09e0J:www.litbang.depkes.go.id/download/keki/kerangka%2520pentaloka.pdf+analisis+kebijakan&hl=en&ct=clnk&cd=1&gl=id>. Diakses 12 Februari 2007.
- Arifin, Bustanul. 2005. *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*. Graziado. Jakarta.
-

- Darmawan, Thomas dan Masroh, Antuji H. 2004. *Pentingnya Nilai Tambah Produk Pangan dalam Buku Pertanian Mandiri: Pandangan Strategis para Pakar untuk Kemajuan Pertanian Indonesia*. (editor: Siswono Yudo Husodo dkk). Penebar Swadaya. Jakarta.
- Fauzi, Akhmad. 2004. *Mencermati Implementasi UU Sumberdaya Air*. Kompas Edisi 15 Juni 2004.
- Iskandar, Johan. 2006. *Metodologi Memahami Petani dan Pertanian* dalam Jurnal Analisis Sosial Vol 11 No.1 April 2006, Yayasan AKATIGA-Pusat Analisis Sosial. Bandung.
- Bahari, Samsul. 2004. *Artikel Opini*. Kompas Edisi 15 Maret 2004.
- Soba, Heri. 2003. *Apa yang Bisa Dicapai dari WTO?*. Suara Pembaharuan Daily Edisi 8 September 2003.
- Subejo. 2006. *Bahan Ajar Sosiologi Pertanian*. Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian UGM. Yogyakarta.
- Suharto, Edi. 1997. *Analisis Kebijakan Sosial*. Diakses 12 Februari 2007. [Http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_17.htm](http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_17.htm).
- Syahyuti. 2006. *Pembaruan Agraria dan Kebutuhan Lahan untuk Pertanian* dalam Jurnal Analisis Sosial Vol.11 No.1 April 2006, Yayasan AKATIGA-Pusat Analisis Sosial. Bandung.
- Widianarko, Budi. 2006. *The Right to Water: Dialog Avoided at World Water Forum*, Opini dalam The Jakarta Post, Edisi 23 Maret 2006.
- Yudohusodo, Siswono. 1999. *Modernisasi Pertanian Merupakan Harga Mati*. Kompas Edisi 22 Maret 1999.
- Yudohusodo, Siswono. 2006. *Kebijakan, Pendidikan, dan Hasil Penelitian Pertanian*. Seminar Nasional dengan tema Paradigma Baru Pembangunan Pertanian dan Masa Depan Bangsa, Lustrum XII Fakultas Pertanian UGM, 16 September 2006, Yogyakarta.
- Yustika, Ahmad Erani. 2003. *Tragedi Petani dan Involusi Kebijakan Pertanian*. Suara Pembaharuan Daily Edisi 10 Oktober 2003.