

B U K U P U T I H

POSTUR IDAMAN PERTANIAN INDONESIA

MENGARUSUTAMAKAN (KEMBALI) PEMBANGUNAN PERTANIAN

PENULIS :

Khudori, Mulyono Makmur, Sadar Subagyo



**Fadli Zon
Library**



HKTI

PENERBIT :

FADLI ZON LIBRARY

MENGARUSUTAMAKAN (KEMBALI) PEMBANGUNAN PERTANIAN



PENULIS :

Khudori, Mulyono Makmur, Sadar Subagyo

POSTUR IDAMAN PERTANIAN : MENGARUSUTAMAKAN (KEMBALI)
PEMBANGUNAN PERTANIAN

Copyright @2024

ISBN:

Penerbit : Fadli Zon Library Kerjasama dengan Himpunan Kerukunan Tani
Indonesia (HKTI)

Jln Danau Limboto No 96 Rt 01/RW 4

Bendungan Hilir, Jakarta Pusat

PENULIS

Khudori

Mulyono Machmur

Sadar Subagyo

KONTRIBUTOR

Delima Hasri Azahari

Ki Musbar Mesdi

Abdul Hamid

Joko Susilo

Adhie Widihartho

Iriana Ekasari

Imam Mustofa

Subuh Prabowo

Anita Aryani

Suroyo

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) dapat mempersembahkan buku putih berjudul "Postur Idaman Pertanian Indonesia: Mengarusutamakan (Kembali) Pembangunan Pertanian."

Kami menyadari bahwa dinamika pembangunan pertanian mengalami pasang surut dari masa ke masa dengan berbagai permasalahan yang dihadapinya. Sejarah panjang pembangunan pertanian yang diwariskan pemerintah kolonial Belanda dan dilanjutkan pada era awal kemerdekaan dengan tujuan dapat memenuhi kebutuhan pangan bangsa Indonesia.

Namun demikian, pada era perjuangan itu ternyata tidak mudah mewujudkan cita-cita mulia tersebut. Pada era Orde Baru semangat membangun pertanian kembali bergelora yang diawali dengan Revolusi Hijau dan Program Bimbingan Masal (BIMAS). Langkah ini telah mampu mengantarkan Indonesia sebagai negara pengimpor beras terbesar di dunia menjadi negara berswasembada beras tahun 1984.

Pembangunan pertanian kembali mengalami guncangan saat krisis moneter 1997-1998 yang berlanjut ke era reformasi. Kondisi tersebut diperparah ketika memasuki era otonomi daerah, yang menjadikan sektor pertanian bukan lagi sebagai urusan wajib, tetapi hanya menjadi urusan pilihan.

HKTI terpanggil untuk mengembalikan urusan pertanian menjadi urusan wajib dan menjadikan pertanian sebagai sektor prioritas dalam pembangunan ekonomi nasional. Buku putih HKTI diharapkan dapat menjadi inspirasi membangun pertanian. Buku ini dipersembahkan kepada Pak Prabowo Subianto, Ketua Dewan Pembina HKTI, sebagai calon presiden RI mendatang.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada tim penyusun dan tim kontributor yang tidak bisa kami sebutkan namanya satu persatu. Mudah-mudahan karya saudara/i menjadi amal ibadah yang akan dibalas oleh Allah. Kami menyadari isi buku ini jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran kami harapkan. Terima kasih.

Jakarta, Januari 2024

Ketua Umum DPN HKTI
DR Fadli Zon

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
Daftar Tabel.....	v
Daftar Gambar.....	v
Daftar Graffik.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II AKAR KETERPURUKAN PERTANIAN.....	11
TIGA AKAR MASALAH.....	12
Budaya Memarjinalkan Petani dan Pertanian.....	12
Perubahan Fokus Pembangunan Ekonomi.....	27
Pendekatan Sektoralisme dalam Pembangunan Pertanian.....	41
BAB III KINERJA PEMBANGUNAN PERTANIAN.....	47
Potret Petani: Gurem dan Menua.....	52
Sumber Daya Pendukung: Makin Menurun.....	61
Penyuluhan Pertanian: Penyuluhan Tak Terurus.....	76
Produksi Pertanian: Stagnan dan Menurun, Impor Membengkak	79
BAB IV MENGARUSUTAMAKAN (KEMBALI) PEMBANGUNAN BERBASIS PERTANIAN.....	109
Keterpaduan Pengelolaan Sumber Daya Pertanian.....	114
Pengelolaan Pertanian Berbasis Sistem dan Usaha Agribisnis.....	117
Memastikan Delivery System.....	120
BAB V PEMBERDAYAAN PETANI.....	123
CARA PANDANG NEGARA TERHADAP PETANI.....	123
Hak-hak Petani dan Pemenuhannya.....	129
Hak Petani Atas Lahan dan Sumber Daya Lainnya.....	131
Hak Petani Atas Benih.....	133
Hak Petani Atas Pengetahuan dan Teknologi Pertanian.....	135
Hak Petani Atas Pangan dan Penghasilan Yang Layak.....	136
Hak Petani Dalam Berorganisasi.....	138
MAKLUMAT HKTI.....	140
BAB VI PENUTUP.....	145
DAFTAR PUSTAKA.....	151
LAMPIRAN.....	159

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Tutupan Lahan Kepala Sawit.....	20
Tabel 2.2	Posisi Anggaran Kementerian Pertanian Dalam APBN 2015-2022.....	28
Tabel 2.3	Perkembangan Luas Lahan Sawah 2002-2019 (000 hektare).....	30
Tabel 2.4	Perbandingan Perubahan Struktur Ekonomi.....	35
Tabel 2.5	Perubahan TK Pertanian dan PDB Pertanian serta Elastisitas Keduanya Tahun 1957 dan 2002	36
Tabel 2.6	Sumber Pertumbuhan Produktivitas Perekonomian Asia Timur 1960-1990.....	39
Tabel 3.1	Peran Sektor Pertanian Pada Ekonomi Indonesia 1975-2022.....	50
Tabel 3.2	Penguasaan Lahan Pertanian Rumah Tangga Petani.....	55
Tabel 3.3	Potensi Lahan Tersedia (ha) Untuk Padi Sawah	70
Tabel 3.4	Potensi Lahan Tersedia (ha) Untuk Padi Sawah	71
Tabel 3.5	Adopsi Varietas Padi Oleh Petani 2015-2020.....	73
Tabel 3.6	Ketersediaan Energi dan Protein Per Kapita Per Hari 2020-2022.....	80
Tabel 3.7	Neraca Perdagangan Pertanian dan Subsektor 2012-2021.....	84
Tabel 3.8	Impor Gandum, Kedelai, Jagung, Gula, Daging dan Bawang Putih 2012-2022	90
Tabel 3.9	Produksi Padi, Produktivitas, dan Konsumsi Beras 2018-2022.....	106

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	10 Grup Usaha Peraih Pelepasan Kawasan Hutan untuk Sawit.....	21
Gambar 2.2	10 Besar Pemilik Hgu Sawit.....	22
Gambar 2.3	Korporasi Dengan Penguasaan Lahan Lintas Sektor.....	24
Gambar 3.1	Rumah Tangga Usaha Pertanian dan Usaha Pertanian Perorangan.....	53
Gambar 3.3	Berbagai Jenis Irigasi.....	62
Gambar 3.2	Rumah Tangga Petani Gurem Terhadap Rumah Tangga Pengguna Lahan.....	58
Gambar 3.4	Perubahan Kandungan Bahan Organik Tanah Sawah di Jawa.....	68
Gambar 3.5	Konsumsi Energi Warga Per Provinsi Pada 2022.....	81
Gambar 3.6	Konsumsi Protein Warga Per Provinsi Pada 2022.....	88
Gambar 3.7	Sebaran Populasi Sapi dan Kerbau Hasil Sensus Pertanian 2013 dan 20123.....	94
Gambar 3.8	Luas Panen dan Produksi Bawang Putih 2017-2022.....	104

DAFTAR GRAFIK

Grafik 3.1	Penurunan RTUP Berdasarkan Subsektor 2013-2023.....	54
	2003-2018 (m ²).....	55
Grafik 3.2	Rumah Tangga Petani Menurut Luas Lahan Yang dikuasai	56
Grafik 3.3	Persentase Pengelola Pertanian Perorangan Menurut Kelompok Umur.....	59
Grafik 3.4	Tingkat Pendidikan Petani.....	60
Grafik 3.5	Impor 6 Komoditas Pertanian 2012-2022 (US\$ juta).....	86
Grafik 3.6	Neraca Perdagangan Sayur dan Buah 2012-2022 (US\$ juta).....	88
Grafik 3.7	Produksi Jagung pipilan kering kadar air 14% 2020-2023.....	92
Grafik 3.8	Perkembangan Produksi Kedelai 1980-2019.....	97
Grafik 3.9	Negara Importir Terbesar Gula 2022 (ton).....	99
Grafik 3.10	Luas Tebu dan Produksi Gula (2017-2021).....	100
Grafik 3.11	Perkembangan Produksi Bawang Putih 2081-2020.....	103

BAB I: PENDAHULUAN

Para pendiri negara ini telah menggariskan tujuan berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia di alinea keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa tujuan Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan itu, salah satu yang diamanatkan termaktub di Pasal 33 UUD 1945, bahwa sumberdaya alam harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran masyarakat.

Amanat ini menggariskan bahwa kebijakan pengelolaan sumberdaya alam harus diorientasikan bagi kesejahteraan masyarakat luas dengan prinsip-prinsip keadilan. Dalam penjelasan Pasal 33 (ayat 1, 2, dan 3), Panitia Lima yang diketuai Bung Hatta menyatakan bahwa pemimpin-pemimpin Indonesia yang menyusun UUD 1945 mempunyai kepercayaan bahwa cita-cita keadilan sosial dalam bidang ekonomi dapat mencapai kemakmuran yang merata. Ayat-ayat yang terkandung di pasal itu, sebelum ditambah dua ayat hasil amendemen, pada gilirannya membawa pada pembahasan soal apa yang dikuasai oleh negara dan soal penguasaan negara demi kemakmuran rakyat.

Sebagai akibat dari hak penguasaan negara (atas bumi, air, dan kekayaan alam) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ini dengan sendirinya akan memunculkan kewajiban negara dalam tiga hal.¹ *Pertama*, segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air, dan berbagai bentuk kekayaan alam tertentu yang dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat. *Ketiga*, mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam itu.

Diakui atau tidak, pada kenyataannya tiga kewajiban negara itu belum ditunaikan dengan baik. Salah satu yang kasat mata adalah akses petani, warga mayoritas penghuni Republik, terhadap lahan untuk usahatani yang terus menciut dan menyempit. Lahan yang dikuasai dan diusahakan petani bukan saja semakin kecil, karena kemiskinannya petani pun harus menjual lahan dan kemudian berubah status dari petani menjadi buruh tani. Konversi lahan pertanian milik petani untuk berbagai penggunaan non-pertanian terus berlangsung dengan kecepatan yang tidak mampu diimbangi oleh pencetakan lahan pangan atau sawah baru.² Di banyak tempat juga terjadi praktik perampasan lahan (*land grabbing*) pertanian dan ruang hidup rakyat dengan cara-cara kekerasan yang difasilitasi negara.³

¹ Latif, Yudi. *Merenda Persatuan dan Keadilan*. Kata Pengantar buku Visioning Indonesia: Arah Kebijakan dan Peta Jalan Kesejahteraan oleh A. Muhaimin Iskandar. 2022. Jakarta: LP3ES (hal. xxxiv).

² Menggunakan data Badan Pertanahan Nasional (BPN), pada 2012 luas sawah mencapai 8,38 juta hektare dan turun jadi 7,46 juta hektare pada 2019 atau terkonversi 131,42 ribu hektare per tahun. Kemampuan mencetak sawah baru hanya 20.000-30.000 hektare per tahun. Baca, Mulyani, Anny, Fahmuddin Agus, dan Irsal Las. 2018. *Rekomendasi Kebijakan Dalam Upaya Percepatan Implementasi UU No. 41/2009 Dalam Mengendalikan Konversi Lahan Sawah*. Dalam Sukarman, Fahmuddin Agus, dan Irsal Las (Penyunting). 2018. *Kumpulan Policy Brief Kebijakan Sumberdaya Lahan Mendukung Pembangunan Pertanian*. Bogor: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian (hal. 22).

³ Konsorsium Pembaruan Agraria. 2023. Siaran Pers: *Negara Gagal Jalankan Reforma Agraria Sejati*. 27 September 2023. Disebutkan, sejak Presiden Jokowi menjabat pada 2014 sebanyak 5,8 juta hektare tanah petani, nelayan, masyarakat adat, dan perempuan di perdesaan dirampas dan penguasaannya diserahkan pada kelompok pengusaha. <https://www.kpa.or.id/2023/09/27/negara-gagal-jalankan-reforma-agraria-sejati/>

Dalihnya untuk program strategis nasional dan proyek untuk kepentingan umum. Padahal, di balik itu ada investasi kelas kakap berbasis agraria oleh kelompok usaha.

Di sisi lain, konsesi lahan yang dikelola perusahaan besar swasta meningkat luar biasa cepatnya. Terutama lahan berbasis kehutanan, perkebunan, dan pertambangan. Satu perusahaan bisa memiliki konsesi ratusan ribu hektare. Dalam satu grup korporasi, penguasaan konsesi lahan lintas sektor (kehutanan, perkebunan, dan pertambangan) bisa mencapai jutaan hektare.⁴ Liberalisasi pengelolaan sumberdaya lahan, terutama didikte oleh lembaga keuangan internasional seperti Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia sebagai bagian persyaratan pinjaman, bahkan membuka penguasaan konsesi lahan oleh perusahaan perkebunan besar swasta asing.⁵ Penguasaan lahan oleh korporasi besar swasta dalam jumlah luas ini bukan saja menyimpang dari amanah UUD 1945⁶, tapi juga menandai berlanjutnya gelombang pengarusutamaan korporasi dalam kebijakan. Bukan mengarusutamakan petani, nelayan, dan masyarakat adat dalam kebijakan pertanian.

Lahan usahatani yang semakin gurem membuat kapasitas petani menjadi terbatas. Harga sewa lahan, tenaga kerja, dan aneka *input* pertanian (pupuk, benih, air, dan yang lain) yang terus meningkat membuat risiko usahatani menjadi tinggi. Sebab, tidak ada jaminan petani bakal memperoleh harga yang baik dan menguntungkan tatkala panen. Perencanaan tanam di lahan yang belum terintegrasi dengan pasar senantiasa membuat harga komoditas pangan jatuh justru saat panen. Ketika itu terjadi, petani yang kapasitas permodalannya terbatas

⁴ Grup Sinar Mas memiliki 3,07 hektare lahan konsesi tambang, hutan, dan sawit. Lahan ini bisa lebih luas jika turut menghitung kepemilikan lahan properti Sinar Mas. Konglomerasi Sinar Mas membentang dari tambang (lewat Dian Swastatika Sentosa), usaha sawit (lewat Sinar Mas Agro Resources and Technology) hingga kertas (melalui Asia Pulp and Paper). Baca, Wahana Lingkungan Hidup dan Auriga Nusantara. 2022. *Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi Pertiwi*. Jakarta: Walhi-Auriga (hal. 13).

⁵ Sjarifudin Baharsjah, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Reposisi Politik Pertanian: Meretas Arah Baru Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Yayasan Pertanian Mandiri (hal. 3).

⁶ Pada tahun 2010 diidentifikasi ada 20 peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi yang isinya menyimpang dari mandat Pasal 33 UUD 1945. Peraturan perundangan itu makin kapitalistik, menjauh dari paham kebersamaan dan azas kekeluargaan. ebaliknya, lebih mencerminkan azas individualisme dan liberalisme sebagai dasar dari sistem ekonomi pasar. Lihat, Ruslina, Elli. 2013. *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD 1945*. Jakarta: Total Media (hal. v).

dan aksesnya ke lembaga keuangan amat rendah akan sulit untuk bangkit. Dalam situasi demikian, rentenir dan pelepas uang –meski dengan bunga tinggi—adalah pahlawan. Ujung dari semua ini, pendapatan dari usahatani jadi tak pasti. Kondisi ini bukan saja membuat usahatani tidak menarik generasi muda memasuki dunia pertanian, pada saat yang sama, usahatani dan pertanian pun identik dengan kemiskinan.

“Perang” terhadap kemiskinan terus digelorakan sepanjang gerak pembangunan ekonomi. Sayangnya, kemiskinan belum sepenuhnya bisa dientaskan. Dewasa ini terlihat masih tingginya angka kemiskinan penduduk, baik di perdesaan maupun di perkotaan. Pertumbuhan ekonomi nasional yang diklaim lebih baik dari negara lain tidak mampu mengatasi masalah di perdesaan. Kian sempitnya ruang meraih keuntungan dari usahatani membuat warga perdesaan tidak memiliki banyak alternatif pilihan. Mereka jauh dari kata merdeka.⁷ Padahal, pertanian adalah sumber penghidupan sebagian besar warga di perdesaan. Sempitnya lapangan kerja di perdesaan dan pendapatan dari pertanian yang rendah membuat senjang pendapatan tenaga kerja sektor pertanian dengan sektor lainnya, seperti industri dan jasa, semakin lebar. Ekonomi perdesaan yang tidak juga membaik membuat tenaga kerja terdidik dan terlatih meninggalkan perdesaan. Selain itu, tenaga kerja muda perdesaan dengan ketrampilan seadanya juga mengais rezeki di sektor informal perkotaan tanpa jaminan upah dan perlindungan sosial-ketenagakerjaan. Kondisi ini tidak hanya melanggengkan senjang pertanian-sektor lain, tetapi juga menciptakan kesenjangan kota-desa, keterbelakangan desa, dan marginalisasi ekonomi perdesaan.

Dari satu periode pemerintahan presiden ke periode pemerintahan presiden lain swasembada pangan selalu ditargetkan. Bukan saja beras, tapi juga swasembada jagung, kedelai, gula, daging sapi, dan bawang putih. Ironisnya, meski ditargetkan berulang kali capaian yang diraih bukan mendekati ke target. Sebaliknya, capaian-capaian yang ada semakin menjauh dari target. Adalah benar pada 1984 Indonesia mengukir prestasi meraih swasembada beras, pada era 1980-1990-an pernah

⁷ Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua* (Penerjemah Ciptaningrat Larasiti). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia (hal. 22).

swasembada kedelai dan bawang putih. Bahkan pada era 1970-an jadi eksportir daging domba dan 1930-an – ketika masih dijajah Belanda—jadi eksportir gula nomor dua dunia setelah Kuba. Tidak ada yang salah dengan keinginan hendak mengulang capaian-capaian gemilang di masa lalu itu. Masalahnya, kalau aneka komoditas yang ditargetkan swasembada berulang kali itu ternyata capaian hasilnya semakin menjauh dari target tentu ini ada yang salah. Kita semua, para pemangku kepentingan pertanian, perlu jujur memeriksa kesalahan ini.

Revolusi Hijau dengan paket teknologi benih padi varietas unggul tahan hama, jaringan irigasi, pupuk kimia dan pestisida, dukungan lembaga penyuluhan dan penelitian serta kontrol penuh pemerintah terhadap seluruh aktivitas dan lingkungan yang dihadapi petani telah mengantarkan Indonesia meraih swasembada beras pada 1984. Di saat luas lahan pertanian dan sawah beririgasi terus menurun, degradasi kualitas lahan dan air kian meluas, serangan hama dan penyakit yang makin intens dan berulang akibat penggunaan pestisida yang tidak bijaksana⁸, anomali perubahan iklim dan cuaca ekstrem dengan perulangan yang makin pendek periode waktunya⁹, dan menurunnya dukungan lembaga penyuluhan dan penelitian¹⁰ membuat pendekatan produksi pertanian *ala* Revolusi Hijau tidak lagi sesuai dengan kebutuhan, selain perlunya menimbang keberlanjutan.¹¹ Konversi lahan yang diikuti alih-fungsi lahan pangan ke komoditas lain dan peruntukan lahan untuk aneka infrastruktur mempersulit untuk meraih kembali swasembada pangan.

⁸ Winarto, T. Yunita. *Mengatasi “Ancaman Krisis Pangan” dan Menanggulangi “Sesat Pikir”*: Suatu Pengantar, dalam Winarto, T. Yunita (Penyunting). 2016. *Krisis Pangan dan —Sesat Pikir! Mengapa Masih Berlanjut?* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia (hal. 1-20).

⁹ El Nino dan La Nina adalah dua wujud anomali iklim ekstrem. Secara statistik perulangan El Nino dan La Nina di Indonesia pada periode 1981-2018 semakin cepat dibandingkan 1950-1980. Periode 1950-1980 perulangan El Nino dan La Nina terjadi 5-7 tahun, periode 1981-2018 berulang 2-3 tahun. Persentase kejadian La Nina yang diikuti El Nino sebesar 16.7 %, khusus kejadian El Nino - La Nina – El Nino hanya sebesar 1.5% (pernah terjadi tahun 1963-1964-1965). Baca, Setiawan, Amsari M., Dian Nur Ratri, Robi Muharsyah, dan Rosi Hanif Damayanti. 2020. *Tanya Jawab La Nina, El Nino, dan Musim di Indonesia*. Jakarta: Pusat Informasi Perubahan Iklim BMKG (hal. 10).

¹⁰ Arifin, Bustanul, Sumardjo, Mulyono Machmur, dan Abra Talattov. 2023. *Penyuluhan Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press (hal. 4-12).

¹¹ Sjarifudin Baharsjah, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran, *Op. cit.* (hal. xii).

Ketika kapasitas produksi aneka komoditas pangan dalam negeri terus menurun, impor adalah konsekuensi yang tidak bisa dihindarkan. Dari tahun ke tahun, volume dan nilai impor pangan terus meningkat. Demikian pula impor komoditas peternakan, terutama daging sapi, sapi bakalan, dan bahan baku susu, terus membengkak dengan tingkat ketergantungan yang makin tinggi. Juga komoditas hortikultura, terutama buah-buahan, yang kian merajalela. Buah-buahan impor dengan harga miring dari negara-negara subtropis itu merangsek bahkan hingga ke kios-kios pedagang di pasar tradisional dan di kios-kios pedagang pengecer di pinggir-pinggir jalan di seluruh pelosok negeri. Berbagai upaya untuk menekan impor dilakukan, tapi hasilnya masih jauh dari memadai.

Menggantungkan pangan pada pasar dunia amat berisiko. Selain terdistorsi oleh aneka subsidi dan dukungan domestik dari negara-negara eksportir, pasar pangan dunia amat sensitif terhadap perubahan permintaan, ekspektasi pasar, dan spekulasi. Pasar bisa tiba-tiba mengalami guncangan besar oleh satu perubahan kebijakan pemerintah atau bahkan hanya oleh desas-desus akan ada perubahan kebijakan.¹² Selain itu, arsitektur pangan dunia saat ini yang dikuasai perusahaan-perusahaan transnasional (TNCs) amat tidak menguntungkan bagi negara-negara importir seperti Indonesia. Selain pangan kian seragam karena tergantung hanya pada segelintir komoditas yang patennya dikuasai TNCs¹³, TNCs juga mengembangkan sistem rantai pangan (*agrifood chain*) yang mengontrol rantai dari gen sampai rak-rak di supermarket.¹⁴ Akhirnya, sektor pangan mulai dari produksi hingga pasar ritel semakin terkonsentrasi di segelintir tangan TNCs.¹⁵ Konsekuensi arsitektur pangan dunia seperti ini, *pertama*, instabilitas menjadi keniscayaan. Krisis pangan 2008, 2011, dan 2020-2022 menjadi bukti: harga pangan bergerak bagai *roller coaster*. *Kedua*, krisis pangan berulang.

12 McMohan, Paul. 2018. *Berebut Makan: Politik Baru Pangan*. Yogyakarta: Insist Press (hal. 141-422).

13 ETC Group. 2017 (edisi ketiga). *Who Will Feed Us? The Peasant Food Web vs The Industrial Food Chain* (hal. 19-23)

14 Eagleton, Dominic. 2005. *Power Hungry: Six Reasons to Regulate the Power of Global Food Corporations*. Johannesburg: ActionAid International (hal. 12)

15 Mooney, Pat. 2017. *Too Big To Feed: Exploring The Impacts of Mega-mergers, Concentration, Concentration of Power in The Agri-food Sector*. IPES-Food: ETC Group (hal. 21-48).

Celakanya, krisis pangan selalu bersentuhan dengan instabilitas politik. Banyak pemerintahan yang berkuasa jatuh karena huru-hara dan kekerasan yang dipantik oleh krisis pangan. Krisis pangan 2008 membuat pemerintahan di Haiti jatuh. Krisis pangan 2011 menciptakan revolusi politik di jazirah Arab bernama *Arab Spring*. Rezim Presiden Zine El Abidine Ben Ali di Tunisia, Hosni Mubarak di Mesir, dan Moammar Khadafy di Libya jatuh karena negara-negara ini menggantungkan 90% pangannya dari impor. Kecenderungan sikap proteksionisme negara-negara eksportir pangan tatkala terjadi krisis politik, krisis ekonomi, resesi, dan gangguan produksi membuat krisis pangan selalu mengancam. Sebagai negara dengan penduduk terbanyak keempat di dunia, yang pada 2023 jumlahnya mencapai 278,69 juta jiwa, nasib Indonesia bisa seperti mereka jika amat bergantung pada pangan impor.

Meskipun tidak banyak jenisnya, Indonesia sebenarnya berhasil memproduksi sejumlah komoditas pertanian yang tidak saja mampu memenuhi kebutuhan konsumsi domestik (baik untuk konsumsi masyarakat maupun industri) tapi juga mencapai surplus. Di subsektor peternakan unggas misalnya, dua yang patut dicatat adalah ayam ras atau broiler dan telur ayam ras. Pada awal perkembangannya di era 1980-an, industri perunggasan tumbuh tanpa sentuhan dan intervensi pemerintah. Berbeda dengan saudara dekatnya, daging sapi dan sapi perah, industri perunggasan berkembang sendiri didorong oleh *demand-driven* dan terus berkembang hingga mengukir surplus produksi seperti saat ini. Sayangnya, karena hilirisasi tidak berjalan seiring sejalan, surplus produksi itu justru menimbulkan masalah baru: harga ayam hidup (*live bird*) dan telur di peternak rakyat yang rendah, bahkan di bawah biaya pokok produksi. Jadi, masalah muncul tidak saja tatkala produksi kurang, surplus produksi pun tidak membawa berkah bagi peternak. Kuatnya pendekatan sektorialisme membuat industri pengolahan di hilir tak berkembang.

Pelaksanaan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta liberalisasi pasar pangan, yang didiktekan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional¹⁶, menyebabkan lemahnya sinkronisasi dan koordinasi pembangunan pertanian. Sejak pelaksanaan otonomi daerah, kementerian teknis, Kementerian Pertanian misalnya, seperti anak tiri karena tak punya “tangan dan kaki” di daerah. Apalagi, para elite di daerah, baik di level provinsi maupun kabupaten dan kota, bukan saja tidak menjadikan pertanian dan pangan sebagai *driver* pencitraan tetapi juga seringkali menafsirkan secara berbeda berbagai kebijakan pertanian dan pangan oleh pemerintah pusat. Padahal, implementasi dan eksekusi program pusat ada di daerah. Tanpa keterlibatan daerah, berbagai program (pusat) hanya akan ada di atas kertas.

Uraian ini hendak menegaskan bahwa selama puluhan tahun kekuasaan selalu digunakan pemerintah nasional untuk membujuk petani agar bekerja lebih keras guna meningkatkan produksi pertanian. Selama puluhan tahun pertumbuhan pertanian telah menyediakan kontribusi besar dalam pengentasan kemiskinan dan ketahanan pangan. Pertanian juga memainkan peran penting untuk menstabilkan perekonomian secara keseluruhan. Akan tetapi, pada waktu yang bersamaan, pemerintah senantiasa menganakemaskan korporasi besar swasta. Petani juga tidak dibantu untuk menjaga dan memperbaiki, alih-alih meningkatkan kesejahteraan mereka. Apa yang sebenarnya terjadi selama puluhan tahun terakhir ini, dari kacamata petani, adalah bentuk lain dari kolonialisasi –kelanjutan dari kolonialisasi di masa lalu. Selebihnya, pembangunan, termasuk pembangunan pertanian, hanya membuat dunia yang melampaui petani mempunyai kehidupan lebih baik tanpa memberi kompensasi memadai bagi petani.¹⁷

¹⁶ Khudori. 2004. *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*. Yogyakarta: Resist Book (hal. 223-275)

¹⁷ Uraian tentang ini, baca Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua, Op. cit.* (hal. 8-37).

Pada tahun 2023 usia kemerdekaan Indonesia mencapai ke-78 tahun. Indonesia pada tahun 2044, 21 tahun lagi dari tahun 2023, akan memperingati kemerdekaan ke-99 tahun. Pada tahun 2022, PDB (*Product Domestic Brutto*) perkapita Indonesia tercatat US\$4.580. Apabila pertumbuhan ekonomi mencapai 5% per tahun selama 21 tahun mendatang, secara sederhana berdasarkan pola struktur ekonomi seperti sekarang, paling tidak kondisi Indonesia kurang lebih seperti posisi Malaysia tahun 2022 dengan PDB perkapita US\$12.471.¹⁸ Karena itu, tidak perlu terlalu terbuai oleh kampanye bombastis Indonesia Emas pada 2045. Atau membayangkan Indonesia akan menjadi negara maju, misalnya, setingkat Korea Selatan saat ini. Apabila ukurannya seperti Malaysia pada 2022, maka warna-warni pertanian dalam arti luas masih berlaku di Indonesia pada 2044. Selain mayoritas orang (masih) akan bergantung pada pertanian secara umum,

yang tidak kalah penting, sistem nilai dari sebagian besar penduduk Indonesia masih akan didominasi oleh sistem nilai perdesaan. Maka, pertanyaan mendasarnya, jika kesempatan-kesempatan itu masih bergantung pada pertanian, haruskah cara membangun pertanian yang dilakukan di masa lalu dan hari ini terus dilanjutkan? Seperti apakah masa depan pertanian ketika mayoritas petani kekurangan lahan tetapi ada segelintir perusahaan justru mengontrol lahan, kapital, dan pasar sekaligus? Bisakah transformasi perekonomian di perdesaan dilakukan ketika mayoritas orang-orang di desa tidak bertanah? Akankah perekonomian nasional ditransformasikan dari ekonomi pertanian menjadi industri ketika sebagian besar petani tidak memiliki kontrol atas tanah, kapital, dan pasar pertanian?

Pertanyaan-pertanyaan di atas itu menuntut kita, para pemangku kepentingan pertanian, untuk secara jujur melakukan refleksi dengan memeriksa ulang aneka undang-undang, regulasi, organisasi, kelembagaan, kebijakan, perencanaan, perancangan, dan seluruh aspek pembangunan lainnya, terutama pembangunan pertanian, untuk mencari apa sebenarnya akar masalah yang membuat kinerja pertanian menurun, bahkan semakin terpuruk. Pencarian akar masalah ini menjadi penting

¹⁸ Perkiraan ini diilhami oleh proyeksi Agus Pakpahan ihwal kondisi perekonomian Indonesia di masa mendatang. Baca, Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan: Pemikiran Untuk Membalik Arus Sejarah Pembangunan Nasional*. Jakarta: GAPPERINDO (hal. 32).

agar jika kemudian kita hendak memformulasikan jalan keluar tidak terjebak pada solusi yang sama atau solusi yang “itu-itu saja”. Dari pengenalan terhadap akar masalah itu pula diharapkan muncul aneka alternatif jalan keluar yang menukik pada jantung dan akar masalah. Buku ini adalah bagian dari ikhtiar insan pertanian yang berhimpun dalam Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) untuk berkontribusi mengenali akar masalah dan menggali solusinya.

Setelah bab pendahuluan, pencarian terhadap akar masalah ditelusuri di bab II. Pengenalan dan pencarian akar masalah dilakukan dengan cara memeriksa ulang aneka aspek pembangunan pertanian sejak dari zaman kolonial hingga yang mutakhir. Langkah ini dimaksudkan untuk mencari apakah ada kaitan erat, bahkan ada keberlanjutan, pola pembangunan di era kolonial dengan saat ini. Potret muluruh dan terpuruknya kinerja pertanian secara umum diuraikan di bab III. Titik tekannya pada pengelolaan dan kondisi sumberdaya manusia pertanian, sumberdaya pendukung pertanian, dan kinerja ketahanan pangan (dan kemandirian pangan). Lalu disusul bab IV yang berisi uraian mengarusutamakan kembali pembangunan pertanian dengan berpijak pada akar masalah yang dikenali dari ditemukan. Bab V secara khusus mengurai cara pandang negara kepada petani, hak-hak petani yang harus dipenuhi dan kebutuhan pemberdayaannya. Termasuk sikap HKTI. Secara keseluruhan, buku diakhiri dengan bab VI atau penutup.

BAB II:

AKAR KETERPURUKAN PERTANIAN

Pencarian terhadap akar masalah yang menjadi penyebab keterpurukan pertanian Indonesia sudah dilakukan berbagai ahli dan cerdik cendekia sejak puluhan tahun lalu. Mubyarto dan Kartodirdjo¹ misalnya, untuk menyebut dua dari banyak cerdik cendekia, mengemukakan bahwa masalah hakiki pembangunan perdesaan, termasuk di dalamnya, pembangunan pertanian, adalah sangat kecilnya peluang penduduk desa mendapatkan pekerjaan yang memberikan pendapatan yang memadai. Jika pun tersedia peluang kerja, mereka tidak mampu meraih karena keterampilan yang disyaratkan tidak terpenuhi.

Ada pula yang meyakini, keterpurukan sektor pertanian terjadi akibat banyak kebijakan dalam negeri yang kurang, bahkan tidak cukup memihak pada sektor pertanian. Ini diyakini sebagai akar krisis ketahanan pangan.² Krisis ketahanan pangan adalah muara akhir dari keterpurukan sektor pertanian sebagai kegiatan ekonomi dalam pertarungan dengan sektor lain di dalam negeri maupun pertarungan dengan sektor pertanian global. Keterpurukan sektor pertanian pangan sangat nyata, dibuktikan dari menurunnya jumlah petani selaku pelaku utama sektor pertanian pangan dan tingginya konversi lahan pertanian. Keterpurukan petani dan konversi lahan diyakini sebagai akar masalah.

Uraian di atas diyakini bukanlah akar keterpurukan pertanian. Kesempatan kerja di perdesaan yang sempit, menurunnya jumlah petani, dan konversi lahan pertanian ke nonpertanian adalah akibat. Bukan penyebab. Di Indonesia, kontribusi petani terhadap ekonomi yang sangat besar dibalas dengan cara pandang yang merendahkan petani, misalnya, petani tidak *bankable* atau petani lemah. Secara individu, petani lemah. Akan tetapi apabila institusi petani dibangun, institusi mereka tidak kalah dari institusi lainnya. Termasuk korporasi swasta besar. Dunia mengenal Rabobank atau Agricole Banque. Kedua bank tersebut tidak hanya eksis, super-sehat, dan masuk ranking 500 besar Fortune 500, tetapi juga berkembang pesat, bahkan operasinya telah mendunia. Keduanya merupakan evolusi panjang dari pengembangan institusi petani di Belanda dan Prancis.

TIGA AKAR MASALAH

Budaya Memarginalkan Petani dan Pertanian

Merujuk Kamus Besar Bahasa Indonesia, salah satu arti kata "akar" adalah "asal mula; pokok; pangkal; yang menjadi sebab(-sebabnya)."³ Dalam konteks kebijakan publik, menemukan "akar" atau "pokok", "pangkal" yang "menjadi penyebab" keterpurukan pertanian menjadi penting agar solusi kebijakan yang dibuat tidak saja membumi tapi juga menusuk pada "jantung" atau "akar" masalah. Setidaknya ada tiga akar yang membuat sektor pertanian terpuruk. *Pertama*, masih berlanjutnya praktik pola ekonomi pada masa kolonialisme Belanda dari para pengambil kebijakan di Indonesia: budaya memarginalkan petani dan pertanian.⁴ Budaya ini menciptakan inkonsistensi antara apa yang penting dilakukan dengan apa yang diperbuat (dalam bentuk kebijakan).

¹ Mubyarto dan Sartono Kartodirjo. 1988. *Pembangunan Pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty (24-35).

² Ichwandi, Iin. 2014. Membumikan Kebijakan Ketahanan Pangan. *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* Vol. 1 No. 2, Agustus 2014: 97-104.

³ <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/akar>

Bentuk konkrit dari praktik ini adalah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, kira-kira seabad setelah pemberlakuan *Agrarischwet* 1870 oleh pemerintah kolonial Belanda. UU Kehutanan pada galibnya memiliki nafas yang sama dengan *Agrarischwet*: membuka peluang eksploitasi sumberdaya hutan oleh perusahaan swasta di bawah sistem pemberian izin. Jika berlakunya *Agrarischwet* diikuti masuknya investasi besar-besaran bangsa Eropa di sektor perkebunan di Hindia Belanda (baca: Indonesia) yang kemudian membuat peranan perusahaan swasta naik signifikan, pada rezim UU Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 juga ditandai oleh kontrol perusahaan swasta atas sumberdaya hutan perawan di pulau-pulau di luar Jawa. Pada saat yang bersamaan, *Agrarischwet* membuat akses petani pada lahan yang tersedia untuk mereka menjadi hilang, sementara pada era UU Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 ditandai tersingkirnya penduduk lokal dan perekonomian regional terbalik.⁵ Selain itu, menurut UU Nomor 5 Tahun 1967 seluruh hutan adalah milik negara. Hutan hak ulayat diakui, tapi tidak pernah dipetakan batasnya. Akibatnya, ketika pemberian izin pengelolaan hutan diberikan ke perusahaan swasta, hutan hak ulayat ikut di dalamnya.⁶

Pada masa itu, pertanian secara umum digunakan sebagai instrumen utama untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Dua sumber pendapatan utama terkait pertanian ini adalah kehutanan dan perkebunan. Di tahap awal pembangunan kehutanan, subsektor ini memainkan peran sebagai sumber pendapatan devisa nomor dua setelah minyak bumi dan gas.⁷ Kelembagaan yang menjalankan perekonomian ini diberikan kepada perusahaan swasta dan negara. Bukan kepada petani. Melalui UU Nomor 5 Tahun 1967, hutan alam dibagi-bagi ke dalam konsesi. Sejak itu, perambahan terhadap hutan tropis

⁴ Pakpahan, Agus. 2021. Pertanian Indonesia Masa Depan: Adaptasi Terhadap Iklim Tropika dan Sistem Geografis Kepulauan. Dalam Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari (Penyunting). 2021. Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan. Bogor: IPB Press (hal. 25-40).

⁵ Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua* (Penerjemah Ciptaningrat Larastiti). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia (hal. 4).

⁶ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Reposisi Politik Pertanian: Meretas Arah Baru Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Yayasan Pertanian Mandiri (hal. 81).

⁷ Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua*, Op. Cit. (hal. 9-32).

menjadi semakin luas dan cepat. Lalu, di subsektor perkebunan, pemerintah memberikan alokasi lahan dan kapital melalui skema subsidi untuk perusahaan swasta besar dan BUMN. Ini dilakukan pada awal 1970-an dengan membangun Perkebunan Inti Rakyat (PIR) dan pada 1980-an membangun perkebunan besar swasta nasional (PBSN). Ini dilakukan dalam rangka peningkatan ekspor pertanian, terutama berbasis perkebunan.

Pada program PIR, terutama kelapa sawit, BUMN perkebunan diberi tugas sebagai perusahaan inti yang membuka lahan untuk diberikan secara kredit kepada petani plasma. Dari lahan yang dibuka, 80% areal untuk petani plasma, 20% areal sisanya dan pengembangan fasilitas pengolahan dan pemasaran hasil menjadi hak perusahaan inti. Pada 1986 program ini kemudian dikembangkan menjadi program PIR Transmigrasi dengan swasta sebagai perusahaan inti dan rasio diubah menjadi 40% untuk perusahaan inti dan 60% untuk petani plasma. Kedua sistem ini, PIR maupun PBSN, disubsidi dan difasilitasi pemerintah. Pengembangan PIR dibiayai melalui pinjaman Bank Dunia US\$ 1.196,3 juta, Bank Pembangunan Asia (ADB) US\$ 277 juta, dan Jerman KfW dan GTZ sebesar US\$ 39,2 juta. Untuk perkebunan swasta, dikembangkan pola kredit PBSN dari 1977-1990.⁸ Kedua sistem ini tidak hanya mengurangi kesempatan petani kecil untuk mendapatkan lahan pertanian, tetapi juga menandai asal mula konglomerasi bisnis swasta berbasis perkebunan sawit di Indonesia sebagaimana yang bisa kita temukan sekarang.

Praktik marginalisasi petani juga ditandai dengan pembentukan Departemen Kehutanan pada tahun 1983 atau 16 tahun setelah UU Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 disahkan. Sebelum berdiri sebagai sebuah departemen atau kementerian, kehutanan diurus oleh eselon I di Departemen Pertanian di bawah Direktorat Jenderal Kehutanan sejak 1978. Departemen Kehutanan mendapatkan wewenang mengalokasikan lahan kehutanan untuk berbagai peruntukan.⁹ Lalu, pada Repelita V (1989/1990-1993/1994), program pembangunan kehutanan tidak lagi menjadi bagian dari program pembangunan pertanian.

⁸ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 10-11).

⁹ *Ibid.* (hal. 80).

Program kehutanan menjadi bagian dari pembangunan sektor lingkungan.¹⁰

Kemudian dibentuk pula Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berwenang memberikan hak atas tanah lewat Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sebagai lembaga pemerintah nondepartemen, BPN bertanggung jawab langsung kepada presiden. Keberadaan Departemen Kehutanan, juga BPN, yang terpisah dari Departemen Pertanian tidak dikenal di negara-negara di ASEAN, juga di dunia. Sebelum UU Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967 dan Keppres Nomor 26 Tahun 1988, masalah kehutanan dan pertanahan berada dalam kewenangan Departemen Pertanian.¹¹ Keberadaan dua peraturan itu, UU Kehutanan dan Keppres 26 Tahun 1988, menandai pengelolaan sumberdaya alam (dalam bentuk hutan dan tanah) yang semula utuh di Departemen Pertanian jadi tercerai berai.

Praktik marginalisasi petani terus berlanjut melalui deregulasi perekonomian atas rekomendasi dan desakan badan-badan internasional, seperti Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia, yang antara lain membiayai beberapa program pembangunan di Indonesia, salah satunya PIR. Mulai tahun 1993 diberlakukan berbagai paket deregulasi perekonomian nasional yang mengarah pada liberalisasi yang tidak sesuai dengan nafas Pasal 33 UUD 1945. Sektor pertanian direkomendasikan untuk membuka pasar lahan pertanian.¹² Wujudnya, dalam penanaman modal asing dibuka daftar negatif investasi swasta asing pada subsektor perkebunan, peternakan, dan perikanan. Pembukaan dan liberalisasi penguasaan lahan pertanian untuk investasi asing merupakan prakondisi dari pinjaman IMF/Bank Dunia untuk penanganan krisis ekonomi tahun 1997-1998.

Kebijakan pembukaan bagi penguasaan asing atas rekomendasi IMF/Bank Dunia ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan yang Didirikan Dalam

¹⁰ Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua*, Op. Cit. (hal. 162).

¹¹ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 80).

¹² *Ibid.* (hal. 24).

Rangka Penanaman Modal Asing. Di Pasal 5 ayat 1 PP ini membolehkan perusahaan asing melakukan kegiatan usaha yang tergolong penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, yaitu pelabuhan, produksi dan transmisi serta distribusi tenaga listrik umum, telekomunikasi, pelayaran, penerbangan, air minum, kereta api umum, pembangkitan tenaga atom, dan media masa. Saham peserta Indonesia sekurang-kurangnya 5% dari seluruh modal disetor perusahaan waktu pendirian (Pasal 6 ayat 1). PP Nomor 20 Tahun 1994 ini menentang Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang melarang perusahaan asing masuk ke usaha yang tergolong penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Juga melanggar Pasal 3 ayat 1 UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang mengatur asing boleh memiliki dan menguasai sampai 49%. Langkah ini sebagai cara mengambil rumusan Pasal 33 UUD 1945 secara mentah-mentah, yang kemudian dikatakan sekarang boleh ada di tangan asing dengan kandungan Indonesia 5%. Ini menantang dan meremehkan UUD 1945.¹³

Kemudian diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1995 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Penanaman Modal, yang kemudian diperbarui dengan Keputusan Presiden Nomor 96 tahun 1998 tentang hal yang sama. Regulasi ini terus diperbarui di tahun-tahun berikutnya.¹⁴ Sejak liberalisasi itu, investasi asing di perkebunan telah dibuka dengan ketentuan asing boleh menguasai investasi perkebunan 100%.¹⁵ Dengan alasan UU Nomor 1 Tahun 1967 dan UU Nomor 6 Tahun 1968 tak lagi relevan untuk mendukung perkembangan investasi, diterbitkan UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagai pengganti, yang sepenuhnya bersifat liberalisme

¹³ Gie, Kwik Kian. 2009. *Indonesia Menggugat Jilid II? Menjabarkan Pidato Proklamasi Calon Wakil Presiden Boediono* (hal. 22-23).

¹⁴ Sejak tahun 2007, regulasi dalam bentuk Keputusan Presiden diubah jadi Peraturan Presiden (Perpres) dengan judul yang juga berbeda, yaitu Perpres Nomor 77 Tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Dari tahun 2007, regulasi ini mengalami enam kali perubahan (Perpres No. 111 Tahun 2007, Perpres No. 37 Tahun 2010, Perpres No. 39 Tahun 2014, Perpres No. 4 Tahun 2015, Perpres No. 44 Tahun 2016, Perpres No. 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal).

¹⁵ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 12-24).

ekonomi berasaskan *free market free liberalism*.¹⁶ Di UU Nomor 25 Tahun 2007, investor asing bisa menguasai mayoritas sektor strategis yang menyangkut hajat hidup orang banyak (kecuali produksi senjata dan bidang usaha yang eksplisit dinyatakan tertutup berdasarkan undang-undang), mendapatkan berbagai hak istimewa melalui perjanjian dengan negara, kemudahan memperoleh hak menguasai tanah dalam jangka lebih panjang, kemudahan merepatriasi dan kebebasan mentransfer keuntungan, pembebasan bea masuk impor barang modal, pengurangan pajak¹⁷, dan tidak ada perbedaan perlakuan pemerintah antara modal asing dan modal dalam negeri.¹⁸

Terkait hak menguasai tanah, Pasal 22 UU Nomor 25 Tahun 2007 mengatur selama 95 tahun untuk hak guna usaha (HGU), 80 tahun untuk hak guna bangunan (HGB), dan 70 tahun untuk hak guna pakai. Itu pun, hak menguasai bisa diberikan dan diperpanjang "di muka sekaligus". Misalnya, HGU 95 tahun, ini dapat diberikan dan diperpanjang "di muka sekaligus" selama 60 tahun dan dapat diperbarui selama 35 tahun. Ketentuan ini jauh lebih buruk dan liberal dari era kolonial Belanda. Di bawah regulasi *Agrarischwet* 1870, hak konsesi lahan perkebunan ke investor selama 75 tahun. Lewat uji materi oleh sejumlah masyarakat sipil, Mahkamah Konstitusi kemudian mengoreksi ketentuan ini karena dinilai bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Lewat putusan 25 Maret 2008, Mahkamah menghapus klausul "di muka sekaligus" dan mengembalikan pengaturan hak atas tanah ke UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria.¹⁹ Ini berarti HGU diberikan selama 35 tahun baru kemudian diperpanjang 25 tahun. HGB pun begitu: diberikan 30 tahun dulu, baru ditambah 20 tahun.

¹⁶ Pembuatan undang-undang ini tidak hanya misterius, tertutup, dan melalui operasi rahasia, tetapi juga sepenuhnya ditopang Bank Dunia. Seluruh isi dibuat dan dikerjakan oleh ahli-ahli dari Bank Dunia. Baca, Setiawan, Bonnie. 2008. Kata Pengantar buku Daeng, Salamuddin, 2008. *Makro Ekonomi Minus: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Penanaman Modal di Indonesia*. Jakarta: Institute for Global Justice (hal. xvi).

¹⁷ Daeng, Salamuddin. 2008. *Makro Ekonomi Minus: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Penanaman Modal di Indonesia*. Jakarta: Institute for Global Justice (hal. 3-5).

¹⁸ Gie, Kwik Kian, *Op. Cit.* (hal. 25-26).

¹⁹ Mahkamah Konstitusi. 2008. *Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang Kekuasaan Negara Dalam Kegiatan Penanaman Modal*. Lihat: https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_117_21-22+PUU-V+2007.pdf ²⁰ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (13-14, 27).

Program PIR perkebunan berakhir tahun 1990. Sejak itu, perluasan perkebunan kelapa sawit rakyat dibiayai oleh kemampuan mereka sendiri tanpa bantuan pemerintah. Sebaliknya, perluasan perkebunan kelapa sawit swasta dibiayai oleh kredit perbankan. Ini membuktikan bahwa investasi pemerintah merupakan kebijakan yang tepat karena pengembangan pola PIR perkebunan mampu mendorong investasi masyarakat luas. Ini dibuktikan dari meningkatnya perkebunan kelapa sawit rakyat pada tahun 1980 seluas 6.175 hektare menjadi 3.752.480 hektare pada 2011. Artinya, perluasan perkebunan kelapa sawit rakyat rata-rata 120,8 ribu hektare per tahun. Dengan total investasi Rp35 juta per hektare berarti investasi petani kelapa sawit sebesar Rp4,29 triliun per tahun dari modal sendiri. Ini menunjukkan petani sebagai investor riil (*real investor*) yang besar.

Masalahnya, peningkatan perkebunan sawit rakyat dari 0,7 juta hektare pada tahun 1996 menjadi 1,5 juta hektare pada tahun 2011 itu sebanyak 1,5 juta hektare di antaranya diyakini berasal dari konversi lahan pangan pasang surut, lahan kering, dan lahan sawah tadah hujan.²⁰ Diperkirakan seluruh lahan pangan pasang surut, terutama tipe luapan B dan C, telah dikonversi ke perkebunan kelapa sawit rakyat. Konversi lahan pangan ini terutama terjadi di Sumatera dan Kalimantan. Sementara di Sulawesi lahan pangan dikonversi ke perkebunan kakao. Pada periode yang sama, di Sumatera dan Kalimantan juga terjadi konversi sebagian lahan perkebunan karet menjadi perkebunan kelapa sawit.²¹ Ini terjadi karena pembukaan perkebunan untuk investasi asing telah membatasi peluang bagi petani dan keluarga untuk memperluas lahan usahanya.

Pada periode yang sama, perkebunan kelapa sawit swasta meningkat dari seluas 88.847 ribu hektare pada 1980 menjadi 4.561.966 hektare pada 2011. Artinya, dalam tiga dekade itu perluasan perkebunan kelapa sawit swasta rata-rata 144,2 ribu hektare per tahun. Kondisi berbeda terjadi pada lahan sawah dan perkebunan karet rakyat. Pada 1980, luas sawah mencapai 7 juta hektare dan meningkat menjadi seluas 8,5 juta hektare

²⁰ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (13-14, 27).

²¹ *Ibid.* (14.)

pada 1996. Akan tetapi, pada 2011 luas sawah menurun menjadi menjadi 8 juta hektare. Ini yang membuat luas lahan pertanian per tenaga kerja pertanian Indonesia stagnan setelah tahun 1990 sampai 2011 yang sebesar 0,76 hektare/tenaga kerja. Sementara perkebunan karet rakyat menurun dari 3,6 juta hektare pada 1996 jadi 3,4 juta hektare pada 2011.²²

Paradoks dari liberalisasi yang merupakan kelanjutan dari praktik pola ekonomi era kolonial adalah meningkatnya penguasaan lahan pertanian untuk perkebunan besar di satu sisi, dan kian menciutnya lahan pangan yang diusahakan petani di sisi lain. Dari tahun 2000 hingga 2011, Kementerian Kehutanan telah memberikan izin konversi lahan kehutanan untuk pengembangan perkebunan seluas 5,254 juta hektare. Ini membuat luas perkebunan besar swasta meningkat dari 926 ribu hektare pada 2001 menjadi 4,607 juta hektare pada 2011. Dari luasan itu, 90% adalah perkebunan kelapa sawit. Pada periode yang sama Kementerian Kehutanan hanya menyediakan lahan buat program transmigrasi dan petani keluarga sebesar 960 ribu hektare.²³ Ini kemudian diikuti menciutnya lahan sawah yang digarap petani: dari 8,5 juta hektare pada 1996 jadi 8 juta hektare pada 2011.

Obral konsesi kehutanan kepada korporasi swasta besar dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) untuk menjadi kawasan perkebunan, terutama kelapa sawit, membuat penguasaan perkebunan besar swasta mencapai 55,81% dari total luas lahan kelapa sawit 16,637 juta hektare. Sedangkan porsi penguasaan kelapa sawit rakyat mencapai 40,34%, kemudian penguasaan oleh perusahaan negara (BUMN) hanya 3,84%. Menurut versi KLHK, seluas 3,443 juta hektare perkebunan sawit berada dalam kawasan hutan. Dari luasan itu, sekitar 90% merupakan lahan sawit milik rakyat. Akar masalah ini adalah karut marut tata ruang yang berubah sejak tahun 2000. Saat itu, kewenangan tata ruang, pertanahan, dan kehutanan didesentralisasi ke kabupaten/kota. Kabupaten/kota kemudian membuat tata ruang sendiri. Ketika pada 2014 ada revisi UU

²² *Ibid.* (11-13).

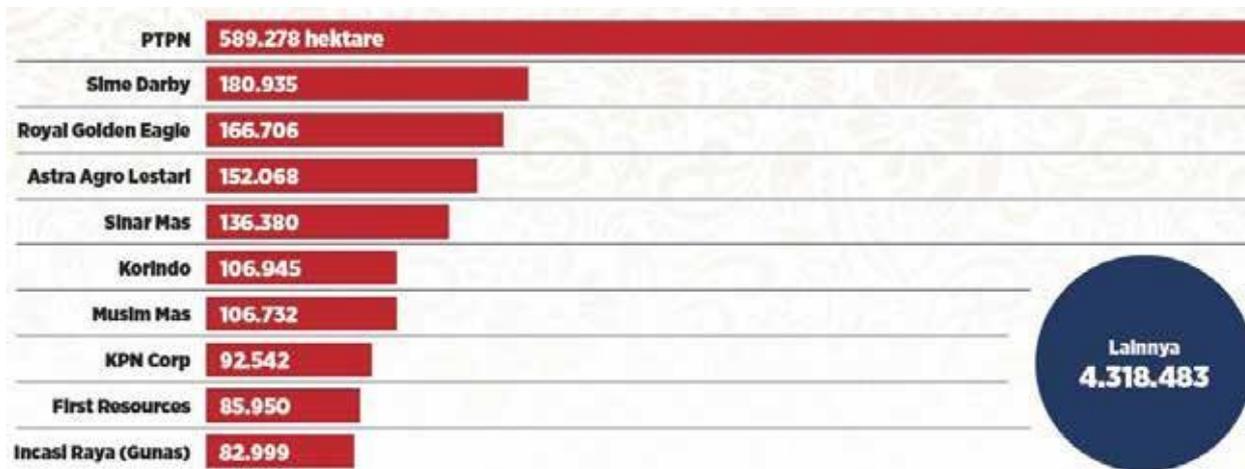
²³ *Ibid.* (18)

TABEL 2.1 TUTUPAN LAHAN KEPALA SAWIT

No	Provinsi	Dirjenbun 2015	Digitasi							
			HL	HP	HPK	HPT	KSA-KPA	Total dalam KH	APL	Total (ha)
1	Aceh	428,216	16,038	36,959	8,103	3,432	8,902	73,434	902,851	976,285
2	Bangka Belitung	211,082	8,622	41,570	-	-	1,247	51,439	259,239	310,678
3	Banten	19,284	181	1,020	-	450	-	1,650	16,964	18,614
4	Bengkulu	288,914	4,073	3,996	7,837	21,974	3,215	41,094	419,122	460,216
5	Gorontalo	11,138	413	744	264	1,550	974	3,945	8,137	12,082
6	Jambi	714,399	5,085	64,197	7,204	10,647	2,562	89,696	856,371	946,067
7	Jawa Barat	14,083	5	74	105	-	85	269	15,247	15,517
8	Kalimantan Barat	1,144,185	7,076	69,840	23,421	13,032	1,299	114,668	1,746,097	1,860,766
9	Kalimantan Selatan	421,068	914	39,011	27,677	511	5,006	73,120	381,265	454,385
10	Kalimantan Tengah	1,142,004	27,954	398,697	474,154	62,151	11,638	974,593	845,767	1,820,360
11	Kalimantan Timur	849,609	5,130	73,573	6,722	1,199	20,981	107,605	1,173,376	1,280,981
12	Kalimantan Utara	157,426	643	26,244	430	593	-	27,909	266,069	293,978
13	Lampung	207,868	1,459	22,385	-	1,637	258	25,738	328,411	354,149
14	Maluku	10,050	-	-	6,748	-	-	6,748	6,160	12,908
15	Maluku Utara	-	2	24	89	-	-	115	4,080	4,195
16	Papua	50,834	32	870	485	723	-	2,111	105,041	107,152
17	Papua Barat	50,999	-	518	5,273	1,696	1	7,488	43,149	50,637
18	Riau	2,400,876	54,458	342,599	537,258	250,475	34,620	1,219,410	2,033,767	3,253,177
19	Sulawesi Barat	108,154	1,286	925	2,056	1,557	-	5,824	122,642	128,467
20	Sulawesi Selatan	51,704	4,209	764	228	4,700	36	9,937	40,566	50,503
21	Sulawesi Tengah	151,122	634	1,811	3,843	184	1,071	7,542	107,968	115,510
22	Sulawesi Tenggara	45,759	167	12,498	7,208	786	156	20,815	39,043	59,857
23	Sumatera Barat	383,385	11,358	17,290	24,971	4,045	1,399	59,063	516,020	575,083
24	Sumatera Selatan	952,082	3,066	125,165	53,101	24,099	16,442	221,873	1,172,540	1,394,413
25	Sumatera Utara	1,427,021	20,352	180,820	45,881	43,390	6,979	297,420	1,784,093	2,081,513
	Total	11,241,262	173,158	1,461,594	1,243,057	448,829	116,870	3,443,508	13,193,987	16,637,495

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (2019).

GAMBAR 2.1 10 GRUP USAHA PERAIH PELEPASAN KAWASAN HUTAN UNTUK SAWIT



Sumber: Wahana Lingkungan Hidup dan Auriga Nusantara. 2022. Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi Pertiwi. Jakarta: Walhi-Auriga (hal. 12).

GAMBAR 2.2 10 BESAR PEMILIK HGU SAWIT



Sumber: Wahana Lingkungan Hidup dan Auriga Nusantara. 2022. Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi Pertiwi. Jakarta: Walhi-Auriga (hal. 11).

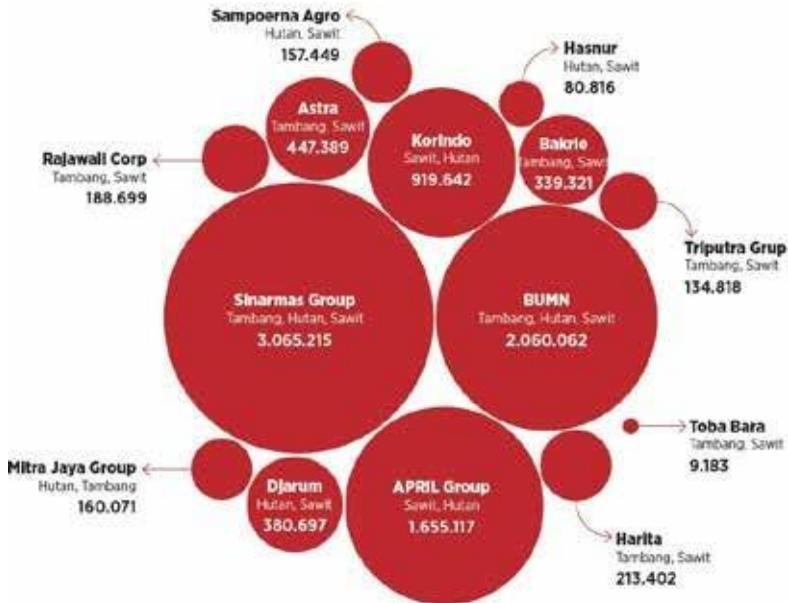
Pemerintahan Daerah yang menarik kembali kewenangan tata ruang, pertanahan, dan kehutanan kembali ke pusat, sebagian kawasan yang sudah masuk kawasan budidaya pada 2000-2013 (menurut tata ruang kabupaten/kota) masuk lagi ke kawasan hutan lindung. Kebun sawit, mayoritas milik rakyat, terjebak dalam kawasan hutan. Sudah lima keppres/inpres/perpres dikeluarkan, tetapi masalah ini tidak kunjung terselesaikan.

Yang lucu adalah nasib eks transmigran. Pada zaman Orde Baru dikembangkan transmigrasi oleh Departemen Pertanian. Karena urusan kehutanan berada di Departemen Pertanian, tidak ada pelepasan kawasan hutan untuk transmigran oleh menteri saat itu. Sekarang, setelah urusan kehutanan berada di KLHK, kebun-kebun petani eks transmigran sebagian masuk kawasan hutan. Mereka tidak punya surat pelepasan kawasan hutan. Ketika hendak mengikuti program peremajaan sawit rakyat, mengakses sarana dan prasarana, termasuk mengurus sertifikasi *Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO)*, mereka diminta surat pelepasan kawasan hutan. Karena karut marut soal ini, kebun sawit rakyat tidak bisa ikut program tersebut. Ironisnya, mulai tahun 2024 pemerintah mewajibkan semua pabrik kelapa sawit (PKS) harus patuh ISPO. Konsekuensinya, pabrik kelapa sawit yang sudah mengantongi ISPO tak boleh menerima tandan buah segar dari kebun yang belum ISPO. Saat ini, semua pabrik kelapa sawit dimiliki korporasi, tak satu pun milik petani sawit. Tanpa keberpihakan kepada petani sawit rakyat, hampir dipastikan regulasi ini seolah mem-*phase-out* petani sawit rakyat.²⁴

Bias korporasi besar dalam mendapatkan konsesi lahan amat mencolok tidak hanya pada lahan berbasis perkebunan, tetapi juga lahan yang berbasis kehutanan dan pertambangan. Misalnya, 10 besar grup usaha yang mendapatkan pelepasan kawasan hutan untuk membangun kebun sawit menikmati sekitar 29% pelepasan kawasan hutan. Demikian pula, 10 besar pemilik HGU sawit menguasai 1,9 juta hektare atau 26% dari total 7,4 juta hektare HGU sawit di Indonesia. Hingga Juni 2022, pelepasan kawasan hutan mencapai 8.514.921 hektare, baik untuk perkebunan

²⁴ Hasil komunikasi dengan Direktur Eksekutif Palm Oil Agribusiness Strategic Policy Institute (PASPI) Tungkot Sipayung, 14 Desember 2023.

GAMBAR 2.3 KORPORASI DENGAN PENGUASAAN LAHAN LINTAS SEKTOR



Sumber: *Wahana Lingkungan Hidup dan Auriga Nusantara. 2022. Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi PERTIWI. Jakarta: Walhi-Auriga (hal. 13).*

(sawit, kakao, karet, dan lain-lain), transmigrasi, perluasan kota, pembangunan bandara dan lainnya. Pembangunan kebun sawit merupakan porsi terbesar dalam pelepasan kawasan hutan. Tercatat seluas 6 juta hektare (71%) dari total pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan sawit.

Pelepasan kawasan hutan untuk sawit ini sepenuhnya untuk korporasi. KLHK tampaknya alergi terhadap kebun sawit rakyat. Terbukti dari tidak adanya satu meter persegi pun pelepasan kawasan hutan untuk sawit rakyat. Jangankan untuk pembangunan kebun sawit rakyat baru, bahkan terhadap tutupan sawit rakyat yang arealnya telah turun-temurun mereka kelola dan kemudian secara sepihak dimasukkan

sebagai kawasan hutan oleh KLHK belum ada yang dilepaskan.²⁵ Pemerintah memang murah hati kepada korporasi. Ini terbukti satu grup korporasi bisa menguasai konsesi lahan lintas sektor (kehutanan, perkebunan, dan pertambangan) mencapai jutaan hektare.²⁶ Misalnya, Grup Sinar Mas memiliki 3,07 hektare lahan konsesi tambang, hutan, dan sawit. Akibat bias kebijakan ini, dominasi (sebuah) korporasi tak hanya secara vertikal, tapi juga horizontal.

Apa makna data dan informasi di atas? Data-data di atas itu menunjukkan marginalisasi petani berlangsung secara sistematis dan berkelanjutan. Ini ditandai sejak awal 1990-an tatkala rakyat tidak lagi diberikan akses untuk mengembangkan lahan usahatannya. Sebaliknya, alokasi lahan hutan untuk pertanian hanya diberikan kepada perusahaan perkebunan besar swasta dalam rangka liberalisasi penguasaan lahan pertanian. Pengelolaan lahan yang bias korporasi besar swasta ini tidak sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945, juga Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Juga ada indikasi terjadinya perampasan hak konstitusional masyarakat atau *land grabbing* karena lahan dengan sangat mudah dan murah diberikan kepada swasta, bahkan asing.²⁷ Kebijakan ini menimbulkan dualisme ekonomi, suatu situasi yang ditandai terjadi *enclave* sektor perkebunan yang kaya berdampingan dengan petani miskin di sekitarnya. Di masa lalu, kebijakan pemerintah kolonial Belanda seperti ini dikritik oleh Boeke.²⁸

Marginalisasi petani dan pertanian juga difasilitasi oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kedua UU

²⁵ Wahana Lingkungan Hidup dan Auriga Nusantara. 2022. *Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi Pertiwi*. Jakarta: Walhi-Auriga (hal. 13).

²⁶ Grup Sinar Mas memiliki 3,07 hektare lahan konsesi tambang, hutan, dan sawit. Lahan ini bisa lebih luas jika turut menghitung kepemilikan lahan properti Sinar Mas. Konglomerasi Sinar Mas membentang dari tambang (lewat Dian Swastatika Sentosa), usaha sawit (lewat Sinar Mas Agro Resources and Technology) hingga kertas (melalui Asia Pulp and Paper). Baca, Wahana Lingkungan Hidup dan Auriga Nusantara. 2022. *Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi Pertiwi*. Jakarta: Walhi-Auriga (hal. 13).

²⁷ Kasryno, Faisal, Muhammad Badrun, dan Effendi Pasandaran. 2011. *Land Grabbing: Perampasan Hak Konstitusional Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Pertanian Mandiri (hal. 33-35).

²⁸ Boeke, J. H. 1953. *Economics and Economics Policy in Dual Societies: As Exemplified by Indonesia*. New York: Institute of Pacific Relations.

ini mengalami berbagai perubahan. UU Nomor 22 Tahun 1999 diubah jadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan UU Nomor 25 Tahun 1999 diubah menjadi UU Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Meskipun diubah, karakter UU Pemerintahan Daerah yang baru dan yang lama tetap sama: memarginalisasi petani dan pertanian. Ini tecermin dari urusan pertanian yang masuk kategori urusan pemerintahan pilihan. Bukan urusan pemerintahan wajib. Urusan pemerintahan pilihan dipetakan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan. Ini mencakup bidang pertanian, kelautan dan perikanan, pariwisata, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi. Sementara pangan masuk dalam urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Memasukkan pertanian sebagai urusan pilihan sementara pangan menjadi urusan wajib bukan saja tidak masuk akal, tetapi mencerminkan kekacauan berpikir. Bukankah *output* utama pertanian itu pangan?

Adalah benar tidak semua daerah ditopang ekonomi berbasis pertanian. Akan tetapi, menyadari 73,14% dan 15,11%²⁹ % dari 83.794 desa/kelurahan di Indonesia adalah desa/kelurahan bertipologi pertanian dan desa/kelurahan pesisir²⁹ hampir bisa dipastikan di semua daerah ada aktivitas ekonomi berbasis pertanian dan perikanan. Perbedaannya hanya pada skala atau sumbangan pertanian dan perikanan pada ekonomi daerah. Ada desa persawahan sebagai produsen beras, ada desa nelayan produsen ikan dan hasil laut lain, juga ada desa perkebunan sebagai produsen hasil kebun, seperti sayuran, kopi, karet, kakao, tembakau, dan lain-lain. Menempatkan pertanian sebagai urusan pilihan membuat daerah, kabupaten maupun kota, menjauh dari arus utama (*mainstream*) pembangunan pertanian. Ini membuat tak banyak daerah menempatkan pertanian sebagai sektor penting yang perlu diurus serius. Dampak turunannya, tidak banyak daerah mengalokasikan anggaran untuk pembangunan pertanian. Daerah juga menganggap sumber

²⁹ Sjaf, Sofyan. 2019. *Involusi Republik Merdesa*. Bogor: IPB Press (hal. 255).

daya manusia terlatih dalam penyuluhan sebagai sesuatu yang tak penting. Tenaga fungsional penyuluh yang mestinya bekerja di lapangan berbaur bersama petani bahkan ditarik untuk urusan administratif di kantor. Langkah ini justru memperlemah poros peneliti-penyuluh-petani yang sangat penting bagi berlangsungnya pembangunan pertanian di daerah.³⁰

PERUBAHAN FOKUS PEMBANGUNAN EKONOMI

Hal kedua akar penyebab keterpurukan pertanian adalah perubahan fokus pembangunan ekonomi: dari semula fokus ke pertanian (secara luas) beralih ke pengembangan potensi ekspor (*export driven growth*) lewat pengembangan industri yang tidak berbasiskan sumberdaya domestik dan pengembangan sektor jasa. Perubahan orientasi ini terjadi setelah swasembada beras tercapai pada 1984 pasca Indonesia mengadopsi Revolusi Hijau.³¹ Sejak itu, pembangunan pertanian, khususnya pangan, dianggap sudah mampu berkembang secara berkelanjutan tanpa dukungan kuat seperti sebelumnya. Perubahan itu diikuti oleh menurunnya investasi publik dalam pembangunan pertanian. Baik untuk penelitian dan pengembangan teknologi maupun untuk pengembangan prasarana irigasi, perluasan areal pertanian, dan pengembangan sumber daya manusia (SDM). Di sektor pertanian, perhatian lebih besar diberikan kepada pengembangan perkebunan sebagai komoditas ekspor, terutama berbasis kelapa sawit.

Anggaran sektor pertanian pada 1984 hampir 12% dari APBN saat itu. Porsi anggaran ini menurun drastis, tinggal sekitar 5% dari APBN, pada 1986. Porsi anggaran sempat naik di tahun-tahun berikutnya, namun kembali menurun tajam setelah krisis moneter 1997/1998. Penurunan anggaran investasi publik bagi sektor pertanian juga terjadi di Thailand, India, dan Filipina. Akan tetapi, setelah tahun 1999 anggaran investasi publik sektor pertanian Indonesia adalah paling rendah di kawasan ASEAN.³²

³⁰ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 50-51).

³¹ *Ibid.* (hal. 10, 24).

TABEL 2.2 POSISI ANGGARAN KEMENTERIAN PERTANIAN
DALAM APBN 2015-2022

Tahun	Pertumbuhan PDB (Pertanian, Kehutanan, Perikanan)	Anggaran Kementan (triliun Rp)	Pertumbuhan Anggaran Kementan	APBN (triliun Rp)	Porsi Anggaran Kementan dari APBN
2015	3,75%	32,72	112,0%	2.039,5	1,60%
2016	3,37%	27,72	-15,0%	2.095,7	1,32%
2017	3,92%	24,23	-13,0%	2.080,5	1,16%
2018	3,88%	23,90	-1,0%	2.220,7	1,07%
2019	3,61%	21,71	-9,0	2.461,1	0,88%
2020	1,77%	15,80	-27,0%	2.540,4	0,62%
2021	1,84%	19,71	25,0%	2.750,0	0,71%
2022	2,25%	14,45	-27,0%	2.714,2	0,53%

Sumber: APBN, BPS, dan Kementerian Pertanian (berbagai tahun, diolah)

Delapan tahun terakhir (2015-2022), anggaran yang dikelola Kementerian Pertanian juga menurun drastis. Bukan hanya nilainya, tetapi juga porsinya dari APBN. Pada 2015, dengan anggaran Kementerian Pertanian Rp32,72 triliun porsinya masih 1,6% dari APBN saat itu yang sebesar Rp2.039,5 triliun. Tapi pada 2022 porsinya menciut tinggal 0,53%. Ini antara lain membuat pertumbuhan sektor pertanian menurun pada dekade terakhir.

Selama periode 1970 sampai dengan awal tahun 1990-an Indonesia amat berhasil meningkatkan produktivitas pertaniannya. Hal itu disebabkan oleh peningkatan investasi publik pada pengembangan prasarana irigasi, perluasan lahan beririgasi, investasi pada penelitian dan pengembangan pertanian serta investasi pada penyuluhan pertanian. Pada periode 1968-1983, total luas sawah Indonesia meningkat dari 5,74 juta hektare menjadi 7,36 juta hektare. Pada periode itu, lahan sawah beririgasi naik dari 4,0 juta hektare (69,6% dari total lahan sawah) menjadi 4,16 juta hektare (56,5%). Pada periode tersebut (1970-1990), Total Faktor Produktivitas (TFP)³³ meningkat dengan laju 2,35% per tahun. Dengan menurunnya investasi publik pada sektor pertanian setelah periode tahun 1990-an, TFP hanya naik dengan laju 0,85% per tahun pada periode 1993-2001.³⁴ Kalkulasi lain menemukan, pertumbuhan TFP pada 1968-1992 sebesar 2,6%, turun drastis menjadi -0,1% pada 1992-2000.³⁵ Meskipun angkanya berbeda, pesannya sama: pertumbuhan TFP terus menurun setelah investasi publik pada pembangunan pertanian menciut.

Pada tahun 1996 atau sebelum krisis 1997/1998, luas sawah mencapai 8,5 juta hektare dengan 4,74 juta hektare (55,7%) di antaranya beririgasi.³⁶ Artinya, porsi sawah beririgasi sebelum krisis 1997/1998 setara pada 1983. Pada 1999, lahan sawah menurun menjadi 8,1 juta hektare karena masifnya konversi lahan

³² Ibid. (hal. 37).

³³ Total Faktor Produktivitas (TFP) adalah persamaan yang digunakan dalam ilmu ekonomi untuk mengukur dampak kemajuan teknologi dan perubahan pengetahuan pekerja. Ia mengukur dampak perubahan-perubahan ini terhadap output jangka panjang suatu sistem ekonomi. Lihat: <https://www.indeed.com/career-advice/career-development/total-factor-productivity>

³⁴ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 38).

³⁵ Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua, Op. Cit.* (hal. 200).

³⁶ *Ibid.* (hal. 9-10).

TABEL 2.3 PERKEMBANGAN LUAS LAHAN SAWAH 2002-2019 (000 HEKTARE)

Jenis Sawah	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Irigasi	4.824	4.796	4.734	4.673	4.673	4.728	4.828	4.905	4.893
Nonirigasi	2.984	3.079	3.109	3.069	3.118	3.127	3.162	3.163	3.109
Total	7.808	7.875	7.843	7.742	7.791	7.825	7.990	8.068	8.002

Jenis Sawah	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 ¹⁾	2019 ²⁾
Irigasi	4.925	4.927	4.817	4.763	4.755	4.782	4.745	3.640	3.666
Nonirigasi	3.170	3.199	3.311	3.348	4.300	4.365	4.348	3.465	3.797
Total	8.095	8.126	8.128	8.111	9.055	9.147	9.093	7.105	7.463

Sumber: 2002-2017 (BPS)

¹⁾: Berdasarkan Ketetapan Menteri ATR/Kepala BPN-RI No. 399/Kep-23.3/X/2018.

²⁾: Berdasarkan Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN No.686/SK-PG.03.03/XII/2019.

pertanian ke penggunaan nonpertanian. Akan tetapi, persentase lahan sawah beririgasi masih meningkat mencapai 62,1% dari total sawah.³⁷ Total lahan sawah kembali menurun, yang terendah pada 2005. Meskipun demikian, pada periode 2002-2014 porsi lahan sawah beririgasi bertahan antara 59-61%. Lahan sawah naik tinggi pada 2015 jadi 9,05 juta hektare, terutama sawah nonirigasi. Namun, sejak itu porsi lahan sawah beririgasi menurun: sebesar 52-53%.

Pertumbuhan produktivitas tenaga kerja pertanian memang naik: dari 1,0% per tahun pada periode 1980-1996 menjadi 2,0% per tahun pada periode 1998-2011. Kenaikan itu antara lain karena kenaikan harga riil komoditas setelah krisis 1997/1998. Akan tetapi, pertumbuhan produktivitas tenaga kerja pertanian kalah jauh dibandingkan pertumbuhan produktivitas tenaga kerja nonpertanian: sebesar 3,4% per tahun periode 1980-1996 dan 2,8% per tahun periode 1998-2011.³⁸ Kalkulasi lain menunjukkan, produk domestik bruto (PDB) pertanian per kapita pada 2008-2018 terus mengalami kenaikan: dari Rp21,16 juta pada 2008 jadi Rp33,77 juta pada 2018. Akan tetapi, PDB perkapita Rp33,77 juta itu yang terendah dibandingkan sektor lain. Misalnya, PDB per kapita industri pengolahan sebesar Rp122,4 juta. Bahkan, PDB per kapita pertanian lebih rendah dari rata-rata keseluruhan PDB per kapita: Rp39,5 juta.³⁹ Kondisi ini menyebabkan senjang pendapatan antara sektor pertanian dan nonpertanian semakin lebar. Senjang ini juga ditunjukkan oleh lambatnya penurunan tingkat kemiskinan di perdesaan. Ini menjadi pertanda terjadinya pembusukan sektor pertanian dan ekonomi perdesaan, yang apabila dibiarkan sektor pertanian dan perdesaan akan menjadi kantong kemiskinan yang besar.

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal membuat urusan penyuluhan diserahkan pengelolaan dan pembiayaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Tujuan dari perubahan ini adalah untuk mengubah paradigma penyuluhan dari *top-down*

³⁷ Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua*, Op. Cit. (hal. 216).

³⁸ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 18-19, 43).

³⁹ Siregar, Hermanto dan Fahmi Salam Ahmad. 2021. *Sumber Daya Manusia Dalam Pembangunan Pertanian Indonesia*. Dalam Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari (Penyunting). 2021. *Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press (hal. 44).

adopsi dan diseminasi teknologi ke *bottom-up*. Pembangunan Balai Pengkajian Teknologi Pertanian di berbagai provinsi yang didukung tenaga peneliti dari Kementerian Pertanian dan penyuluh memungkinkan mengembangkan teknologi spesifik lokasi.⁴⁰ Pengembangan berbagai bentuk sekolah lapang, termasuk Warung Ilmiah Lapangan⁴¹, juga diharapkan akan mengubah paradigma penyuluhan dari kunjungan lapangan atau penyuluhan satu arah menjadi paradigma penyuluhan dalam kesetaraan. Hubungan “peneliti-penyuluh- petani” menjadi relasi setara. Penyuluhan bukan lagi transfer teknologi dan pengetahuan, tetapi belajar bersama untuk memecahkan masalah-masalah yang dihadapi petani.

UU Nomor 6 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan telah mengubah paradigma penyuluhan menjadi paradigma yang baru: memobilisasi, mengorganisasikan dan mendidik petani, dan mengubah perilakunya agar mampu membantu dirinya sendiri. Proses transfer teknologi pada paradigma lama penyuluhan pertanian umumnya linier, sekuensial, dan satu arah. Sebaliknya, proses tranfser teknologi pada paradigma baru penyuluhan pertanian lebih realistis, siklikal, dan dinamis yang melibatkan petani, penyuluh, peneliti, dan masyarakat umum.⁴²

Masalahnya, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah “mengamputasi” UU Nomor 6 Tahun 2006. Sebab, dengan adanya UU Nomor 23 Tahun 2014, kelembagaan penyuluh di tingkat pusat (Badan Koordinasi Nasional) Penyuluhan, Provinsi (Badan Koordinasi Penyuluhan), dan kabupaten/kota (Badan Pelaksana Penyuluhan) menjadi hilang. Organisasi penyelenggara penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan tak diatur jelas. Ini membuat organisasi dan sumber daya manusia tidak berfungsi dalam segenap fungsi atau hirarki,

⁴⁰ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 40).

⁴¹ Winarto, Yunita Thamrin. 2023. *Mengembangkan Praktisi-Ilmuwan Melalui Warung Ilmiah Lapangan: Memampukan Petani Mengantisipasi Konsekuensi Perubahan Iklim*. Talk Show Perhimpunan Meteorologi Pertanian, 4 Juli 2023.

⁴² Arifin, Bustanul, Sumardjo, Mulyono Machmur, dan Abra Talatov. 2023. *Penyuluhan Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press (hal. 44).

dari pemerintah pusat hingga daerah.⁴³ Jumlah tenaga penyuluh juga terus menurun dari tahun ke tahun. Padahal, peningkatan jumlah penyuluh pertanian dapat meningkatkan laju pertumbuhan PDB pertanian. Peningkatan jumlah gabungan kelompok tani, yang tentunya membutuhkan peningkatan jumlah penyuluh, juga dapat meningkatkan PDB pertanian per tenaga kerja pertanian.⁴⁴

Inovasi dan adopsi teknologi merupakan salah satu faktor yang mampu meningkatkan kinerja pembangunan pertanian. Masalahnya, anggaran penelitian di Indonesia termasuk terendah di kawasan ASEAN. Itu terlihat, misalnya, dari anggaran penelitian pada 2007-2009.⁴⁵ Dari sisi anggaran, posisi Indonesia hanya sedikit di atas Kamboja. Sementara jumlah peneliti per satu juta penduduk, posisi Indonesia berada di bawah Malaysia, Vietnam, dan Thailand. Bila dibandingkan dengan negara tetangga di ASEAN, anggaran penelitian pertanian yang tecermin dari alokasi dana penelitian pemerintah dan swasta hanya 0,083% dari PDB. Jauh di bawah Thailand (0,214% dari PDB), Vietnam (0,193%), Filipina (0,11%), dan Malaysia (0,635%). Jumlah peneliti untuk setiap satu juta penduduk di Indonesia hanya 90 orang, sementara di Malaysia 365 orang, di Thailand 315 orang, di Filipina 78 orang, dan di Vietnam 116 orang. Dengan anggaran penelitian dan jumlah peneliti yang rendah amat sulit berharap ada terobosan inovasi dan lompatan teknologi. Padahal, tanpa keduanya pertanian akan kian tertinggal.

Penelitian Armas dan kawan-kawan menunjukkan⁴⁶, peningkatan PDB pertanian per tenaga kerja disebabkan oleh kenaikan investasi publik pada sektor pertanian. Baik berupa perbaikan prasarana irigasi dan investasi pada penelitian dan pengembangan pertanian maupun peningkatan kualitas SDM pertanian. Investasi publik di sektor pertanian (rehabilitasi irigasi, penelitian dan pengembangan, dan kualitas SDM pertanian)

⁴³ *Ibid.* (hal. 6).

⁴⁴ Siregar, Hermanto dan Fahmi Salam Ahmad. 2021. *Op. Cit.* (hal. 48).

⁴⁵ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 52-54).

⁴⁶ Armas, Enrique Blanco, Camilo Gomez Osorio, Blanca Moreno-Dodson, and Dwi Endah Abriningrum. 2012. *Agriculture Public Spending and Growth in Indonesia*. Policy Research Working Paper 5977. Washington D.C.: World Bank (page 20-21).

pada 1976-2006 secara ekonomi berpengaruh pada peningkatan PDB pertanian per tenaga kerja pertanian. Akan tetapi, dominasi belanja pemerintah di sektor pertanian dalam satu dekade (2000-2009) yang lebih banyak untuk subsidi (pupuk, kredit, benih) dan dana transfer ke petani dan kelompok tani tidak berpengaruh pada peningkatan produktivitas sumberdaya pertanian dan produksi pertanian secara keseluruhan. Bahkan, kebijakan subsidi pupuk bisa berdampak buruk pada kelestarian sumberdaya lahan.

Dengan majunya perekonomian, porsi PDB sektor industri maupun *share* tenaga kerja industri diharapkan semakin meningkat. Alasannya, sektor industri menyerap surplus tenaga kerja di perdesaan dan bahan baku pertanian lebih banyak. Di sisi lain, porsi PDB pertanian kian berkurang karena pengolahan (industri) hasil pertanian semakin berkembang. Hal ini akan diikuti oleh berkurangnya porsi tenaga kerja pertanian yang lebih cepat karena mereka hijrah atau berpindah ke sektor industri yang tumbuh pesat. Petani yang porsinya semakin sedikit dengan memproduksi komoditas pertanian lebih banyak akan membuat pendapatan per petani meningkat. Masalahnya, rute industri yang berlangsung di Indonesia tidak demikian. Rute industrialisasi yang terjadi di Indonesia adalah industrialisasi semu (*pseudo-industrialization*) atau industrialisasi prematur. Industrialisasi semacam ini memeras petani: bebannya ditaruh di pundak petani.⁴⁷

Industrialisasi semacam ini dicirikan oleh, antara lain, penurunan pangsa nilai PDB pertanian yang tidak diikuti oleh penurunan pangsa tenaga kerja yang bekerja di bidang pertanian dalam proporsi yang lebih besar daripada pangsa penurunan PDB pertanian tersebut. Dengan perkataan lain, hal itu terjadi apabila peningkatan nilai lapis kue industri tidak diikuti penyerapan tenaga kerja yang lebih besar daripada persentase peningkatan nilai lapis kue industri tersebut. Yang terjadi kemudian adalah tidak tercapainya titik balik transformasi struktural. Transformasi struktural ekonomi tidak terjadi. Pola umum industrialisasi yang

⁴⁷ Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan: Pemikiran Untuk Membalik Arus Sejarah Pembangunan Nasional*. Jakarta: GAPPERINDO (hal. 111-114).

berhasil ditandai oleh sinerginya peningkatan nilai lapis kue industri dengan penyerapan tenaga kerja. Di Indonesia ini tidak terjadi.

Di Indonesia, pertumbuhan industri tidak memiliki kekuatan yang cukup memadai untuk menyerap tambahan angkatan kerja. Ini berbeda dengan yang berlangsung di Korea Selatan,

TABEL 2.4 PERBANDINGAN PERUBAHAN STRUKTUR EKONOMI

Indikator	Indonesia		Malaysia		Thailand		Korsel	
	1957	2002	1957	2002	1957	2002	1957	2002
PDB Pertanian (%)	56	17	45	9	38	9	41	4
Tenaga Kerja Pertanian (%)	61	44	58	21*	82	50*	70	12

Sumber: Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemertdekaan: Pemikiran Untuk Membalik Arus Sejarah Pembangunan Nasional*. Jakarta: GAPPERINDO (hal. 111-114).

Catatan:

*= Tenaga kerja pria

Malaysia, dan Thailand. Di Korea Selatan, porsi pertanian dalam PDB telah berkurang dari 41% pada 1957 tinggal hanya 4% pada 2002, dan penurunan ini diikuti oleh pengurangan jumlah angkatan kerja pertanian dari 70% pada 1957 menjadi 12% pada 2002. Ini berarti penurunan 1% PDB pertanian di Korea Selatan diikuti oleh pengurangan 1,56% angkatan kerja pertanian. Hal yang sama juga terjadi di Malaysia dan Thailand. Di Malaysia dan Thailand penurunan 1% DPB diikuti pengurangan 1,02% dan 1,1%. Yang terjadi di Indonesia, tiap penurunan pangsa PDB pertanian 1% hanya diikuti pengurangan pangsa tenaga kerja pertanian 0,43%. Artinya, untuk kasus Indonesia setiap kenaikan 1 persen pangsa PDB industri diikuti peningkatan pangsa tenaga kerja

TABEL 2.5 PERUBAHAN TK PERTANIAN DAN PDB PERTANIAN SERTA ELASTISITAS KEDUANYA TAHUN 1957 DAN 2002

Indikator	Indonesia	Malaysia	Thailand	Korsel
% TK Pertanian (A)	17	32	37	58
% PDB Pertanian (B)	39	29	36	37
(A/B)	0,43	1,1	1,02	1,56

Sumber: Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan: Pemikiran Untuk Membalik Arus Sejarah Pembangunan Nasional*. Jakarta: GAPPERINDO (hal. 111-114).

pertanian sebesar 2,3%, sedangkan untuk kasus Korea Selatan setiap kenaikan 1% pangsa PDB industri diikuti oleh peningkatan pangsa tenaga kerja pertanian sebesar 0,64%.⁴⁸

Di Indonesia situasi seperti ini masih terus berlangsung sampai kondisi mutakhir. Pada periode 2008-2018 pangsa PDB pertanian menurun dari 14% menjadi 12%, sementara porsi tenaga kerja pertanian menyusut dari 38% menjadi sekitar 30%. Tetapi porsi PDB industri pada periode yang sama ternyata juga ikut turun dari sekitar 23% menjadi sekitar 20%, sedangkan pangsa tenaga kerjanya hanya meningkat dari sekitar 12% menjadi sekitar 14% saja.⁴⁹ Ini berarti transformasi struktural ekonomi di Indonesia dari pertanian ke industri tidak berlangsung sebagaimana yang diharapkan.

Rute industrialisasi menunjukkan bukti-bukti keberhasilan seperti yang terjadi di negara-negara industri maju di Eropa (Inggris, Jerman, Perancis, dan Rusia), di Amerika Utara (AS dan Kanada), Jepang di Asia dan Australia. Melihat keberhasilan itu, negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, yang memperoleh kemerdekaan dan baru lepas dari belenggu kolonialisme, meniru model rute industrialisasi di negara maju.

⁴⁸ *Ibid.*, Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua*, Op. Cit. (hal. 40).

⁴⁹ Siregar, Hermanto dan Fahmi Salam Ahmad. 2021. Op. Cit. (hal. 48).

Namun, bukti-bukti menunjukkan, hanya beberapa negara saja yang bisa disebut berhasil, seperti negara-negara kelompok *Newly Industrialized Countries* (NICs), yakni Taiwan, Korea Selatan, Hongkong, Singapura, dan Malaysia.⁵⁰ Sebagian besar yang lain, termasuk Indonesia, boleh dikatakan gagal. Untuk kasus Indonesia misalnya, industri bukan saja tidak efisien, tetapi juga tidak produktif; bahan baku, modal dan *input* perantaranya tergantung impor, dan proses produksinya menciptakan *high cost economy*. Ini tampak dari industrialisasi yang bercirikan sindroma pertumbuhan tanpa transformasi struktural, rentannya ketahanan pangan, timpangnya distribusi pembangunan baik secara individual, spasial maupun sektoral, dan sindroma pertumbuhan tanpa mengakar ke dalam (*growth without internal roots*).⁵¹ Industri yang dibanggakan hanyalah industri manufaktur yang sifatnya tukang jahit dan perakitan dengan upah pekerja rendah.⁵²

Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Bappenas Suharso Monoarfa bahkan menyimpulkan, Indonesia hingga saat ini belum memiliki industri yang setara dengan negara maju untuk bisa mengeluarkan dari jebakan negara berpendapatan menengah (*middle income trap*). Struktur industri Indonesia sejak zaman Presiden Soeharto hingga saat ini belum berubah: menjadi negara industri pengolah bahan baku, belum sampai tahap industri penghasil produk berteknologi tinggi dan kompleks. Baru mengolah bahan baku jadi barang setengah jadi, seperti komoditas nikel jadi feronikel. Ini karena seluruh pengusaha hanya berperan sebagai pedagang: pedagang jasa.⁵³

Apa arti dari fakta di atas? Secara sederhana dapat dikatakan bahwa industrialisasi yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan pemiskinan sektor pertanian.⁵⁴ Dengan demikian pembangunan ekonomi yang terjadi di Indonesia lebih menguntungkan sektor industri atau perkotaan, mengingat

50 Tambunan, Tulus T.H. 2001. *Industrialisasi di Negara Berkembang: Kasus Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia (hal. 111).

51 Simatupang, Pantjar dan Nizwar Syafaat. 2000. Industrialisasi Berbasis Pertanian Sebagai Grand Strategy Pembangunan Ekonomi Nasional. *Forum Agro Ekonomi* Volume 18. No. 1 dan 2 Desember 2000: 1-15.

52 Gie, Kwik Kian. *Op. Cit.* (hal. 51).

pertanian pada umumnya dilaksanakan di perdesaan. Implikasi lebih lanjut adalah industrialisasi di Indonesia telah menyebabkan ketimpangan yang melebar antara sektor pertanian dan industri atau juga dapat ditafsirkan telah meningkatkan ketimpangan antara wilayah perdesaan dengan wilayah perkotaan. Pendek kata, kebijaksanaan pembangunan Indonesia selama ini bias kepentingan perkotaan.

Meningkatnya tenaga kerja yang menumpuk di sektor pertanian/perdesaan memperlemah kapasitas pertanian Indonesia. Hal ini diperlihatkan oleh makin meningkatnya jumlah petani gurem dan rusaknya sumberdaya pertanian secara keseluruhan. Kondisi ini tentu akan membahayakan ketahanan pangan dan kemampuan Indonesia dalam menghasilkan produk-produk pertanian lainnya pada masa yang akan datang. Selanjutnya, menumpuknya tenaga kerja di sektor pertanian yang tidak seimbang dengan kemampuan sektor ini untuk memberikan penghidupan yang layak bagi para petani dan tenaga kerja pertanian, tidak hanya akan meningkatkan pengangguran dan kemiskinan di perdesaan serta meningkatkan kesenjangan desa-kota dan pertanian- industri, tapi juga akan melumpuhkan perekonomian nasional secara keseluruhan.

Karena keunikan pertanian, pertumbuhan ekonomi secara umum ditentukan oleh produktivitas atau kemampuan di dalam pertanian untuk melayani pertumbuhan dari seluruh sistem kehidupan. Agar pelayanan yang diberikan pertanian lestari, pertanian harus berkelanjutan. Akan tetapi, pertanian berkelanjutan amat ditentukan oleh umpan balik dari keseluruhan sistem kehidupan, khususnya sistem ekonomi di mana perekonomian pertanian hidup.⁵⁵ Karena pada dasarnya keberlanjutan ditentukan oleh pertukaran. Manakala pertanian menyediakan "energi" bagi sistem lainnya yang itu kemudian mampu menjaga keseluruhan sistem, keseluruhan sistem ini juga harus menyediakan "energi" yang cukup untuk pertanian. Transformasi ekonomi dari pertanian ke industri dan tahapan

⁵³ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20231120150604-4-490440/sejak-merdeka-ternyata-indonesia-tak-banyak-berubah>

⁵⁴ Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan*, Op. Cit. (hal. 113-114)

⁵⁵ *Ibid.* (255).

lainnya akan ditentukan tidak hanya melalui aliran “energi” dari pertanian melainkan juga oleh umpan-balik dari seluruh sistem ekonomi ke pertanian.

Gollin dan kawan-kawan⁵⁶ membuktikan secara empiris bahwa negara-negara dengan pertumbuhan produktivitas pertanian yang tinggi berkorelasi dengan kesuksesan menuju tahapan evolusi lebih tinggi (ke industri). Bahkan, seperti ditunjukkan dengan (*) pada tabel, China, Korea Selatan, Singapura, dan Malaysia adalah barisan negara-negara yang sukses mengubah transformasi struktural perekonomian mereka yang diindikasikan

**TABEL 2.6 SUMBER PERTUMBUHAN
PRODUKTIVITAS PEREKONOMIAN ASIA TIMUR
1960-1990**

Negara	Pertumbuhan Produktivitas Nonpertanian	Pertumbuhan Produktivitas Pertanian	Fraksi Angkatan Kerja	Fraksi Angkatan Kerja Bergerak Menuju Nonpertanian 1960-1990
Singapura*	1.068	1.081	0,074	0,070
Korea Selatan*	1.055	1.059	0,613	0,432
Taiwan	1.050	1.043	0,555	0,426
Malaysia*	1.030	1.046	0,633	0,359
Indonesia	1.039	1.015	0,748	0,196
Thailand	1.026	1.020	0,837	0,196
China*	1.011	1.039	0,830	0,110

Sumber: Gollin, D, S.L. Parente, and R Rogerson. 2001. *Miracle Economics and Miracle Seeds. Dalam Pakpahan, Agus. 2021. Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua. Bogor: IPB Press (hal. 256)*

⁵⁶ Gollin, D, S.L. Parente, and R Rogerson. 2001. *Miracle Economics and Miracle Seeds. Dalam Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua, Op. Cit. (hal. 256-257).*

dengan pertumbuhan produktivitas pertanian yang juga tinggi apabila dibandingkan pertumbuhan produktivitas nonpertanian (kecuali Singapura sebagai negara-kota yang kontribusi pertaniannya kecil). Taiwan dan Thailand meski pertumbuhan produktivitas pertanian tidak lebih tinggi dari pertumbuhan produktivitas nonpertanian, tetapi pertumbuhan produktivitas pertaniannya masih relatif baik. Sebaliknya, Indonesia justru jatuh pada situasi pertumbuhan produktivitas pertanian yang jauh tertinggal dari pertumbuhan produktivitas nonpertanian. Menurut Gollin dkk, benih-benih “Keajaiban Asia” (*Asia’s Miracle*) adalah pertumbuhan produktivitas pertanian yang tinggi.

Di sektor pertanian, khususnya subsektor perkebunan, industrialisasi yang dibangga-banggakan adalah kelapa sawit. Adalah benar dengan porsi mencapai 59% Indonesia saat ini menguasai pangsa pasar dunia kelapa sawit, baru kemudian disusul Malaysia di posisi kedua dengan pangsa pasar 25%. Dengan luas lahan kelapa sawit 16,8 juta hektare, kelapa sawit telah menyerap tenaga kerja 21,49 juta orang, mengatasi masalah kemiskinan di perdesaan, menghasilkan devisa lebih Rp200 triliun per tahun, dan menyumbang devisa terbesar pada 2017-2018 dengan nilai sebesar US\$22,97 juta.⁵⁷ Bahkan, pada 2022 ekspor kelapa sawit dan turunannya mencapai US\$40 miliar atau Rp600 triliun.⁵⁸ Akan tetapi, hilirisasi kelapa sawit Indonesia masih kalah dibandingkan dengan Malaysia. Produk hilir berbasis CPO (*crude palm oil*) Indonesia baru 47 jenis, sementara Malaysia sudah 120 jenis.⁵⁹ Tidak mengherankan apabila perolehan devisa Malaysia dalam ekspor produk berbasis kelapa sawit lebih besar dari Indonesia walaupun volume ekspor Indonesia jauh lebih besar. Ini karena hilirisasi produk berbasis CPO di Indonesia belum semendalam Malaysia. Padahal, secara umum komoditas kelapa sawit Indonesia terbukti memiliki keunggulan komparatif yang besar dan memiliki daya saing yang tinggi di pasar

⁵⁷ Santoso, Yanto, Sudarsono Soedomo, Basuki Sumawinata, Hariyadi, Aryzana Sunkar, dan Idung Risdiyanto. 2023. *Kajian Akademik Kelapa Sawit Sebagai Tanaman Hutan Terdegradasi*. Bogor: IPB Press (hal. xiii).

⁵⁸ <https://palmoilina.asia/jurnal-kelapa-sawit/sawit-dan-devisa-ekspor/>

⁵⁹ Azahari, Delima Hasri dan Kusno Hadiutomo. 2022. Hilirisasi Kelapa Sawit: Kinerja, Peluang, Kendala, dan Tantangan. *Dalam* Azahari, Delima Hasri dan Kusno Hadiutomo (Penyunting). 2022. *Bunga Rampai Kelapa Sawit Indonesia Untuk Dunia*. Bogor: IPB Press (hal. 106-107).

internasional.⁶⁰ Hilirisasi kelapa sawit untuk industri makanan, oleokimia, dan energi menjanjikan nilai tambah yang amat besar jika digarap serius.

PENDEKATAN SEKTORALISME DALAM PEMBANGUNAN PERTANIAN

Hal ketiga yang menjadi akar penyebab keterpurukan pertanian adalah kuatnya pendekatan sektoralisme dalam arus pembangunan, termasuk pembangunan pertanian.⁶¹ Jika dirunut, pendekatan sektoralisme ini sudah terjadi sejak awal kemerdekaan. Mulai dari implementasi politik pangan berdikari, revolusi hijau dan swasembada hingga politik pangan melalui sistem stabilitas pasar terkendali saat ini. Berbagai strategi dan kebijakan yang ditempuh dari dulu sampai saat ini bersifat parsial dan tersekat-sekat antara sektor pertanian primer, sektor sekunder industri, dan sektor tersier jasa-jasa.⁶² Hasil yang diperoleh ditandai peningkatan produksi dan produktivitas pertanian yang ternyata tidak diikuti oleh peningkatan pendapatan dan kesejahteraan petani. Ada kecenderungan terjadi keterputusan (*uncoupling*) antara subsistem *on-farm* (pertanian primer dengan basis pelaku petani-pekebun-nelayan) dengan subsistem hilirnya (industri). Ini terjadi antara lain akibat lemahnya posisi tawar pelaku di tingkat *on-farm*, ketidakcukupan dan ketidakmampuan penggunaan teknologi, dan aspek-aspek yang berkaitan dengan kelembagaan agribisnis yang kurang

60 Azahari, Delima Hasri, Aldho Riski Irawan, Ramiaji Kusumawardhana, dan Kusno Hadiutomo. 2022. Analisis Keunggulan Komparatif Kelapa Sawit Indonesia. *Dalam* Azahari, Delima Hasri dan Kusno Hadiutomo (Penyunting). 2022. Bunga Rampai Kelapa Sawit Indonesia Untuk Dunia. Bogor: IPB Press (hal. 168).

61 Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemertdekaan*. *Op. Cit.* (hal. 173); Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. 81).

62 Wibowo, Rudi. 2021. Inklusivitas Agribisnis Menuju Kedaulatan Pangan Berkelanjutan. *Dalam* Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari (Penyunting). 2021. Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan. Bogor: IPB Press (hal. 62-82).

63 Wibowo, Rudi. 2001. Mewujudkan Visi Agribisnis Berdaya Saing Melalui Pembangunan Wilayah Yang Selaras Dengan Alam. Orasi Ilmiah Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian Universitas Jember. Jember:

kondusif bagi pelaku-pelaku di tingkat *on-farm*.⁶³

Merujuk program pembangunan pertanian di masa Orde Baru, aspek perlunya pendekatan pembangunan terintegrasi antara sektor pertanian primer, sektor sekunder industri, dan sektor tersier jasa-jasa ditandai dengan digulirkannya aspek pembangunan agrobisnis di Repelita III (1978-1984).⁶⁴ Meskipun demikian, pada Repelita V (1989- 1994), telah ditandai oleh terpisahnya salah satu subsektor pertanian, yaitu kehutanan, dari urusan pertanian. Pergeseran besar terjadi sejak Repelita VI (1994-1999), yang ditandai terpisahnya urusan irigasi dari pertanian menjadi urusan Departemen Pekerjaan Umum/ Prasarana Wilayah menyusul terpisahnya kehutanan. Saat ini irigasi merupakan bagian dari pembangunan sumberdaya air yang menjadi sektor eksogen dari pertanian.⁶⁵ Demikian pula kehutanan kini menjadi bagian pembangunan lingkungan.

Sejak awal kemerdekaan sebetulnya rancang bangun pembangunan pertanian mengadopsi pendekatan sektoral. Ini tampak dari Panitia I.J. Kasimo pada Juli 1947 yang telah mengembangkan perencanaan pembangunan sektoral (pertanian, peternakan, perindustrian, dan kehutanan). Rencana Kasimo dikenal sebagai "Rencana Produksi Tiga Tahun RI" pada 1948, 1949, dan 1950.⁶⁶ Rancang bangun pendekatan sektoralisme dalam pembangunan ini mengalami penguatan di era reformasi. Ini ditandai oleh menurunnya peran Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Berbeda dengan era sebelumnya, di era reformasi Bappenas tidak lagi memiliki peran besar dalam penganggaran maupun dalam mengalokasikan dan mengendalikan anggaran nasional. Sebaliknya, peran Kementerian Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) lebih menentukan. Jika sebelumnya terjadi integrasi perencanaan dan penganggaran program pembangunan negara, di era reformasi anggaran justru mendikte program pembangunan. Sekarang ini ada dua rezim, rezim perencanaan di Bappenas dan rezim keuangan di Kementerian Keuangan (Kemenkeu), yang ironisnya

⁶⁴ Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan, Op. Cit.* (hal. 145).

⁶⁵ *Ibid.* (hal. 164).

⁶⁶ *Ibid.* (hal. 128).

antara keduanya tidak *nyambung*.

Sebagai konsekuensi dari menurunnya peran Bappenas, tradisi perencanaan yang terintegrasi dengan anggaran yang telah dipraktikkan sejak 1970-an pun berubah. Setiap departemen atau kementerian di kabinet presidensial mengembangkan perencanaan pembangunan sektoral masing-masing. Jika sebelumnya ada Repelita dan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang menjadi panduan pembangunan, kini undang-undang yang mendukung Rencana Pembangunan Jangka Menengah merupakan undang-undang sistem perencanaan pembangunan nasional yang mendefinisikan visi, misi, agenda, dan program presiden terpilih. Otonomi daerah juga mengubah proses perencanaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Semua itu semakin menyulitkan dalam menyelaraskan kepentingan yang bertentangan, baik lintas sektor dan bidang maupun lintas daerah.

Pendekatan sektoral dalam pembangunan pertanian diterjemahkan dalam organisasi Departemen/Kementerian Pertanian yang berbasis komoditas: tanaman pangan, perkebunan, hortikultura, peternakan. Bukan organisasi terintegrasi dengan pendekatan agribisnis. Ciri menonjol dari pendekatan berbasis komoditas ini ditandai lahirnya banyak undang-undang berbasis komoditas: UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan, UU Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman, UU Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura, UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dan UU Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan. Di sisi lain, UU pertanian yang amat penting sampai saat ini belum ada. Di banyak negara yang ada umumnya UU pertanian, bukan UU komoditas.

Pada era 1990-an sudah disadari pentingnya pendekatan pembangunan yang terintegrasi antara sektor pertanian primer, sektor sekunder industri, dan sektor tersier jasa-jasa. Ini antara lain ditandari dengan berdirinya Badan Agribisnis. Badan ini dibentuk untuk menyongsong era industrialisasi. Harapannya, Badan Agribisnis mampu menjadi institusi yang menghela proses industrialisasi pertanian di perdesaan. Untuk mewujudkan

itu, diperlukan penyesuaian jati diri alias perlunya reorientasi sektor pertanian dari orientasi produksi ke orientasi agribisnis.⁶⁷ Kesadaran serupa juga ditandai hadirnya Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian (P2HP) di Kementerian Pertanian. Hadirnya Direktorat P2HP dimaksudkan untuk mengintegrasikan pertanian primer dengan industri pertanian dan pemasarannya. Dalam perkembangannya, Badan Agribisnis dibubarkan, sedangkan Direktorat P2HP ditarik ke Kementerian Perindustrian. Pendekatan sektoral berbasis komoditas ini tidak saja membuat diversifikasi pangan tidak berjalan sebagaimana diharapkan sampai sekarang, tapi juga pendekatan agribisnis yang disuntikkan awal 1990-an yang diharapkan mampu mengubah ke strategi dan pendekatan yang bersifat holistik memadukan keterkaitan antarsektor implementasinya amat terbatas.⁶⁸ Petani, pekebun, dan nelayan sebagai aktor utama pembangunan pertanian masih belum sepenuhnya menjadi lebih produktif, lebih bermartabat, dan lebih sejahtera. Sebaliknya, ketiganya cenderung semakin tertinggal. Keterpaduan pengembangan agribisnis belum menjadi kesatuan sistem yang dirancang sejak awal. Kurangnya kebijakan yang holistik-komprehensif ini akibat kekakuan institusi (*institutional rigidity*) publik, baik di tingkat pusat maupun daerah. Ini semua membuat tersumbatnya upaya-upaya pembangunan wilayah berkarakter inklusif, sinergi multipihak, berdiversifikasi, bernilai tambah dan berdaya saing, dan berkelanjutan.

Konsekuensi pendekatan berbasis komoditas, program peningkatan produksi berbasis komoditas seperti produksi tanaman pangan, perkebunan, peternakan, dan hortikultura menjadi langgam yang jamak, dari dulu sampai saat ini. Implikasinya, target pembangunan masih berbasiskan komoditas. Bukan kesejahteraan petani. Sudah barang tentu pendapatan petani dan aspek-aspek lainnya juga diperhitungkan dalam proses perencanaan. Namun, telanjur ada asumsi bahwa

⁶⁷ Sjarifudin Baharsjah. 1998. Sambutan Menteri Pertanian. *Dalam* Dudung Abdul Adjid. 1998. Bunga Rampai Agribisnis: Kebangkitan, Kemandirian dan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan Menuju Abad 21. Jakarta: Surat Kabar Sinar Tani (hal. i).

⁶⁸ Wibowo, Rudi. 2021. *Op. Cit.* (hal. 62).

kesejahteraan petani bisa dipenuhi jika produksi komoditas pertanian tercapai.⁶⁹ Ini asumsi yang tidak saja tidak benar, bahkan bisa menyesatkan. Konsekuensi lanjutan dari langgam demikian, aktivitas pascaproduksi seperti pengolahan hasil pertanian, keuangan pertanian, pemasaran, perdagangan, dan koperasi pertanian diperlakukan melampaui pertanian. Mereka ini disebut sebagai sistem pendukung dan proses perencanaannya dilakukan oleh entitas yang terpisah.

Pembangunan pertanian yang dikelola tidak integratif (tersekat-sekat, sendiri-sendiri) memberi dampak masalah ketimpangan margin. Biasanya sektor budidaya atau *on-farm* menjadi korban karena struktur ekonomi yang dualistik. Informasi harga pasar sebagai akibat perubahan selera konsumen, misalnya, tidak ditransmisikan secara adil kepada sektor hilir, budidaya, dan hulu. Sebaliknya, informasi harga pasar cenderung ditahan untuk memperkuat posisi monopsonistik pada sektor hulu. Selain itu, pembangunan pertanian yang tidak integratif akan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, terutama dalam struktur ekonomi dualistik seperti banyak dijumpai di Indonesia.⁷⁰

Salah satu penyebab keterpurukan pertanian dalam dekade terakhir adalah kebijakan pemerintah yang tetap menargetkan swasembada beras dan komoditas pangan lainnya. Ironisnya, peningkatan produksi dan target swasembada aneka komoditas itu masih mengandalkan intensifikasi dengan pendekatan *ala* Revolusi Hijau, yang sejatinya sudah tidak cocok dengan kondisi saat ini. Bukan saja teknologi *ala* Revolusi Hijau sudah mengalami kejenuhan, pendekatan yang diusung sejak 1960-an itu terbukti menyebabkan kerusakan lingkungan, berupa degradasi lahan maupun air, dan tidak lagi sesuai dengan perubahan kebutuhan dan lingkungan.⁷¹ Selain itu, model teknologi Revolusi Hijau yang mengantarkan Indonesia bisa berswasembada beras pada 1984 sudah usang karena sumber daya utama berupa lahan sawah

69 Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan*, Op. Cit. (hal. 173-174).

70 Wibowo, Rudi. 2021. *Op. Cit.* (hal. 69).

71 Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Op. Cit.* (hal. xii, 136).

irigasi di Jawa terus menyusut karena konversi.

Otonomi daerah membuat sentralisasi perencanaan, pelaksanaan program, dan penganggaran oleh pemerintah pusat, seperti era Bimbingan Masal (BIMAS) *ala* Revolusi Hijau, juga sudah tak ada. Demikian pula investasi publik dalam pembangunan pertanian terus menurun dalam dekade terakhir. Ini semua membuat teknologi *ala* Revolusi Hijau kian tidak relevan. Namun demikian, penerapan sistem BIMAS cukup efektif menggerakkan partisipasi petani secara berkelompok sehamparan sehingga produksi dan produktivitas padi nasional meningkat. Prestasi itu tidak lepas dari peran sentral pemimpin formal (gubernur, bupati/wali kota hingga kepala desa) sebagai penggerak utama yang ditopang peran kepemimpinan non-formal. Ini membuat kelompok tani yang semula hanya sebagai *receiving system* menjadi *acquaring system*.

BAB III:

KINERJA PEMBANGUNAN PERTANIAN

Hasil pembangunan ekonomi dapat diibaratkan sebuah kue. Jumlah total kue tersebut adalah 100% dengan jumlah nilai nominal bisa terus berubah dari waktu ke waktu. Kue tersebut dikerjakan oleh 100% tenaga kerja yang jumlah nominalnya juga dapat berubah dari waktu ke waktu. Secara makro, kue tersebut terdiri atas dua lapis, yaitu lapis pertama adalah pertanian dan lapis kedua adalah industri. Lapis kue pertanian hasil kerja para petani dan lapis kue industri adalah hasil kerja sektor industri.

Perubahan proporsi kue, yaitu proporsi lapis pertanian yang mengecil di satu pihak dan lapis industri yang membesar di pihak lain, yang kalau dijumlah 100%, dalam ilmu ekonomi dinamakan perubahan struktur ekonomi atau transformasi struktural. Sesuai dengan perubahan struktur ekonomi tersebut, terjadi pula perubahan struktur ketenagakerjaan, yaitu transformasi ekonomi membuat makin sedikit pekerja pertanian relatif terhadap pekerja industri. Secara gradual, pekerja pertanian masuk ke industri.

Transformasi struktural yang mulus seperti ini, sebagaimana terjadi di negara- negara industri, tidak terjadi di Indonesia. Ini salah satu ciri pembangunan industri di Indonesia, yaitu sindroma pertumbuhan (ekonomi) tanpa transformasi struktural (*growth without structural transformation*).¹ Pertumbuhan ekonomi telah mengubah komposisi produk domestik bruto (PDB) secara

drastis, yaitu dari dominan pertanian menjadi dominan industri, sedangkan komposisi tenaga kerja tetap didominasi sektor pertanian.

Titik balik transformasi struktural ekonomi tidak pernah tercapai. Sektor industri yang digadang-gadang jadi motor pembangunan ekonomi, menggeser sektor pertanian, terutama dalam penyerapan tenaga kerja, tidak berkembang sesuai yang diharapkan. Pangsa PDB sektor pertanian telah menurun dari 30% pada tahun 1975 menjadi sekitar 23% pada tahun 1985 dan terus menurun hingga 15,3% pada tahun 2010 dan 13,1% pada satu dekade terakhir (2013-2022). Penurunan pangsa PDB ini diikuti penurunan pangsa tenaga kerja di sektor pertanian: dari 62% pada tahun 1975 menjadi 56% pada 1985, 46% pada 1995, 42,5% pada 2005, dan 30,5% satu dekade terakhir. Akan tetapi, penurunan pangsa tenaga kerja tergolong lambat. Selain itu, secara absolut jumlah tenaga kerja di sektor pertanian juga masih amat besar: 38,7 juta dari 135,2 juta pekerja pada 2022.

Pangsa sektor industri meningkat dari 33,5% pada tahun 1975 menjadi 35% pada 1985 dan terus meningkat menjadi 41,8% pada 1995. Pangsa sektor industri menurun menjadi 38,5% pada 2005 akibat dari krisis ekonomi pada 1997-1998 yang memengaruhi sebagian besar sektor manufaktur, keuangan, dan jasa lainnya di Indonesia. Setelah itu, pangsa sektor industri terus mengalami penurunan, yang satu dekade terakhir hanya sekitar 28,6%. Kenaikan pangsa PDB sektor industri diikuti oleh kenaikan pangsa tenaga kerja: dari 6% pada tahun 1975 menjadi 9% pada 1985, 12,8% pada 1995, 13% pada 2005, dan 15,1% dalam satu dekade terakhir. Fakta ini tidak saja menandai terjadinya fenomena industrialisasi prematur pada tahap awal², tapi juga deindustrialisasi dini.³

Sindroma pertumbuhan tanpa transformasi juga diindikasikan oleh cepatnya pertumbuhan penyerapan tenaga kerja pada sektor jasa. Pada proses transformasi yang normal, industrialisasi

¹ Simatupang, Pantjar dan Nizwar Syafaat. 2000. Industrialisasi Berbasis Pertanian Sebagai Grand Strategy Pembangunan Ekonomi Nasional. *Forum Agro Ekonomi* Volume 18. No. 1 dan 2 Desember 2000: 1-15.

² *Ibid.*

³ <https://ekonomi.republika.co.id/berita/rz2pes502/pemerintah-akui-indonesia-alami-deindustrialisasi-dini- ini-alasannya>

pada awalnya akan membuat penyerapan tenaga kerja di sektor industri mendominasi. Dominasi sektor jasa baru terjadi pada fase lanjut pembangunan berikutnya. Pangsa PDB sektor jasa meningkat dari 36% pada tahun 1975 menjadi 43% pada 1985, 41% pada 1995, 48% pada 2005, dan 58% dalam satu dekade terakhir. Peningkatan pangsa PDB sektor jasa juga diikuti oleh kenaikan pangsa penyerapan tenaga kerja: dari 32% pada 1975 menjadi 35% pada 1985, 43% pada 1995, 44% pada 2005, dan 54% dalam satu dekade terakhir. Tingginya penyerapan tenaga kerja pada sektor jasa di tengah deindustrialisasi dini mengindikasikan besarnya peranan sektor informal dalam penyediaan lapangan kerja. Secara nasional, persentase tenaga kerja formal tiga tahun terakhir (2020-2022) hanya 40,25%, sisanya adalah tenaga kerja nonformal. Bahkan, di sektor pertanian porsi tenaga kerja nonformal mencapai 88,63%.⁴

Sektor informal merupakan sektor *survival* yang berfungsi sebagai penolong akhir (*the last resort*) atau katup pengaman: menampung mereka yang tidak dapat terserap pada sektor formal. Seandainya sektor industri mampu menyediakan lapangan kerja yang cukup, penyerapan tenaga kerja di sektor informal mestinya menurun. Dengan demikian, cepatnya laju peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor jasa adalah akibat dari industrialisasi prematur dan deindustrialisasi dini. Ini konsekuensi strategi yang lebih menekankan pengembangan substitusi impor dan industri dasar yang cenderung padat modal dan kurang artikulatif dengan sektor-sektor lain dalam perekonomian. Ini juga konsekuensi pilihan industrialisasi yang tidak berbasiskan pada sumber daya lokal.

Fenomena inilah yang menjadi akar penyebab masalah kemiskinan yang masih tetap jadi problem utama pembangunan hingga saat ini. Masalah kemiskinan di perdesaan tidak lain akibat terlalu besarnya beban tenaga kerja yang dipikul oleh sektor pertanian. Sedangkan penduduk miskin di perkotaan merupakan cerminan terlalu besarnya beban tenaga kerja pada sektor jasa informal akibat ketidakmampuan industri

⁴ <https://www.archive.bps.go.id/indicator/6/1171/1/persentase-tenaga-kerja-informal-sektor-pertanian.html>

**TABEL 3.1 PERAN SEKTOR PERTANIAN
PADA EKONOMI INDONESIA 1975-2022**

Uraian	1975	1985	1995	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Pangsa PDB (%)									
- Pertanian ¹⁾	30,2	22,9	17,1	13,4	15,3	13,5	13,3	13,3	13,3
- Industri + tambang ²⁾	33,5	35,3	41,8	38,5	36,0	33,5	33,0	32,0	30,9
- Jasa	36,3	42,8	41,1	48,1	48,7	52,9	53,5	54,6	55,7
Pangsa Tenaga Kerja (%)									
- Pertanian ¹⁾	62,0	56,0	46,0	42,5	39,0	36,3	35,1	34,7	33,9
- Industri + tambang ²⁾	6,0	9,0	12,8	13,0	14,5	15,1	15,7	15,0	14,8
- Jasa	32,0	35,0	43,2	44,5	47,5	48,4	49,0	50,1	51,1

Uraian	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pangsa PDB (%)								
- Pertanian ¹⁾	13,4	13,4	13,1	12,8	12,7	13,7	13,2	12,4
- Industri + tambang ²⁾	28,6	27,7	27,7	27,9	26,9	26,3	28,2	30,5
- Jasa	57,8	58,8	59,1	59,2	60,3	60,0	58,5	57,4
Pangsa Tenaga Kerja (%)								
- Pertanian ¹⁾	32,8	31,8	29,6	28,9	27,5	29,7	28,3	28,6
- Industri + tambang ²⁾	14,6	14,6	15,6	15,8	16,0	14,6	15,3	15,3
- Jasa	52,4	53,4	54,6	55,2	56,4	55,5	56,3	56,0

Sumber: BPS berbagai tahun dan variasi isu (diolah)

¹⁾: Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan

²⁾: Industri Pengolahan + Pertambangan dan Penggalan

menyediakan lapangan kerja cukup. Kue PDB sektor pertanian yang kian mengecil yang diperebutkan oleh puluhan juta tenaga kerja membuat bagian yang diperoleh pun kecil. Pada tahun 2022, misalnya, PDB pertanian (atas harga dasar berlaku) per kapita hanya Rp62,7 juta, jauh dari rata-rata PDB per kapita nasional yang mencapai Rp144,7 juta. Pada tahun yang sama, PDB industri per kapita mencapai Rp187,3 juta atau 3 kali dari PDB pertanian

per kapita. Bahkan, PDB pertambangan dan penggalian per kapita mencapai Rp1.564,3 juta atau 25 kali lebih tinggi dari PDB pertanian per kapita. Kondisi inilah yang membuat senjang antara sektor pertanian dengan non-pertanian semakin melebar.

Transformasi struktural ekonomi yang mulus, seperti terjadi di sejumlah negara industri, juga ditandai semakin luasnya penguasaan lahan pertanian per kapita seiring menciutnya pangsa sektor pertanian di satu sisi dan membesarnya pangsa sektor industri di sisi lain. Penciutan pangsa sektor pertanian itu diikuti mengecilnya pangsa tenaga kerja pertanian. Tenaga kerja yang keluar dari sektor pertanian terserap oleh sektor industri. Di Amerika Serikat, misalnya, pada 1820 jumlah petani sekitar 71,8% dari angkatan kerja. Seratus tahun kemudian atau pada 1920, jumlah petani menjadi 27% dari total angkatan kerja. Porsi petani kembali menurun menjadi 17% pada 1940 dengan rata-rata penguasaan lahan pertanian 70 hektare (174 are). Pada 1994, porsi petani di Amerika Serikat hanya tersisa 2,5% dari total angkatan kerja dengan penguasaan lahan pertanian menjadi 191 hektare (417 are).⁵ Contoh lainnya di Malaysia: penyerapan tenaga kerja pertanian menurun dari 26% pada 1990 jadi 13% pada 2011. Penurunan pangsa tenaga kerja pertanian ini diikuti oleh kenaikan penguasaan lahan pertanian per tenaga kerja: dari 3,5 hektare pada 1990 menjadi 4,8 hektare pada 2011. Sementara penguasaan lahan pertanian per tenaga kerja pertanian di Indonesia pada 2011 hanya 0,51 hektare.⁶

Ciri lain dari pembangunan industri di Indonesia adalah rentannya ketahanan pangan nasional.⁷ Pembangunan pertanian, khususnya pada 1970-an hingga awal 1980-an berhasil menciptakan sistem ketahanan pangan yang cukup mantap yang berarti juga berperan dalam menciptakan kondisi yang baik bagi investasi dalam sektor industri dan jasa. Namun, setelah

⁵ Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua* (Penerjemah Ciptaningrat Larastiti). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia (hal. 38). Peningkatan penguasaan lahan ini juga disebabkan oleh kebijakan Presiden Abraham Lincoln yang menerbitkan *Homestead Act* 1862 dengan memberi kesempatan bagi petani Amerika Serikat mendapatkan lahan dengan harga murah seriap 65 hektare (165 are) lahan per unit.

⁶ Baharsjah, Sjarifudin, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Reposisi Politik Pertanian: Meretas Arah Baru Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Yayasan Pertanian Mandiri (hal. 28).

⁷ Simatupang, Pantjar dan Nizwar Syafaat. 2000. *Op. Cit.* (hal.1-15).

peningkatan produksi beras mulai mengalami saturasi (*leveling-off*) pada akhir 1980-an, ketahanan pangan nasional merosot tajam dan mencapai puncaknya saat terjadi krisis pangan akut pada 1997-1998. Sejak saat itu hingga saat ini, masalah ketahanan pangan kembali jadi masalah pokok perekonomian seperti awal Orde Baru.

Hal ini menunjukkan telah terjadi sindroma kemunduran ketahanan pangan (*food security backwardation syndrom*). *Food security backwardation syndrom* merupakan suatu anomali dalam tahapan normal pembangunan ekonomi. Ini mestinya tidak terjadi apabila industrialisasi berhasil meningkatkan daya beli masyarakat dan menghasilkan devisa yang cukup, sehingga sistem ketahanan pangan nasional tidak lagi terlalu banyak tergantung pada keberhasilan produksi pangan domestik. Pengalaman pembangunan industri di Jepang dan Korea Selatan merupakan bukti yang baik mengenai hal ini. Sebagai salah satu prakondisi tinggal landas menuju industrialisasi, pada awalnya sistem ketahanan pangan bertumpu pada produksi pangan domestik. Setelah industrialisasi berhasil, untuk selanjutnya ketahanan pangan tak pernah lagi menjadi masalah walaupun produksi pangan domestik mengalami penurunan. Ini karena daya beli masyarakat tidak menjadi persoalan. Pembangunan industri di Indonesia menyimpang dari kondisi ini.

POTRET PETANI: GUREM DAN MENUA

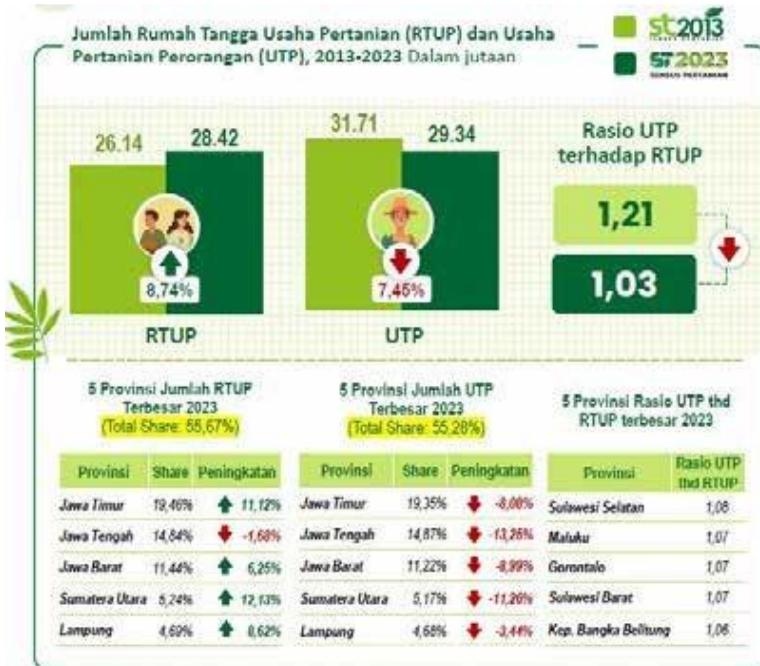
Perkembangan pertanian Indonesia, termasuk kondisi petani, dalam 10 tahun terakhir (2013-2023) setidaknya tergambar dari hasil Sensus Pertanian 2023.⁸ Dari hasil Pencacahan Lengkap Sensus Pertanian 2023 tahap I tersaji sejumlah data dan informasi penting, salah satunya penurunan jumlah usaha pertanian perorangan (UTP) dari 31,71 juta (2013) menjadi 29,34 juta (2023). Penurunan serupa juga terjadi pada jumlah rumah tangga usaha pertanian (RTUP) tiap subsektor. Penurunan terbesar jumlah RTUP secara absolut terjadi pada subsektor kehutanan

⁸ <https://www.archive.bps.go.id/publication/2023/12/04/ba7d7c28ab060c2c6c62ee3e/buklet-hasil-pencacahan-lengkap-sensus-pertanian-2023-tahap-i.html>

dan subsektor tanaman pangan masing-masing sebesar 3,34 juta (49,22%) dan 2,26 juta (12,75%) dalam sepuluh tahun terakhir. Disusul subsektor perkebunan menurun 1,89 juta (14,82%) dan subsektor hortikultura sebesar 1,11 juta (10,44%). Di sisi lain, jumlah RTUP justru meningkat dari 26,14 juta menjadi 28,42 juta, setelah mengalami penurunan sebesar 5,09 juta pada dekade sebelumnya.

Penurunan jumlah rumah tangga pertanian adalah suatu keniscayaan tatkala struktur ekonomi mulai bergeser dari ekonomi yang berbasis pertanian dan sumber daya alam menjadi ekonomi berbasis industri manufaktur dan jasa. Tapi hasil Sensus Pertanian 2023 menunjukkan anomali: jumlah rumah tangga usaha pertanian justru meningkat. Peningkatan ini menandai

GAMBAR 3.1 RUMAH TANGGA USAHA PERTANIAN DAN USAHA PERTANIAN PERORANGAN

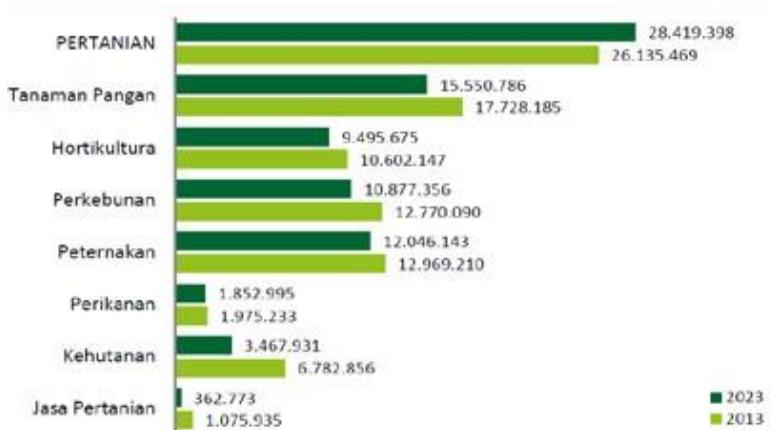


* Satu Rumah Tangga Usaha Pertanian (RTUP) dapat terdiri atas satu Usaha Pertanian Perorangan (UTP) atau lebih

bahwa pertumbuhan sektor di luar pertanian cukup terhambat atau mengalami stagnasi. Peningkatan jumlah RTUP yang diikuti penurunan jumlah usaha pertanian perorangan dan di semua subsektor mengindikasikan bahwa diversifikasi usaha tani di tiap-tiap rumah tangga petani mengalami penurunan.⁹ Ini tampak dari rasio UTP terhadap RTUP yang menurun dari 1,21 pada 2013 menjadi 1,03 pada 2023. Ini berarti bahwa dari 100 RTUP terjadi penurunan 18 unit UTP dalam 10 tahun terakhir. Penurunan jumlah unit ini bakal berdampak pada pendapatan dan kesejahteraan mereka.

Ada sejumlah perkembangan positif dalam satu dekade terakhir, di antaranya peningkatan perusahaan pertanian berbadan hukum sebesar 35,54% (dari 4.209 unit pada 2013 menjadi 5.705 unit pada 2023) dan kenaikan usaha pertanian yang dikelola bersama atau usaha pertanian lainnya sebesar 116,08% (dari 5.982 unit pada 2013 menjadi 12.926 unit pada 2023). Sayangnya, kedua kelompok usaha pertanian tersebut dari sisi jumlah amat kecil dibandingkan total jumlah usaha pertanian. Dari seluruh jenis usaha, usaha pertanian perorangan sangat mendominasi: 99,94%. Usaha pertanian berbadan hukum paling

GRAFIK 3.1 PENURUNAN RTUP BERDASARKAN SUBSEKTOR 2013-2023



**TABEL 3.2 PENGUASAAN LAHAN PERTANIAN
RUMAH TANGGA PETANI 2003-2018 (m²)**

Sensus/Survei	Lahan Bukan	Lahan	Lahan Non-Sawah	Total
Sensus Pertanian 2003	569,47	1.008,34	2.501,25	4.079,06
Sensus Pertanian 2013	344,49	1.988,99	6.591,43	8.929,91
SUTAS 2018	492,70	1.807,97	5.490,86	7.791,54

Sumber: Sensus Pertanian 2003 dan 2013 serta Survei Pertanian Antar Sensus (SUTAS) 2018

banyak terdapat di subsektor perkebunan, mencapai 2.684 unit usaha (47%), disusul subsektor peternakan (17,7%), dan perikanan (15,8%). Sedangkan usaha pertanian bersama terbanyak terdapat di subsektor hortikultura, mencapai 5.053 unit usaha (39%).

Karena mayoritas usahatani berbasis lahan, luas lahan yang dikuasai petani amat menentukan tingkat pendapatan yang mereka terima. Secara teoritis, lahan yang luas akan menghasilkan lebih banyak nilai ekonomi sehingga penghasilan petani semakin tinggi. Selama satu dekade lalu (2003-2013), rata-rata luas lahan pertanian yang dikuasai RTUP naik lebih dua kali: dari 0,4 hektare pada 2003 menjadi 0,86 hektare pada 2013.

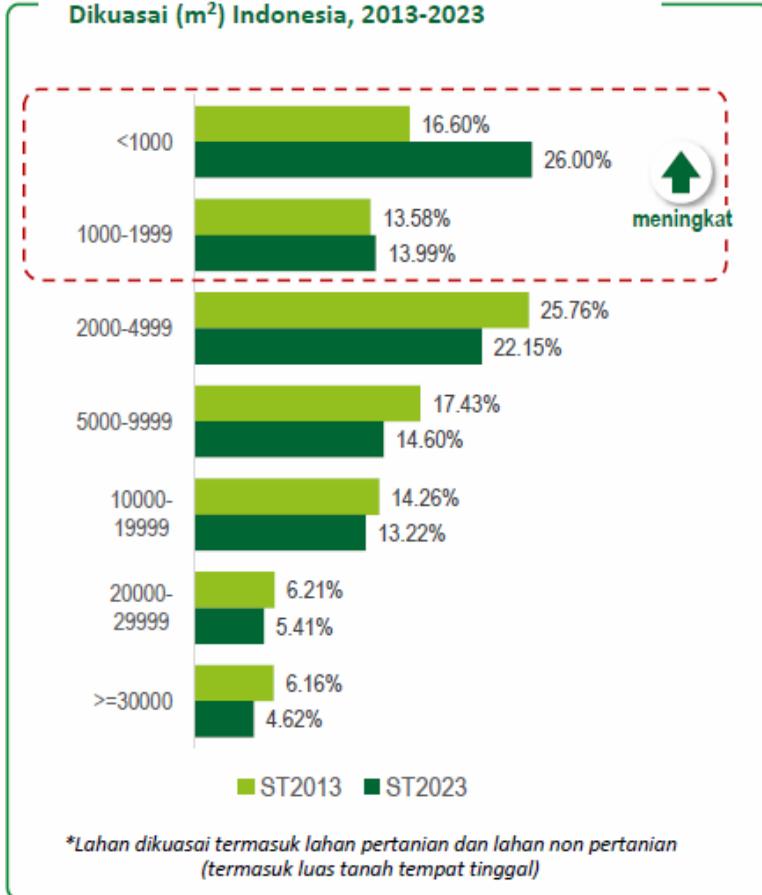
Meskipun naik, penguasaan lahan sawah tergolong amat kecil: 0,2 hektare. Penguasaan lahan sawah yang sempit ini dipastikan tidak mampu menopang kebutuhan keluarga petani. Apalagi, pada 2018 penguasaan lahan cenderung menurun lagi (tabel 3.2).

Kecenderungan penguasaan lahan yang menurun ini diikuti peningkatan jumlah petani berlahan sempit, yang menurut terminologi BPS disebut petani gurem. Persentase petani yang mengusahakan lahan kurang dari 0,5 hektare ini pada 2003 mencapai 63,5% dan turun menjadi 55,3% pada 2013. Penurunan terjadi karena sebagian besar petani berlahan kurang dari 1.000 meter persegi melepas lahannya dan beralih profesi. Persentase rumah tangga petani gurem ini meningkat lagi pada periode 2013-2023: dari 14,25 juta menjadi 16,89 juta rumah tangga atau

⁹ Santosa, Dwi Andreas. 2023. Sensus Pertanian 2023 dan Senja Kala Pertanian. *Kompas*, 15 Desember 2023.

GRAFIK 3.2 RUMAH TANGGA PETANI MENURUT LUAS LAHAN YANG DIKUASAI

%RTUP Menurut Golongan Luas Lahan yang Dikuasai (m²) Indonesia, 2013-2023



60,84% dari total rumah tangga petani. Porsi kenaikan terbesar terjadi pada rumah tangga petani berlahan kurang 1.000 meter persegi: dari 16,6% pada 2013 jadi 26% pada 2023. Sementara porsi rumah tangga petani berlahan lebih 0,5 hektare menurun: dari 44,06% pada 2013 menjadi 37,85% pada 2023. Artinya, di satu sisi barisan petani berlahan kurang dari 0,1 hektare semakin banyak,

di sisi lain terjadi konsolidasi kepemilikan lahan yang semakin luas di segelintir petani. Berdasarkan survei Asosiasi Bank Benih dan Teknologi Tani Indonesia (AB2TI), petani yang memiliki lahan kurang dari 1.500 meter persegi cenderung melepaskan lahannya karena usaha tani tak lagi menguntungkan.¹⁰ Karena itu, peralihan penguasaan lahan dari petani ke bukan petani diperkirakan berlangsung amat cepat di tahun-tahun mendatang.

Secara absolut, dalam 10 tahun terakhir (2013-2023) kenaikan petani gurem terbesar terjadi di Jawa Timur (bertambah 641.178 unit atau naik 17%), disusul Jawa Barat (bertambah 275.508 unit atau naik 12%), Lampung (bertambah 192.982 unit atau naik 53%), Nusa Tenggara Timur (bertambah 177.465 unit atau naik 61%), Sumatera Utara (bertambah 171.576 unit atau naik 30%), dan Aceh (bertambah 167.430 unit atau naik 61%). Dari 38 provinsi di Indonesia, persentase terbesar rumah tangga petani gurem berada di Papua Pegunungan (98,63%), Papua Tengah (95,36%), Daerah Istimewa Yogyakarta (87,75%), Jawa Tengah (81,35%), Jawa Timur (80,61%), dan Jawa Barat (80,19%). Di sentra produksi pangan di Pulau Jawa, rumah tangga petani gurem ini sebagian besar mengusahakan tanaman pangan, terutama padi. Persentase petani gurem yang mengusahakan tanaman pangan di Jawa Tengah mencapai 77,42%, Jawa Barat 76,88%, dan Jawa Timur 76,4%. Dari tangan-tangan petani gurem di Jawa ini diproduksi aneka komoditas pangan: padi 51,7% dari produksi nasional, jagung (54,1%), kedelai (62,3%), dan gula (61,2%). Jawa juga penyumbang terbesar produksi daging sapi, daging dan telur ayam, susu, aneka sayur dan buah-buahan. Peran provinsi lain masih amat kecil.

Selain rumah tangga petani gurem kian banyak, usaha pertanian masih didominasi oleh petani berusia 45 tahun dan di atasnya. Dalam 10 tahun terakhir, porsi petani di rentang usia tersebut meningkat dari 60,79% pada 2013 menjadi 66,44% pada 2023. Porsi petani berusia di atas 55 tahun juga meningkat: dari 32,76% pada 2013 menjadi 39,35% pada 2023. Ironisnya, petani di ujung usia produktif ini berada di provinsi sentra-sentra produksi pangan, terutama di Jawa. Di sisi lain, mereka yang berusia di bawah 45 tahun porsinya kian menurun: dari 39,2% pada 2013

¹⁰ Ibid.

GAMBAR 3.2 RUMAH TANGGA PETANI GUREM TERHADAP RUMAH TANGGA PENGGUNA LAHAN



menjadi 33,56% pada 2023. Artinya, petani berusia tua kian banyak di satu sisi, di sisi lain porsi petani muda justru menurun.

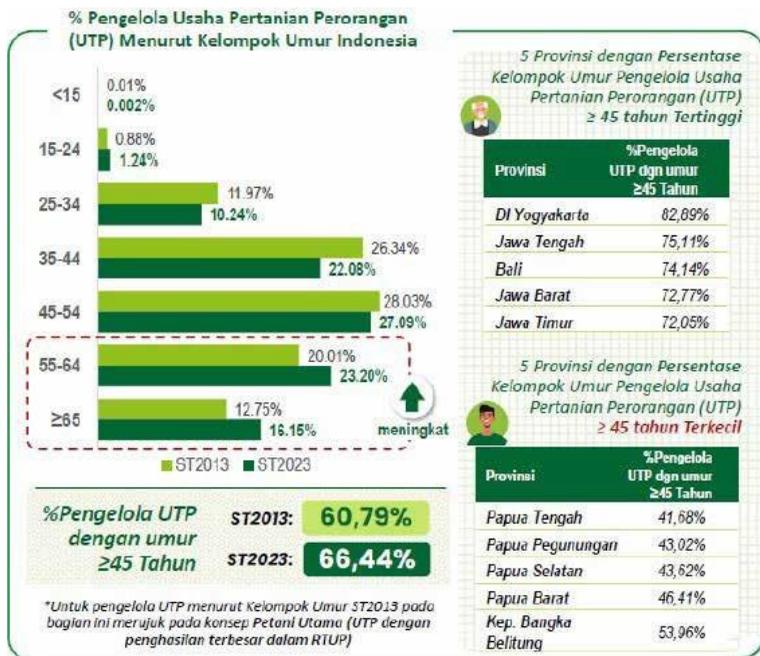
Petani muda, apakah dari generasi milenial maupun generasi Z, digadag- gadang menjadi solusi regenerasi petani yang usianya tua (*ageing farmers*). Generasi milenial dan generasi Z yang *digital savvy* diyakini lebih kreatif, responsif, terbuka, dan mudah mengadopsi inovasi dan teknologi baru untuk memodernisasi praktik di pertanian. Kementerian Pertanian meracik program khusus untuk mereka agar tertarik masuk ke sektor pertanian, sebagai bagian mencetak jutaan petani milenial.¹¹ Salah satunya *Youth Entrepreneurship And Employment Support Services* (YESS). Merujuk kian menurunnya jumlah petani muda, program

¹¹ <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/03/12/kementerian-pertanian-targetkan-sejuta-petani-milenial>

ini sepertinya belum jadi solusi regenerasi petani. Perlu dicari penyebab dan akar masalah mengapa kaum muda enggan masuk sektor pertanian. Fenomena *depeasantization* ini perlu dicegah agar tak terjadi “kiamat pertanian”: petani habis tandas. Kala itu terjadi, Indonesia mesti siap- siap bergantung pada pangan impor.

Selain petani gurem semakin banyak dan menua, kualitas tenaga kerja pertanian yang diukur dari tingkat pendidikan relatif tertinggal jauh dari sektor lain. Usahatani mayoritas diusahakan oleh mereka yang berpendidikan di bawah sekolah dasar (SD), bahkan tidak sekolah. Dalam 15 tahun terakhir (2003-2018), ada kecenderungan tingkat pendidikan petani kian membaik. Ini ditandai oleh membesarnya porsi petani yang berpendidikan

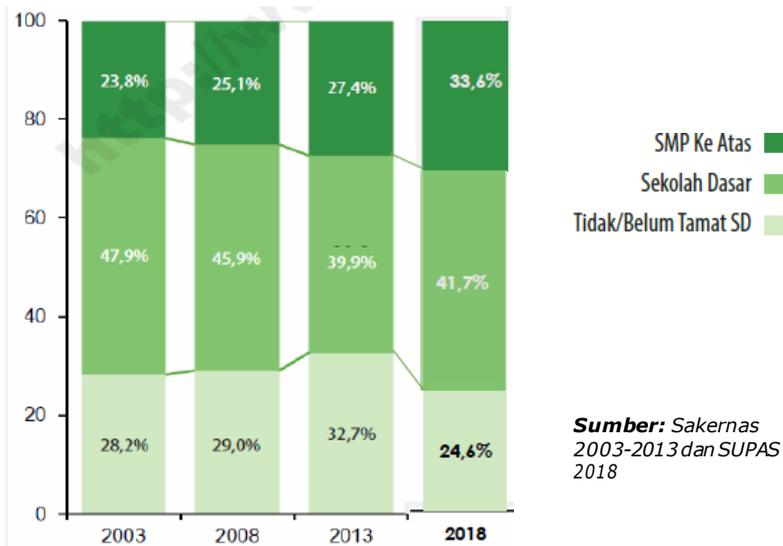
GRAFIK 3.3 PERSENTASE PENGELOLA PERTANIAN PERORANGAN MENURUT KELOMPOK UMUR



SMP ke atas. Akan tetapi, porsi petani yang tidak sekolah, tidak lulus SD dan hanya lulus SD masih besar: 66,41% (2018), membaik dari 2013 (72,6%), dan 2008 (74,9%). Pada 2018, porsi petani berpendidikan D3/S1 hanya 3,11%. Rendahnya kualitas tenaga kerja pertanian ini mempersulit mobilitas mereka keluar dari sektor pertanian.

Lulusan perguruan tinggi enggan menggeluti sektor pertanian karena berkolerasi dengan minimnya penghasilan yang mereka dapatkan. Data BPS menunjukkan, rata-rata pendapatan bersih yang diraih oleh seorang pengusaha (yang berusaha) di sektor pertanian hanya Rp1,34 juta per bulan. Mereka yang bekerja sebagai pekerja bebas di sektor pertanian rata-rata pendapatan bersih lebih rendah lagi: Rp1,05 juta per bulan. Nilai ini lebih rendah dari rata-rata upah buruh nasional sebesar Rp2,86 juta per bulan.¹² Sepanjang pertanian masih

GRAFIK 3.4 TINGKAT PENDIDIKAN PETANI



¹² Putri, Lydia. 2021. Regenerasi Petani dan Rendahnya Pendapatan di Sektor Pertanian. *Kompas.id*, 29 Juni 2021. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/06/29/regenerasi-petani-dan-rendahnya-pendapatan-di-sektor-pertanian>

identik dengan keureman, kemiskinan, pendapatan rendah, produktivitas rendah dan stempel- stempel yang sejenis akan sulit untuk menarik lulusan perguruan tinggi dan generasi muda mau masuk dan menekuni sektor pertanian.

SUMBER DAYA PENDUKUNG: MAKIN MENURUN

Salah satu tantangan utama pertanian Indonesia adalah memastikan ketersediaan komoditas pangan, terutama pangan pokok, yang permintaannya terus meningkat, baik karena pertambahan jumlah penduduk maupun pertambahan konsumsi seiring perbaikan daya beli warga. Baik itu komoditas tanaman pangan, perkebunan, hortikultura maupun peternakan. Permintaan yang meningkat, termasuk kualitasnya, tak selalu bisa diimbangi oleh produksi dari dalam negeri. Jika produksi domestik tidak mencukupi kebutuhan dalam negeri, impor tidak bisa dihindarkan. Saat perayaan ulang tahun ke-40 Bulog pada 10 Mei 2007, Wakil Presiden Jusuf Kalla mengatakan impor beras sulit dihindari karena jumlah penduduk bertambah 1,5% per tahun, sementara sawah terus beralih fungsi dengan laju 1,5% per tahun, baik untuk pembangunan infrastruktur jalan, permukiman, perkantoran, industri atau penggunaan lainnya.¹³ Periode 2010-2020 laju pertumbuhan penduduk mencapai 1,25% per tahun.¹⁴ Agar kebutuhan beras bisa dipenuhi dari produksi dalam negeri, produksi domestik harus tumbuh berkelanjutan minimal 2,75% per tahun terus menerus. Dengan asumsi seruapa, laju pertumbuhan produksi komoditas tanaman pangan selain beras, perkebunan, hortikultura, dan peternakan juga harus sama. Ini tidak mudah. Karena, seperti diurai di bab II, investasi publik sektor pertanian terus menurun.

Kontinuitas produksi pangan sangat bergantung pada banyak hal, salah satu yang penting adalah ketersediaan air. Masalahnya, air tidak selalu tersedia dalam jumlah memadai

¹³ <https://bisnis.tempo.co/read/99817/kalla-impor-beras-akan-terus-dilanjutkan>

¹⁴ Pertumbuhan penduduk pada 200-2010 sebesar 1,49%, sedangkan pada 2010-2020 sebesar 1,25%. Baca: *Berita Resmi Statistik No. 7/01/Th. XXIV*, 21 Januari 2021

karena adanya degradasi sumber daya air,¹⁵ baik lantaran infrastruktur irigasi maupun tampungan air yang buruk.¹⁶ Data Direktorat Jenderal Sumber Daya Air Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) tahun 2015 menyebutkan, 52% jaringan irigasi rusak, terutama jaringan tersier.¹⁷ Data lain, dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) misalnya, 46% infrastruktur irigasi dalam kondisi rusak.¹⁸ Sembilan tahun menjabat (2014-2023), Presiden Joko Widodo menggenjot

GAMBAR 3.3 BERBAGAI JENIS IRIGASI



Sumber: Noegroho, Anang. 2021. *Transformasi Sistem Pangan Negara Kepulauan Indonesia*. 30 Desember 2021 (hal. 1-26).

¹⁵ Suryana, Ahmad. 2020. *Keberlanjutan Usahatani Padi Untuk Mendukung Ketahanan Pangan dan Gizi*. Dalam Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari Soebekty. 2020. *Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press (hal. 103).

¹⁶ Sawit, M. Husein. 2013. Kebijakan Swasembada Beras: Keinginan Besar yang Kehilangan Fokus. *PANGAN*, Vol. 22 No. 2 (hal. 67-80). Data Direktorat Jenderal Sumber daya Air tahun 2015, 52% jaringan irigasi rusak, terutama jaringan tersier. Baca, Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. 2018. *Program Pengembangan dan Pengelolaan Sistem Irigasi di Indonesia*. Jakarta: Kementerian PUPR (5 halaman).

¹⁷ Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. 2018. *Program Pengembangan dan Pengelolaan Sistem Irigasi di Indonesia*. Jakarta: Kementerian PUPR (5 halaman).

¹⁸ Noegroho, Anang. 2021. *Transformasi Sistem Pangan Negara Kepulauan Indonesia*. Webinar IPB University-GAIN Indonesia, 30 Desember 2021 (hal. 1-26).

pembangunan infrastruktur. Termasuk infrastruktur pertanian. Jokowi mengklaim telah membangun 36 bendungan, juga sejumlah jaringan irigasi. Sampai 2024 atau tahun terakhir menjabat, Jokowi menargetkan membangun 61 bendungan dan 4.500 embung.

Budidaya pertanian tidak mungkin dilakukan tanpa air. Ketersediaan air adalah mutlak. Untuk menjamin ketersediaan air, selain kondisi DAS (daerah aliran sungai) harus bagus, juga diperlukan waduk, bendungan, dan jaringan irigasi yang memadai. Sayangnya, investasi baru di bidang infrastruktur pertanian, terutama waduk dan jaringan irigasi baru terus mengendur sejak 1990-an. Jangankan membangun infrastruktur baru, jaringan irigasi yang dibangun Orde Baru pun tak terpelihara dengan baik, bahkan rusak. Presiden Jokowi menggenjot kembali pembangunan infrastruktur pertanian itu. Merujuk data Direktorat Sarana dan Prasarana Kementerian Pertanian, pada 2017-2021 dibangun embung sebanyak 2.087 buah dan rehabilitasi jaringan irigasi tersier 723.259 hektare.

Apakah pembangunan embung dan rehabilitasi jaringan irigasi berdampak pada produksi pangan? Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada 2018-2019 menemukan sejumlah hal menarik.¹⁹ *Pertama*, pembangunan bendungan belum terintegrasi secara memadai dengan jaringan irigasi. Akibatnya, bendungan belum bisa dimanfaatkan secara optimal untuk mengairi lahan pertanian guna mendukung ketahanan pangan. Ini terjadi di Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Kalimantan Timur, Bali, dan Aceh. Dari uji petik ditemukan, 5 bendungan yang ditargetkan selesai dan menjadi bagian peningkatan suplai irigasi waduk sesuai Renstra 2015- 2019 belum sesuai rencana dan belum diikuti pembangunan jaringan irigasi. Akibatnya, peningkatan suplai irigasi waduk tak tercapai.

Kedua, jaringan irigasi primer dan sekunder yang telah dibangun belum diikuti pembangunan jaringan tersier. Ini membuat layanan irigasi belum berfungsi. Koordinasi antarpihak

¹⁹ Badan Pemeriksa Keuangan. 2018. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2018*. Jakarta: BPK (hal. 60- 66); Badan Pemeriksa Keuangan. 2018. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2018*. Jakarta: BPK (hal. 46-48); dan Badan Pemeriksa Keuangan. 2019. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2019*. Jakarta: BPK (hal. 62-65).

dalam pembangunan jaringan irigasi tersier dan kegiatan cetak sawah untuk meningkatkan produksi pertanian belum optimal. Akibatnya, jaringan irigasi berpotensi tak bisa dimanfaatkan optimal guna meningkatkan produksi pertanian. Ini terjadi di sentra produksi beras: Sumatera Selatan, Sumatera Utara, Aceh, Sumatera Barat, Jawa Tengah, Jawa Barat, Papua, Lampung, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah. Ini semua akibat tata kelola irigasi guna mendukung kedaulatan pangan oleh Kementerian PUPR belum efektif dari perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi.

Ketiga, target pembangunan satu juta hektare jaringan irigasi sesuai RPJMN 2015-2019 meleset. Sampai 2017, capaian pembangunan irigasi baru mencapai 639,94 ribu hektare. Dari pemeriksaan ternyata pembangunan jaringan irigasi yang benar-benar baru hanya 125,53 ribu hektare. Pembangunan jaringan irigasi dilaporkan besar karena ada perhitungan ganda. Jaringan irigasi yang dibangun sebelumnya juga dihitung sebagai capaian. BPK menyimpulkan, target pencapaian *outcome* pembangunan atau peningkatan jaringan irigasi untuk meningkatkan produksi pertanian berpotensi tidak tercapai.

Jika menggunakan data produksi beras yang dari tahun ke tahun terus menurun, temuan BPK ini salah satu konfirmasinya. Pada 2018 produksi beras mencapai 33,94 juta ton. Tahun 2022 menurun menjadi 31,54 juta ton. Penurunan produksi beras antara lain karena luas panen padi menurun: dari 11,378 juta hektare pada 2018 jadi 10, 549 juta hektare pada 2022. Dalam 5 tahun luas panen turun 829 ribu hektare. Secara teoritis, luas panen yang menurun bisa dikompensasi oleh indeks pertanaman yang naik. Namun ini hanya terjadi apabila jaringan irigasi yang mengairi sawah semakin luas. Jejaring irigasi itu akan memastikan ketersediaan air, termasuk saat musim kemarau, secara berkelanjutan.

Kinerja irigasi saat ini jauh dari harapan. Hal ini tampak dari:²⁰ (i) kecenderungan meningkatnya persentase lahan yang di musim kemarau rentan kekeringan dan musim hujan rentan banjir,

²⁰ Sumaryanto. 2019. *Kebijakan Sistem Pengelolaan Irigasi Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional Dalam Era Industri 4.0*. Dalam Djufry, Fadry, Effendi Pasandaran, Bambang Irawan, dan Mewa Ariani (Editor). 2019. *Manajemen Sumber Daya Alam dan Produksi Mendukung Pertanian Modern*. Bogor: IPB Press (hal. 125).

(ii) semakin tidak terkoordinasinya pelaksanaan jadwal tanam sesuai anjuran, (iii) meningkatnya kasus-kasus jaringan tersier tak terawat, (iv) degradasi kuantitas dan kualitas air saluran drainase sehingga upaya untuk menerapkan penggunaan ulang air irigasi tidak dapat dilakukan dengan baik, (v) makin banyak kasus “pencurian” air dari saluran sekunder, (vi) munculnya fenomena “makelar air” di beberapa lokasi persawahan, dan (vii) tidak berkembangnya praktik-praktik peningkatan efisiensi irigasi.

Di sisi lain, perubahan iklim ekstrem yang frekuensi dan intensitasnya semakin meningkat membuat anomali iklim baik dalam bentuk El-Nino maupun La-Nina menjadi lebih sering terjadi.²¹ Catatan selama 72 tahun (1950-2022) telah terjadi 19 kali El-Nino: 3 sangat kuat, 4 masing-masing El-Nino kuat dan moderat, dan 8 lemah. Pada periode yang sama, La-Niña terjadi 17 kali: 4 kuat, 5 moderat, dan 8 lemah.²² Secara statistik perulangan El-Nino dan La-Nina kian cepat. Periode 1950- 1980 perulangan El-Nino dan La Nina terjadi 5-7 tahun sekali, periode 1981-2018 berulang 2-3 tahun sekali. Persentase kejadian La-Nina diikuti El-Nino sebesar 16,7%, khusus kejadian El-Nino – La-Nina – El-Nino hanya 1,5% (terjadi 1963-1964- 1965).²³ Data-data ini menunjukkan bahwa El-Nino dan La-Nina adalah bagian dari keseharian hidup (*given*), termasuk bagi petani.

-
- ²¹ Dariah, Ai, dan Elza Surmaini. 2019. *Menyelaraskan Pertanian Adaptif Terhadap Perubahan Iklim Di Era Industri 4.0*. Dalam Djufry, Fadry, Effendi Pasandaran, Bambang Irawan, dan Mewa Ariani (Editor). 2019. *Manajemen Sumber Daya Alam dan Produksi Mendukung Pertanian Modern*. Bogor: IPB Press (hal. 91). Dampak El-Nino dan La-Nina di Indonesia periode 1970-2010 telah menimbulkan penurunan produksi padi sebesar 4,08%, dengan nilai absolut sekitar 1,76 juta ton per kasus El-Nino. Penurunan produksi sebagian besar disebabkan oleh perubahan luas panen dan hanya sebagian kecil yang disebabkan oleh penurunan produktivitas. Sebaliknya, La-Nina berdampak positif terhadap produksi padi maupun palawija. Pada periode itu produksi padi meningkat sekitar 1,78%. Baca: Irawan, Bambang. 2013. *Dampak El-Nino dan La-Nina Terhadap Produksi Padi dan Palawija*. Dalam Soeparno et. al. (Editor). *Politik Pembangunan Pertanian Menghadapi Perubahan Iklim*. Jakarta: IAARD Press (hal. 45).
- ²² Las, Irsal dan Yulianto (Editor). 2018. *Jurus Jitu Menyikapi Iklim Ekstrem El Niño dan La Nina Untuk Memantapkan Ketahanan Pangan*. Jakarta: IAARD Press (hal. 7-8); Yuniasih, Betti, Wandi Nusa Harahap, dan Dimas Agung Satya Wardana. 2023. Anomali Iklim El Nino dan La Nina di Indonesia pada 2013- 2022. *Agroista: Jurnal Agroteknologi* Vol. 6 (2022), No. (hal. 136-143).
- ²³ Setiawan, Amsari M., Dian Nur Ratri, Robi Muharsyah, dan Rosi Hanif Damayanti (Editor). 2020. *Tanya Jawab: La-Nina, El-Nino, dan Musim di Indonesia*. Jakarta: Pusat Informasi Perubahan Iklim Keputusan Bidang Klimatologi BMKG (hal. 9-10).

Akan tetapi, petani belum sepenuhnya bisa beradaptasi dan memitigasi anomali iklim ini. Hal ini tampak dari anomali iklim yang biasanya selalu berbuah kekeringan dan banjir, juga semakin meningkat dan meluasnya aliran permukaan yang mendorong pencucian nutrisi tanah, berkurangnya ketersediaan air, ledakan hama dan penyakit,²⁴ dan berbagai dampak pada pertanian di pesisir pantai akibat intrusi air laut. Idealnya, agar ini tak terjadi, petani bisa dipersenjatai untuk bisa “membaca” prediksi informasi iklim dan cuaca, lalu menerjemahkan dalam pola tanam dan memperkirakan hasil panen.

Dari kajian para ahli entomologi, ledakan serangan hama wereng batang coklat (WBC) di sentra produsen beras di Jawa pada 2013 selain karena penggunaan pestisida yang berlebihan dan tidak bijaksana, juga dipicu oleh kondisi lingkungan yang mendukung, salah satunya karena perubahan iklim.²⁵ Ini mengulang kejadian serupa pada 2009-2011 dan pada 1985. Pada 2011 misalnya, akibat serangan WBC produksi beras di Jawa turun 1,96 juta ton. Temuan yang menarik adalah intensitas serangan WBC berbanding lurus dengan intensitas penggunaan pestisida. Ada ‘sesat pikir’ di kalangan petani, pejabat, dan pengusaha terhadap pestisida yang sebenarnya ‘racun’ dianggap sebagai ‘obat’ penangkal segala serangan hama-penyakit padi. Ini dipicu oleh pemasaran yang gencar oleh produsen pestisida. Pada saat yang sama, pestisida diposisikan sebagai komoditas yang tak perlu diatur ketat baik peredaran, pembelian maupun penggunaannya. Saat ini ada lusinan formulasi kimiawi yang dipasarkan dengan ribuan nama produk pestisida. Ini membuat sekitar 100 musuh alami yang dapat memangsa WBC mati.

Di masa lalu, lewat Sekolah Lapang Pengelolaan Hama Terpadu (SLPHT) dan Sekolah Lapang Iklim (SLI), para petani diajari cara pengendalian hama terpadu dan “membaca” informasi iklim dan cuaca. Keberhasilan mempertahankan produksi beras setelah ledakan WBC tahun 1985 salah satunya karena pelarangan 57

²⁴ Winarto, Yunita Thamrin. 2016. *Krisis Pangan dan ‘Sesat Pikir’: Mengapa Masih Berlajut?*. Jakarta: Yayasan Buku Obor Indonesia (hal. 1-3).

²⁵ *Ibid.* (hal. 5, 43-44).

²⁶ BMKG. 2021. *Kisah Sukses Petani SLI di Tengah Pandemi COVID-19*. Jakarta: BMKG (hal. 1-30).

produk insektisida berspektrum luas (organofosfat) lewat Inpres 3/1986 dan program SLPHT yang masif. Sayangnya, setelah program penyuluhan diserahkan ke daerah, SLPHT dan SLI mati suri. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) sebagai inisiator SLI, misalnya, tertatih-tatih berjalan sendiri dan hanya mengandalkan 'belas kasih' pemda. Padahal, hasil produksi petani SLI naik 20-30% dari sebelum bergabung.²⁶ Jika ini praktik baik untuk beradaptasi terhadap anomali iklim dan cuaca, seharusnya SLI bisa dimasalkan.

Dari tahun ke tahun, konversi lahan pertanian ke non-pertanian terus berlangsung tanpa jeda. Menyadari pentingnya melindungi dan mempertahankan lahan pertanian itu, maka dibuatlah aturan yang semangatnya melarang konversi: UU No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan UU No. 22/2019 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan. Konversi bisa dilakukan dengan syarat ketat dan sanksi berat. Sayangnya, karena hendak memberi 'karpas merah' pada investor, dua UU ini diamputasi oleh UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja. Bahkan, konversi merambah 'wilayah sakral' yang tak dijamah UU 41/2009 dan UU 22/2019: lahan berpengairan.

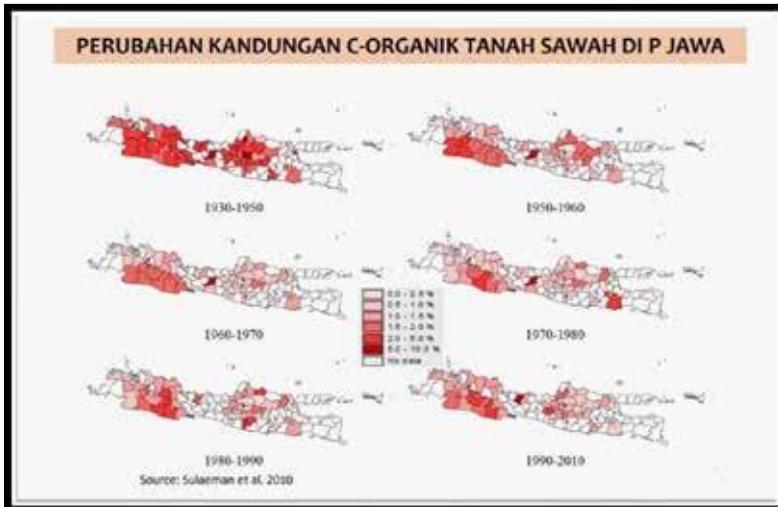
Konversi lahan pertanian juga difasilitasi lewat peraturan. Hal ini bisa dibaca dari peta lahan sawah dilindungi di 8 provinsi sentra beras (Sumatra Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, dan Nusa Tenggara Barat), seperti tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 1589/2021, bahwa pemerintah berkomitmen melindungi 3,84 juta hektare sawah saja dari 3,97 juta hektare lahan baku sawah. Artinya, lewat SK ini, secara implisit alih fungsi 136 ribu hektare sawah di 8 provinsi 'direstui' pemerintah.

Delapan provinsi ini adalah wilayah sentra produsen komoditas utama, terutama tanaman pangan. Khusus untuk beras, Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Barat, dan Nusa Tenggara Barat adalah 4 dari 13-14 provinsi surplus beras. Yang mengkhawatirkan, peta lahan sawah dilindungi dalam SK Menteri ATR/Kepala BPN No. 1589/2021 itu bisa dengan mudah ditinjau kembali ketika terdapat kebijakan nasional strategis atau secara fungsional dipandang tak dapat dipertahankan sebagai sawah yang

dilindungi. Ini, sekali lagi, menegaskan 'restu' pemerintah guna memuluskan alih fungsi lahan pertanian. Konversi lahan adalah fenomena yang lumrah selama industrialisasi, urbanisasi, dan pembangunan tetap berlangsung. Masalahnya, sebagai negara berpenduduk 4 besar dunia dan krisis pangan berulang, konversi lahan jadi persoalan krusial jika tak dikendalikan.

Teknologi memungkinkan bertani hemat lahan dan hemat *input* dengan produksi lebih banyak, lebih baik, lebih berkualitas, dan lebih menguntungkan. Pertanian presisi, teknologi aeroponik, hidroponik, dan pertanian vertikal menjadi alternatif yang bisa diupayakan. Namun, dalam puluhan tahun ke depan, sebagian besar produksi pertanian di Indonesia diperkirakan masih akan bertumpu pada lahan. Masalahnya, lahan pertanian yang ada, sawah misalnya, kesuburannya menurun karena pengelolaan lahan yang kurang tepat dan overeksploitasi, yang sering disebut tanah sakit atau kelelahan (*soil fatigue*). Lahan sawah juga mengalami degradasi akibat pencemaran, baik karena limbah

GAMBAR 3.4 PERUBAHAN KANDUNGAN BAHAN ORGANIK TANAH SAWAH DI JAWA



Sumber: Widowati, Ladiyani R. 2020. *Mengelola Tanah Dengan Bijaksana. Webinar Nasional World Soil Day 2020* oleh Universitas Jember, 5 Desember 2020.

agrokimia, industri maupun limbah domestik. Penurunan produktivitas tanah sawah dicirikan antara lain oleh menurunnya kandungan bahan organik tanah (C-organik) dan rendahnya ketersediaan unsur hara makro P dan K. Hasil penelitian Badan Litbang Pertanian²⁷ menunjukkan bahwa sekitar 65% dari 7,9 juta hektare sawah di Indonesia memiliki kandungan bahan organik rendah sampai sangat rendah (C-organik <2%). Untuk mencapai tingkat produksi yang sama, tanah tersebut memerlukan *input* lebih tinggi dibanding dengan tanah-tanah yang kandungan bahan organiknya >3%. Sedangkan dari luasan lahan sawah tersebut, sekitar 17% mempunyai kadar total P tanah yang rendah dan sekitar 12% berkadar total K rendah. Menurunnya produktivitas tanah sawah, terutama di Pulau Jawa, memerlukan upaya pemulihan secara tepat dan cepat. Salah satunya adalah gerakan menggunakan pupuk organik. Masalahnya, langkah ini terganjal oleh subsidi pupuk yang masih berorientasi pada pupuk anorganik atau pupuk kimia.

Indonesia kini memasuki periode darurat lahan pertanian. Luas daratan Indonesia mencapai 1,9 juta kilometer persegi. Ini mencakup sungai, rawa, dan hutan. Jika dibagi jumlah penduduk sebanyak 275 juta jiwa, luasan lahan per kapita hanya 0,70 hektare. Bila yang dihitung hanya lahan yang bisa ditanami (*arable land*) yang luasnya cuma 26,3 juta hektare, maka ketersediaan lahan yang bisa ditanami per kapita jauh lebih kecil lagi, hanya 0,096 hektare. Bandingkan dengan Australia 2,63 (hektare); China 0,11; Amerika Serikat 0,61; Brasil 0,34; Ethiopia 0,12; India 0,16; Thailand 0,52; dan Vietnam 0,10. Indonesia memang amat tertinggal dalam penyediaan lahan pertanian, khususnya sawah. Merujuk hasil audit Kementerian ATR/BPN tahun 2019, lahan sawah Indonesia hanya seluas 7,46 juta hektare. Di lahan yang hanya 'secuil' itu berkompetisi belasan komoditas pangan, terutama padi, jagung, kedelai, dan tebu. Ketika luas tanam satu komoditas naik, akan diikuti penurunan luas tanam komoditas lainnya. Serba salah akhirnya.

²⁷ Setyorini, Diah, Sri Rochayati, dan Irsal Las. 2010. *Pertanian Pada Ekosistem Lahan Sawah*. Dalam Suradisastra, Kedi *et al* (Editor). 2010. *Membalik Kecenderungan Degradasi Sumber Daya Lahan dan Air*. Bogor: IPB Press (hal. 28).

TABEL 3.3 POTENSI LAHAN TERSEDIA (HA)
UNTUK PADI SAWAH

PULAU	Lahan Rawa								
	Rawa Pasang Surut				Rawa Lebak				TOTAL PS
	Padi Sawah (PS)			Luas Total	Padi Sawah (PS)			Luas Total	
	APL	HPK	HP		APL	HPK	HP		
Sumatera	138.633	16.515	359.462	514.610	565.034	28.344	547.091	1.140.469	1.655.079
Jawa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bali & Nusa Tenggara	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Kalimantan	82.153	1.605	50.671	134.429	327.819	145.663	240.757	714.239	848.668
Sulawesi	882	-	-	882	47.173	14.315	-	61.488	62.370
Mahuku	2.690	3.275	372	6.337	17.329	57.355	1.985	76.669	83.006
Papua	404	84.973	128.009	213.386	11.939	824.517	1.419.149	2.255.605	2.468.991
INDONESIA	224.762	106.368	538.514	869.644	969.294	1.070.194	2.208.982	4.248.470	5.118.114

Keterangan: APL = Areal penggunaan lain, HPK = Hutan produksi konversi, HP = Hutan produksi

Sumber: Husen, Edi, Fahmuddin Agus, dan Dedi Nursyamsi (Penyunting). 2015. Sumberdaya Lahan Pertanian Indonesia: Luas, Penyebaran, dan Potensi Ketersediaan. Jakarta: IAARD Press (hal. 47).

**TABEL 3.4 POTENSI LAHAN TERSEDIA (HA)
UNTUK PADI SAWAH**

Lahan Basah Non Rawa			Total Lahan Basah
Padi Sawah (PS)			
APL	HPK	HP	
31.534	1.131	39.987	72.652
15.515	-	15.462	30.977
20.253	804	1.821	22.878
81.974	4.724	91.187	177.885
33.505	2.865	-	36.370
39.052	88.256	1.253	128.561
13.379	582.640	1.198.943	1.794.962
235.212	680.420	1.348.653	2.264.285

Sumber: Husen, Edi, Fahmuddin Agus, dan Dedi Nursyamsi (Penyuntig). 2015. *Sumberdaya Lahan Pertanian Indonesia: Luas, Penyebaran, dan Potensi Ketersediaan*. Jakarta: IAARD Press (hal. 46).

Kemampuan memperluas lahan pertanian berbentuk sawah amat terbatas. Di atas kertas, perluasan lahan sawah (basah) masih terbuka di 7,38 juta hektare (tabel 3.3 dan 3.4) atau hampir setara luas lahan baku sawah saat ini: 7,46 juta hektare. Potensi perluasan lahan itu ada di Papua (57,7%), Sumatera (23,4%), dan Kalimantan (13,9%). Lahan berada di kawasan area penggunaan lain seluas 1,43 juta hektare yang umumnya berada pada dataran rendah beriklim basah, pada kawasan hutan produksi terbatas seluas 1,86 juta hektare, dan pada kawasan hutan produksi seluas 4,09 juta hektare.

Meskipun potensi perluasan lahan sawah masih amat besar, dalam praktik pembukaan/pencetakan lahan sawah baru tetap terkendala antara lain oleh rendahnya tingkat kesuburan tanah, lemahnya infrastruktur, aspek kepemilikan dan status lahan serta kondisi sosial masyarakat setempat yang tidak biasa bertani, serta kurangnya pendampingan oleh aparat/instansi terkait.²⁸ Sejauh ini kemampuan mencetak sawah baru hanya 20.000-30.000 hektare per tahun. Itu pun dengan produktivitas hanya 3-4 ton

²⁸ Setyorini, Diah, Sri Rochayati, dan Irsal Las. *Op. cit.* (hal. 29)

gabah kering giling per hektare.²⁹ Upaya Kementerian Pertanian mencetak sawah baru di luar Jawa dengan menggandeng TNI Angkatan Darat pada 2015-2019, menurut hasil audit BPK, selain ditemukan sejumlah penyimpangan juga belum sesuai ketentuan.³⁰ Kendala juga ditemui tatkala mencetak sawah dalam skala luas bernama *food estate*. Misalnya, langkah Kementerian BUMN di bawah kendali Menteri Dahlan Iskan tatkala merancang pertanian padi skala luas di Ketapang, Kalimantan Barat, pada 2010-2014 tidak hanya berujung pada kegagalan,³¹ tetapi juga ada yang sampai masuk penjara.

Keberlanjutan produksi pangan juga bergantung pada dukungan industri benih dan industri pupuk.³² Untuk industri benih, padi misalnya, masalah muncul karena belum mendukung keberlanjutan produksi padi. Salah satunya karena masih rendahnya adopsi benih bersertifikat oleh petani. Penggunaan benih tidak bersertifikat (benih asalan) produksi petani sendiri dengan mutu rendah masih besar, yang pada padi mencapai 49,1% dari total kebutuhan 349.540 ton.³³ Benih bersertifikat itu pun bukan benih padi hibrida, yang potensi produksi gabahnya bisa 10-25% lebih tinggi dibandingkan varietas padi unggul inbrida, termasuk varietas yang populer saat ini, seperti

²⁹ Mulyani, Anny, Fahmuddin Agus, dan Irsal Las. 2018. *Rekomendasi Kebijakan Dalam Upaya Percepatan Implementasi UU No. 41/2009 Dalam Mengendalikan Konversi Lahan Sawah*. Dalam Sukarman, Fahmuddin Agus, dan Irsal Las (Penyunting). 2018. *Kumpulan Policy Brief Kebijakan Sumberdaya Lahan Mendukung Pembangunan Pertanian*. Bogor: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian (hal. 22).

³⁰ Badan Pemeriksa Keuangan. 2019. *Ikhisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019*. Jakarta: BPK (hal. 115- 117).

³¹ Program dilakukan di beberapa wilayah, tapi yang berjalan hanya di Ketapang. Pengelola awal PT Sang Hyang Seri, lalu beralih ke PT Pupuk Indonesia Holding Company (PIHC). Dua tahun berjalan, hanya 104 hektare (0,1%) dari target 100.000 hektare yang bisa ditanami dengan hasil beragam: 2,77 – 4,69 ton gabah kering panen/hektare. Dengan sistem kemitraan bagi hasil korporasi – petani (60% korporasi, 40% petani pemilik lahan), PT PIHC merugi Rp10 juta/hektare. Penyebab kegagalan: karena pelepasan tanah dalam kawasan hutan berlarut-larut, pola —kemitraan korporasi-petani selalu diwarnai konflik —kuasa atas tanah tatkala janji bagi hasil tidak sesuai kenyataan, terjadi kompetisi tenaga kerja dengan usaha sawit, dan semua pekerjaan dilakukan manual, kecuali pengolahan tanah yang menggunakan traktor. Baca: Savitri, Laksmi A. dan Khidir M. Prawirosusanto. 2015. *Kebun Pangan Skala Luas di Ketapang: Menggambar Anggaran Tentang Surplus Produksi*. *Jurnal Analisis Sosial*, Volume 19 Nomor 1, Agustus 2015: 57-72.

³² Syafa'at, Nizwar, dan Mohamad Maulana. 2007. *Basis Produksi Indonesia ke Depan Sangat Berisiko*. *PANGAN*. No. 48/XVI: 50-69.

³³ Widiarta, I Nyoman dan Nuning Argosubekti. 2017. *Perluah Pengembangan Desa Mandiri Benih di Wilayah Perbatasan Mendukung Ekspor Beras dan Jagung?* Dalam Sawit, M. Husein dan Hermanto. 2017. *Ragam Pemikiran Pengembangan Pertanian 2017*. Jakarta: IAARD Press (hal. 73)

Ciherang, Mekonga, dan IR64.³⁴ Areal pertanaman padi hibrida saat ini kurang 5% dari total luas tanaman padi. Padahal, selain produktivitasnya lebih tinggi, benih padi hibrida memiliki ketahanan terhadap hama dan penyakit serta kualitas gabah dan beras yang beragam.³⁵

Selain itu, adopsi varietas padi baru oleh petani tergolong lambat. Sampai saat ini Ciherang dan Mekonga adalah dua varietas yang paling banyak ditanam petani. Bahkan, varietas IR64 ditanam cukup luas: 6,31% dari total luas tanam padi pada 2020. Ketiga varietas padi ini hasil rakitan lama. Bahkan, IR64 merupakan varietas rakitan tahun 1986 alias sudah berumur lebih

**TABEL 3.5 ADOPSI VARIETAS PADI
OLEH PETANI 2015-2020**

Varietas Padi (Tahun Rilis)	Persen Penanaman		
	2015	2017	2020
Ciherang (2000)	30,11	29,74	29,87
Mekonga (2004)	10,69	12,10	12,60
Inpari 32 HBD (2013)	-	7,95	7,47
IR65 (1986)	11,94	7,95	6,31
Inpari 30 Sub 1 (2012)	-	5,06	6,13
Situ Bagendit (2013)	6,68	5,39	4,12

Sumber: Suryana, Achmad. 2022

³⁴ Satoto, Yuni Widyastuti, Nita Kartina, Bayu Pramono Wibowo. 2016. Analisis Adopsi Pengembangan Padi Hibrida di Indonesia. *Iptek Tanaman Pangan*. Vol. 12 (1): 1-8.

³⁵ Widyastuti, Yuni, Nita Kartina, Bayu Pramono Wibowo, Satoto, Indrastuti A. Rumanti. 2019. *Kesiapan Implementasi Teknologi Padi Hibrida Memasuki Era Industri Pertanian 4.0 di Indonesia*. Dalam Djufry, Fadry, Effendi Pasandaran, Bambang Irawan, dan Mewa Ariani (Editor). 2019. *Manajemen Sumber Daya Alam dan Produksi Mendukung Pertanian Modern*. Bogor: IPB Press (hal. 328).

dari 37 tahun. Varietas-varietas padi baru sebenarnya memiliki sejumlah keunggulan. Selain tahan hama dan penyakit tertentu, produktivitasnya lebih tinggi. Adopsi petani yang lambat ini perlu dicari solusi segera. Secara umum, industri benih berbagai komoditas di Indonesia kurang berkembang lantaran terkendala minat inovasi industri benih yang rendah karena inkonsistensi aturan, pengetahuan petani yang rendah dan keraguan pada benih bersertifikat, dan belum terpenuhinya permintaan petani untuk penyediaan benih yang tepat varietas, mutu, jumlah, dan tepat waktu.³⁶

Untuk industri pupuk, masalahnya tak kalah pelik. Untuk meningkatkan produksi pangan dan meringankan biaya produksi yang ditanggung petani, terutama petani padi, sejak 1970-an pemerintah menempuh kebijakan memberikan subsidi pupuk. Meskipun berlangsung lebih setengah abad, subsidi pupuk masih menghadapi aneka masalah: (1) dualisme harga di pasaran (harga subsidi versus non-subsidi) yang memicu potensi penyelundupan pupuk, pengoplosan pupuk subsidi dan non-subsidi, dan terjadinya pemalsuan pupuk bersubsidi, (2) panjangnya rantai distribusi, sehingga melemahkan pengawasan pemerintah,³⁷ (3) penggunaan pupuk berlebih (overdosis),

(4) distribusi yang tidak tepat sasaran, (5) beban subsidi yang semakin besar,³⁸ (6) kenaikan subsidi tidak selalu diikuti kenaikan produksi pangan,³⁹ dan kelangkaan di awal musim tanam yang selalu berulang.⁴⁰ Dari kajian mendalam, Ombudsman RI menemukan lima potensi malaadministrasi dalam tata kelola subsidi pupuk: kriteria petani sasaran, akurasi data penerima, mekanisme distribusi, efektivitas penyaluran, dan mekanisme

³⁶ Widyastuti, Yuni, Nita Kartina, Bayu Pramono Wibowo, Satoto, Indrastuti A. Rumanti. *Op cit* (hal. 339).

³⁷ Agustian, Adang. 2017. *Policy Brief Kajian Kebijakan Subsidi Pupuk: Harga, Distribusi, dan Dampaknya Terhadap Permintaan Pupuk dan Produksi Tanaman Pangan*. Bogor: Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (hal. 1).

³⁸ Susilowati, Sri Hery. 2016. Urgensi dan Opsi Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 14 (2): 163-185.

³⁹ Subagio, Sadar. 2021. Apakah Subsidi Pupuk Berpihak ke Petani? Webinar Guru Besar IPB tentang —Persoalan Kunci Subsidi Pupuk di Indonesia (ppt), 5 Agustus 2021.

⁴⁰ Suryana, Achmad, Adang Agustian, dan Rangga Ditya Yofa. 2016. Alternatif Kebijakan Penyaluran Subsidi Pupuk Bagi Petani Pangan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 14 (1): 35-54.

pengawasan pupuk bersubsidi.⁴¹ Di sisi lain, industri pupuk juga menghadapi masalah inefisiensi,⁴² yang salah satunya tecermin dari proporsi biaya untuk gas bumi berkisar 63,2% sampai 83,5% dari biaya pokok produksi masing- masing produsen pada tahun 2014.⁴³

Kemajuan pertanian tidak bisa dilepaskan dari riset dan inovasi. Negara- negara yang tergabung dalam Organisasi Ekonomi dan Kerjasama Pembangunan (OECD) amat serius dalam mengalokasikan anggaran untuk penelitian dan pengembangan (R&D), termasuk dalam menghasilkan benih dan varietas baru komoditas pangan dan pertanian. Lima besar negara di dunia yang mengalokasikan anggaran R&D sangat besar, termasuk untuk R&D pertanian, adalah Amerika Serikat (US\$476,5 miliar), China (US\$350,6 miliar), Jepang (US\$170,5 miliar), Jerman (US\$109,8 miliar), dan Korea Selatan (US\$63,2 miliar). Alokasi anggaran R&D Indonesia yang hanya US\$2,1 miliar selain kecil juga tidak membawa dampak signifikan bagi kemajuan riset dan inovasi pertanian, termasuk perbenihan.⁴⁴ Masa depan sistem inovasi pertanian menjadi pertarungan setelah Litbang Pertanian Kementerian Pertanian, termasuk litbang kementerian/lembaga (K/L) lain, dilebur dan diintegrasikan ke Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Sebagai kementerian teknis yang berhubungan dengan layanan publik langsung, Kementerian Pertanian memerlukan dukungan riset untuk merespons situasi darurat sebagai bagian dari kebijakan berbasis bukti (*evidence based policy*). Masalahnya, saluran formal ke BRIN sejauh ini belum ada. Masa depan inovasi pertanian benar- benar dipertaruhkan. Kemajuan pertanian di suatu negara berkaitan erat dengan penyuluhan pertanian. Hampir dipastikan tidak ada pembangunan pertanian yang maju di suatu negara tanpa dukungan penyuluh dan kebijakan penyuluhan. Prestasi Indonesia meraih swasembada beras pada 1984 salah

⁴¹ [https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-temukan-5-potensi-maladministrasi-dalam--tata-
kelola- pupuk-bersubsidi](https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-temukan-5-potensi-maladministrasi-dalam--tata-kelola- pupuk-bersubsidi)

⁴² Akbar, M. Feisal. 2021. *Analisis Efisiensi Pada Industri Pupuk Di Indonesia*. Skripsi pada Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya. https://repository.unsri.ac.id/47778/64/RAMA_60201_01021381520123_0007067304_0030107111_01_fr ont_ref.pdf

⁴³ Suryana, Achmad, Adang Agustian, dan Rangga Ditya Yofa. *Op. cit.*

⁴⁴ Arifin, Bustanul. 2020. *Pertanian Dunia Menghadapi Turbulensi Baru*. Kata Pengantar buku Syahyuti (Editor). Pertanian Dunia 2020. Bogor: IPB Press (hal. x).

satunya berkat dukungan kuat penyuluh dan kelembagaannya. Lahirnya UU Nomor 16/2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan merupakan tonggak baru penyuluhan pertanian modern, yang mencakup enam dimensi penting: (1) kelembagaan penyuluhan, (2) kelembagaan petani, (3) ketenagaan penyuluhan, (4) penyelenggaraan penyuluhan, (5) sarana-prasarana, dan (6) anggaran penyuluhan.⁴⁵ Penyempurnaan regulasi otonomi daerah lewat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah justru membuat organisasi penyuluhan, dari pusat hingga daerah, jadi hilang. Ini awal malapetaka

PENYULUHAN PERTANIAN: PENYULUHAN TAK TERURUS

Sirkulasi kepemimpinan daerah lima tahun sekali berdampak luas. Salah satunya tidak semua daerah menganggap penting SDM pertanian, termasuk SDM penyuluh. Implikasinya, keberadaan penyuluh dan kelembagaannya dianggap sebagai beban (*cost center*). Bukan sebagai investasi SDM yang akan bisa “dipetik” beberapa tahun ke depan. Pragmatisme ini membuat pimpinan daerah memprioritaskan program jangka pendek yang bisa segera “dipanen” saat menjabat. Di banyak daerah, anggaran dan kelembagaan penyuluh hilang, dan SDM penyuluh ditarik menangani urusan-urusan administratif. Penyerahan urusan penyuluhan ke daerah juga membuat pemerintah pusat kesulitan memobilisasi tenaga penyuluh dari satu daerah ke daerah lain ketika hendak mendorong program-program tertentu, program strategis nasional seperti *food estate* misalnya.

Penyuluhan pertanian di seluruh dunia telah mengalami perubahan besar dalam beberapa dekade terakhir, terutama dari sisi paradigma pembelajaran. Jika semula fokus pada tugas mendampingi petani untuk peningkatan produksi, saat ini telah bergeser pada kebutuhan atas solusi berbagai masalah. Ini sejalan dengan dinamika di dunia pertanian dan permasalahannya

⁴⁵ Arifin, Bustanul, Sumardjo, Mulyono Machmur, dan Abra Talatov. 2023. *Penyuluhan Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press (hal. 6).

tidak hanya produksi. Tetapi lebih kompleks, seperti merespons tumbuhnya sektor pertanian komersial, liberalisasi perdagangan, ancaman perubahan iklim, kemiskinan perdesaan, kerawanan pangan, partisipasi berbagai pihak dalam pengambilan keputusan, dan pembangunan berkelanjutan.⁴⁶ Bagi Indonesia penyuluhan jadi krusial. Di satu sisi, penyuluh pemerintah kian menurun, sehingga penyuluh swadaya kian dibutuhkan. Di sisi lain, petani Indonesia pendidikannya rendah, menua, dan gurem. Untuk mendidik mereka, mengubah perilaku mereka, dan menyampaikan paket teknologi dibutuhkan pendidikan dan training beragam dengan bermacam pendekatan dan paket.

Pembiayaan pertanian merupakan salah satu faktor pendukung penting dalam kegiatan usahatani. Dengan dukungan pembiayaan yang memadai petani dapat membeli sarana produksi dan melakukan budidaya sesuai teknologi anjuran. Harapannya produksi lebih baik dan pendapatan petani meningkat. Dengan modal yang cukup juga memungkinkan petani melakukan ekstensifikasi usaha. Pembiayaan juga penting sebagai bagian untuk mengantisipasi risiko usaha. Bagi petani kecil, kegagalan dalam usahatani bisa mengguncang ekonomi keluarga. Karena alasan ini, hampir semua negara, termasuk di Indonesia, menyediakan dukungan pembiayaan bagi petani. Di Bangladesh, Grameen Bank membebaskan warga dari jaminan atas aneka kredit berbunga 6-8%. Di Thailand ada bank khusus pertanian, *Bank of Agriculture and Agricultural Cooperative*, yang tidak saja punya jejaring luas tapi juga mengembangkan jaminan bersama dan bunga 1,5-3%.⁴⁷

Di Indonesia, pembiayaan usahatani diawali dari Kredit Bimas, lalu Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit Ketahanan Pangan (KKP), Skim Pelayanan Pembiayaan Pertanian (SP3), Bantuan Langsung Masyarakat (BLM), dan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA). Sejak 2007 dikembangkan Kredit Usaha Rakyat (KUR), yang bertahan sampai saat ini. Jika semula

⁴⁶ Sirnawati, Enti dan Tika Tresnawati. 2020. Penyuluhan Pertanian di Berbagai Negara: Tren Penyuluhan Pluralistik. *Dalam* Syahyuti (Editor). Pertanian Dunia 2020. Bogor: IPB Press (hal. x).

⁴⁷ Gunawan, Endro. 2020. Pembiayaan Pertanian di Negara Berkembang Asia dan Afrika: Evolusi, Model, dan Kemanfaatannya. *Dalam* Syahyuti (Editor). Pertanian Dunia 2020. Bogor: IPB Press (hal. 39-54).

pemerintah menyediakan subsidi penjaminan, sejak 2015 diubah jadi subsidi bunga, yang saat ini besarnya 6%. Subsidi bunga KUR telah menurunkan *cost of capital* UMKM dan memberi jaminan “aman” bagi bank penyalur, termasuk penyaluran ke sektor pertanian. Masalahnya, porsi penyaluran KUR mayoritas untuk perdagangan, bukan produksi. Dalam kasus Indonesia, suku bunga yang rendah tidak selalu mendorong peningkatan jumlah debitur. Bagi petani, pertimbangan utama justru pada kemudahan prosedur dan persyaratan pinjaman.⁴⁸ Proses dinilai lama, berbelit, dan formal. Selain itu, permodalan usahatani dari lembaga keuangan formal lebih dinikmati petani kaya.⁴⁹

Dengan konfigurasi sumber daya pendukung yang menurun dalam berbagai aspeknya seperti diuraikan di atas, pertanian Indonesia membutuhkan akumulasi kapital yang mampu mendorong perubahan teknologi untuk meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani lewat (re)-investasi publik di sektor pertanian. Kebutuhan untuk mempercepat perubahan teknologi ini perlu dilengkapi dengan perubahan kelembagaan pertanian guna menghadapi pergeseran lingkungan eksternal dan internal yang berubah begitu cepat. Persoalan yang dihadapi petani dan pertanian Indonesia terlalu banyak dan hampir semuanya bersifat struktural.⁵⁰ Karena itu, penyelesaiannya tidak cukup dengan pendekatan linier, biasa-biasa saja, dan tidak mengubah secara substansial. Jika solusi difokuskan pada kebijakan peningkatan kuantitas produksi semata, maka kesejahteraan petani akan sulit menjadi arus utama (*mainstream*) kebijakan pembangunan pertanian.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Marhaeni, Harmawanti, Slamet Sutomo, dan Ivanovich Agusta (Editor). 2014. *Analisis Sosial Ekonomi Pertanian di Indonesia: Hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian Sensus Pertanian 2013*. Jakarta: BPS (hal. 30-31).

⁵⁰ Arifin, Bustanul. 2020. *Pertanian Dunia Menghadapi Turbulensi Baru*, *Op. Cit.* (hal. ix).

PRODUKSI PERTANIAN: STAGNAN DAN MENURUN, IMPOR MEMBENGKAK

Secara agregat, ketersediaan bahan makanan yang bisa dikonsumsi per kapita per hari bagi seluruh penduduk Indonesia pada 2022 cukup melimpah. Ketersediaan dalam bentuk energi sebesar 3.369 kilo kalori per kapita per hari, lebih tinggi dari ketersediaan tahun 2021 (2.816 kilo kalori/kapita/hari) dan 2020 (2.875 kilo kalori/kapita/hari). Sedangkan ketersediaan dalam bentuk protein pada 2022 sebesar 83,65 gram/kapita/hari, lebih rendah dari ketersediaan pada 2021 (84,17 gram/kapita/hari). Ketersediaan energi dan protein masih didominasi kelompok bahan pangan nabati. Peran kelompok pangan hewani masih kecil. Misalnya, pada 2022 kontribusi bahan pangan nabati terhadap ketersediaan energi mencapai 91,53% dan protein sebesar 61,35%. Kontribusi terbesar ketersediaan energi dan protein total didominasi oleh kelompok padi-padian, masing-masing sebesar 40,82% dan 40,62%.⁵¹ Situasi seperti ini sudah terjadi puluhan tahun lalu.

Ketersediaan energi dan protein tahun 2020-2022 ini lebih tinggi dibandingkan rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi (WNPG) XI Tahun 2018: sebesar 2.100 kilo kalori/kapita/hari untuk energi dan 57 gram/kapita/hari untuk protein. Jika ketersediaan energi dan protein per kapita per hari ini terbagi merata dan dikonsumsi oleh semua warga negara Indonesia, mereka tidak hanya tercukupi kebutuhan gizinya tapi potensial kelebihan gizi, yang jika terjadi terus-menerus bisa berujung pada obesitas. Masalahnya, pangan yang melimpah tidak mengalir kepada yang memerlukan, tetapi (hanya) menuju mereka yang berduit. Postulat peraih Nobel Ekonomi 1998 Amartya Sen pun berlaku: akses dan kebebasan lebih penting ketimbang ketersediaan.⁵² Ini terkait tidak hanya distribusi atau akses fisik, tetapi juga akses ekonomi alias daya beli.

⁵¹ BPS dan Badan Pangan Nasional. 2022. *Analisis Ketersediaan Pangan Neraca Bahan Makanan Indonesia 2020-2022*. Jakarta: Direktorat Ketersediaan Pangan, Badan Pangan Nasional (hal. 20-21) Sumber: Suraningsih, Maya Safrina (Editor). 2022. *Perkembangan Konsumsi Pangan 2018-2022*. Jakarta: Badan Pangan Nasional (hal. xxii-xxiii).

⁵² Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Clarendon Press Oxford University Press (hal. 4).

TABEL 3.6 KETERSEDIAAN ENERGI DAN PROTEIN PER KAPITA PER HARI 2020-2022

Ketersediaan	2020	2021 ^{*)}	2022 ^{**)}	WNPG XI ¹⁾
Energi (kilo kalori/kapita/hari)	2.875	2.816	3.369	
- Nabati	2.624	2.538	3.083	2.100
- Hewani	251	278	285	
Protein (gram/kapita/hari):	80,24	84,17	83,65	
- Nabati	55,34	54,79	51,32	57
- Hewani	24,90	29,38	32,33	

Sumber: BPS dan Badan Pangan Nasional. 2022. *Analisis Ketersediaan Pangan Neraca Bahan Makanan Indonesia 2020-2022*. Jakarta: Direktorat Ketersediaan Pangan (hal. 20-21)

*) Angka Sementara

**) Angka Sangat Sementara

1) Rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi XI 2018.

Perbedaan akses (fisik dan ekonomi) inilah yang bisa menjelaskan mengapa di tengah ketersediaan energi dan protein yang melimpah ada 24 provinsi dengan angka kecukupan energi di bawah 2.100 kilo kalori per kapita per hari dan 5 provinsi dengan angka kecukupan protein di bawah 57 gram per kapita per hari.⁵³ Perbedaan akses ini pula yang bisa menerangkan mengapa 68% atau 183,7 juta orang Indonesia pada 2021 tak mampu membeli bahan pangan bergizi seimbang.⁵⁴ Dari hitungan tim jurnalisisme data *Kompas*, uang yang perlu dikeluarkan setiap orang untuk membeli bahan pangan bergizi seimbang di Indonesia adalah Rp22.126 per hari atau Rp663.791 per bulan. Ini mengacu standar komposisi gizi *Healthy Diet Basket*, yang juga digunakan oleh Organisasi Pangan dan Pertanian (*Food and Agriculture Organization/FAO*). Bank Dunia menetapkan porsi pengeluaran untuk bahan pangan maksimal 52% dari pengeluaran total keluarga.

⁵³ Suraningsih, Maya Safrina (Editor). 2022. *Perkembangan Konsumsi Pangan 2018-2022*. Jakarta: Badan Pangan Nasional (hal. xxii-xxiii).

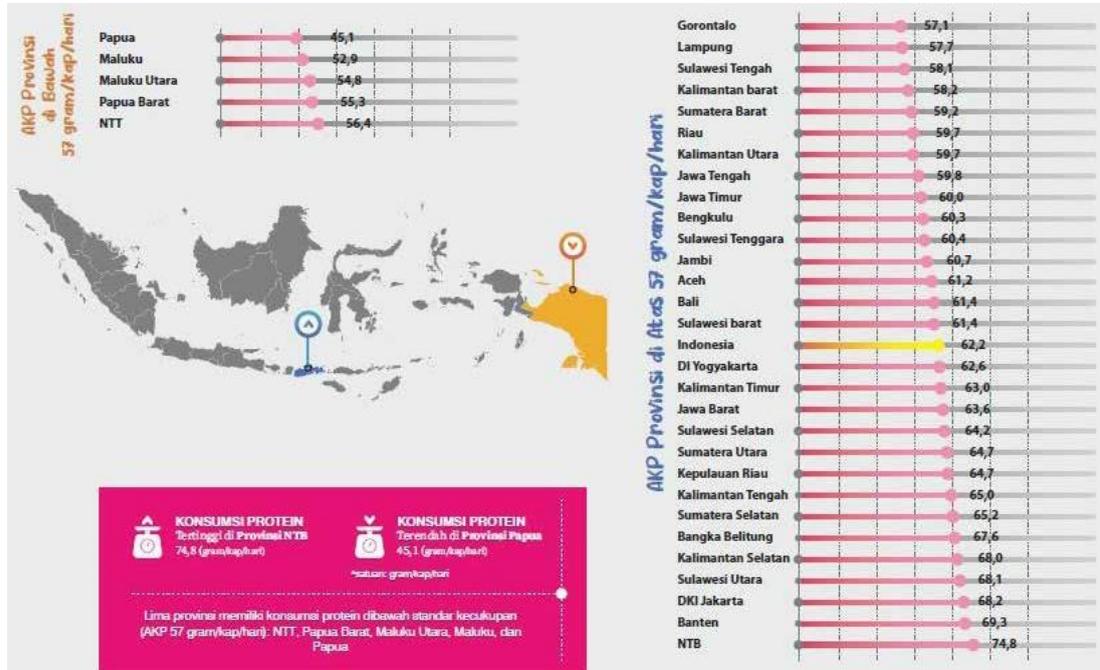
⁵⁴ Wisanggeni, Satrio Pangarso, Albertus Krisna, M Puteri Rosalina, dan Frans Pati Herin. 2022. Lebih Separuh Penduduk Indonesia Tak Mampu Makan Bergizi. *Kompas*, 9 Desember 2022. Link: <https://www.kompas.id/baca/investigasi/2022/12/08/lebih-separuh-penduduk-tak-mampu-makan-bergizi>

GAMBAR 3.5 KONSUMSI ENERGI WARGA PER PROVINSI PADA 2022



Sumber: Sumber: Suraningsih, Maya Safrina (Editor). 2022. *Perkembangan Konsumsi Pangan 2018-2022*. Jakarta: Badan Pangan Nasional (hal. xxii-xxiii).

GAMBAR 3.6 KONSUMSI PROTEIN WARGA PER PROVINSI PADA 2022



Sumber: Sumber: Suraningsih, Maya Safrina (Editor). 2022. *Perkembangan Konsumsi Pangan 2018-2022*. Jakarta: Badan Pangan Nasional (hal. xxii-xxiii).

Jika memakai standar Angka Kecukupan Gizi Indonesia 2014 yang digunakan oleh Tufts University, Amerika Serikat, proporsi warga yang tidak mampu membeli pangan bergizi menyusut menjadi 57% dari total populasi Indonesia karena standar gizinya lebih rendah. Proporsi ini lebih baik dari tahun 2017 (70,7% dari total populasi Indonesia), 2018 (68,9%), dan 2019 (67,3%). Hasil analisis *Kompas* tidak jauh berbeda dari analisis FAO tahun 2021 yang menunjukkan ada 69,1% penduduk Indonesia tidak mampu membeli pangan bergizi. Dengan menggunakan paritas daya beli (*purchasing power parity/PPP*), harga pangan bergizi di Indonesia mencapai US\$4,47, lebih mahal dari Thailand (US\$4,3), Filipina (US\$4,1), Vietnam (US\$4), dan Malaysia (US\$3,5).

Pangan yang melimpah atau surplus pangan tidak identik bebasnya kelaparan. Surplus pangan di level makro bukanlah praduga yang sah untuk menggambarkan tercukupinya pangan di tingkat mikro (rumah tangga). Distribusi pangan yang merata di level mikro lebih menentukan ada-tidaknya kelaparan dalam berbagai manifestasinya. Berbeda dengan kelaparan umumnya, yaitu kelaparan kentara (*hunger* atau *starvation*), yang mudah dideteksi dan biasa muncul pada kondisi-kondisi tertentu, musim kemarau, paceklik, ada bencana alam atau ada perang. Dalam situasi-situasi semacam itu dengan mudah ditemukan warga yang mengalami goncangan (*shock*) hebat akibat kondisi yang tak terduga. Akan tetapi, gejala-gejala awal akibat gizi buruk karena tidak mengonsumsi pangan bergizi tidak mudah dikenali. Ini sama seperti penyakit cacangan, anemia, kekurangan vitamin A, zat besi (Fe), dan Iodium. Munculnya berbagai insiden ini disebabkan oleh asupan pangan yang tidak mencukupi kebutuhan minimal yang mereka butuhkan. Karena sifatnya yang tak mudah dikenali, mereka ini masuk kategori kelaparan tersembunyi (*hidden hunger*). Karena tak mudah dikenali, kelaparan ini lebih berbahaya.

Ketersediaan bahan makanan yang melimpah ruah di Indonesia berasal dari dua sumber: produksi dalam negeri dan impor. Ironisnya, dari tahun ke tahun impor pangan terus membesar. Baik dari sisi volume maupun nilainya. Dalam 10 tahun terakhir (2012-2021), volume impor tanaman pangan naik dari 16,932 juta ton menjadi 21,661 juta ton. Karena ekspor hanya naik dari 0,259 juta ton pada 2012 jadi 0,544 juta ton pada 2021,

**TABEL 3.7 NERACA PERDAGANGAN PERTANIAN DAN SUBSEKTOR
2012-2021.**

Uraian	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tanaman Pangan										
- Volume (ton)	-16.673.0062	-16.423.210	-18.157.937	-18.817.182	-20.433.569	-20.225.381	-21.528.942	-20.577,617	-19,780,272	-21,117,403
- Nilai (US\$000)	-7.624.562	-7.333.066	-7.606.364	-6.577.454	-6.356.089	-6.308.227	-7.741.507	-6,738,449	-6,505,241	-8,707,416
Hortikultura										
- Volume (ton)	-1.489.407	-1.178.892	-1.215.210	-869.426	-1.022.023	-1.289.274	-1.248.357	-1,224,091	-1,213,289	-1,431,197
- Nilai (US\$000)	-1.117.574	-1.095.439	-1.121.681	-884.094	-1.273.535	-1.732.107	-1.799.368	-2,048,468	-1,662,874	-2,002,773
Perkebunan										
- Volume (ton)	25.964.838	28.038.958	30.907.091	34.776.222	28.738.174	36.488.137	36.832.524	39,582,056	35,558,980	36,819,969
- Nilai (US\$000)	28.173.759	25.235.516	25.632.437	23.507.462	21.162.496	27.006.918	22.652.500	20,542,471	23,414,652	34,707,141
Peternakan										
- Volume (ton)	-1.012.571	-1.173.158	-1.256.024	-1.186.437	-1.436.634	-2.050.348	-2.271.654	-1,485,195	-1,341,549	-1,454,578
- Nilai (US\$000)	-2.070.628	-2.582.212	-3.225.708	-2.490.844	-2.647.665	-3.526.421	-4.072.143	-3,012,855	-2,429,168	-3,406,746
Pertanian										
- Volume (ton)	6.789.798	9.263.698	10.277.921	13.903.178	5.845.948	12.923.134	11.783.571	16,295,153	13,223,870	12,816,791
- Nilai (US\$000)	17.360.985	14.224.799	13.678.684	13.555.080	10.885.206	15.440.162	9.039.482	8,742,699	12,817,370	20,590,207

Sumber: BPS (berbagai tahun, diolah)

defisit volume impor naik dari 16,673 juta ton pada 2012 jadi 21,117 juta ton pada 2021 (naik 26,6%). Pada periode yang sama, nilai defisit neraca perdagangan tanaman pangan naik dari US\$7,624 miliar pada 2012 menjadi US\$8,7070 miliar pada 2021 (tabel 3.7).

Dalam 10 tahun terakhir (2012-2021), volume impor peternakan naik dari 1,012 juta ton menjadi 2,009 juta ton. Karena ekspor hanya naik dari 0,202 juta ton pada 2012 jadi 0,554 juta ton pada 2021, defisit volume impor naik dari 1,012 juta ton pada 2012 jadi 1,454 juta ton pada 2021 (naik 43,6%). Pada periode yang sama, nilai defisit neraca perdagangan peternakan naik dari US\$2,07 miliar pada 2012 menjadi US\$3,406 miliar pada 2021. Sementara volume impor hortikultura hanya naik sedikit: dari 1,882 juta ton pada 2012 jadi 1,887 juta ton pada 2021. Sebaliknya, pada periode yang sama volume ekspor naik: dari 0,393 juta ton pada 2012 menjadi 0,456 juta ton, sehingga defisit volume impor turun dari 1,489 juta ton pada 2012 menjadi 1,431 juta ton pada 2021 (turun 18,8%). Akan tetapi, pada periode yang sama nilai defisit neraca perdagangan hortikultura naik dari US\$1,117 miliar pada 2012 menjadi US\$2,002 miliar pada 2021.

Adalah benar bahwa neraca perdagangan pertanian sampai saat ini masih positif. Akan tetapi, neraca perdagangan pertanian yang positif itu hanya karena peran subsektor perkebunan. Itu pun mayoritas disumbang satu komoditas: kelapa sawit. Misalnya, pada 2012 volume ekspor kelapa sawit mencapai 20,394 juta ton dari total ekspor perkebunan sebesar 27,017 juta ton atau persinya mencapai 75,3%. Porsi volume ekspor kelapa sawit naik menjadi 83,9% pada tahun 2021 atau mencapai 36,708 juta ton dari total ekspor perkebunan sebesar 43,747 juta ton. Dari sisi nilai, porsi ekspor kelapa sawit pada 2012 mencapai US\$15,413 miliar dari total ekspor perkebunan sebesar US\$30,702 miliar atau pangsaanya 50,2%. Pada 2021, porsi ekspor kelapa sawit mencapai US\$30,337 miliar dari total ekspor perkebunan sebesar US\$40,706 miliar atau pangsaanya mencapai 74,5%. Karena superioritasnya itu, jika sumbangan kelapa sawit dihilangkan dari perhitungan, neraca perdagangan pertanian negatif. Nilai ekspor komoditas perkebunan selain kelapa sawit tidak mampu menutup defisit neraca perdagangan tanaman pangan, peternakan, dan hortikultura. Kondisi seperti ini sudah berlangsung sejak beberapa tahun yang lalu.

GRAFIK 3.5 IMPOR 6 KOMODITAS PERTANIAN 2012-2022 (US\$ JUTA)

	BERAS	SUSU	GARAM	BAWANG	DAGING	GULA
2012	945.6	957.2	1,099.72		1,845.61	1,894.26
2013	246	1,130.98	1,083.39		2,237.37	1,992.78
2014	388.1	1,168.72	1,127.24		2,824.21	1,576.83
2015	351.6	737.77	1,049.25		1,999.44	1,506.46
2016	531.8	650.05	856.64		2,354.25	2,373.51
2017	143.6	750.8	840.75	583.21	2,533.5	2,354.51
2018	1,037	758.1	975.08	582.53	2,801.3	2,138
2019	184	866.15	887.46	742.45	3,095.78	1,696.23
2020	195.4	941.59	758.26	709.2	2,744.04	2,303.39
2021	183.8	1,123.95	1,230.11	665.54	3,406.17	2,785.53
2022	202	1,600.91	1,699.94	698.18	4,228.79	3,469.28
TOTAL	4,408.9	10,686.22	11,607.84	3,981.12	30,070.46	24,090.77

Klasifikasi barang HS dua angka. (Beras; Rice) (Susu; Milk, cream, and Milk Products Other Than Butter or Cheese (Garam; Salts; Sulphur; Earths and Stone; Plastering Materials, Lime and Cement (Bawang; Garlic, not for propagation) (Daging; Live animal & Animal Products) (Gula; Sugar, Sugar Preparations, and Honey)

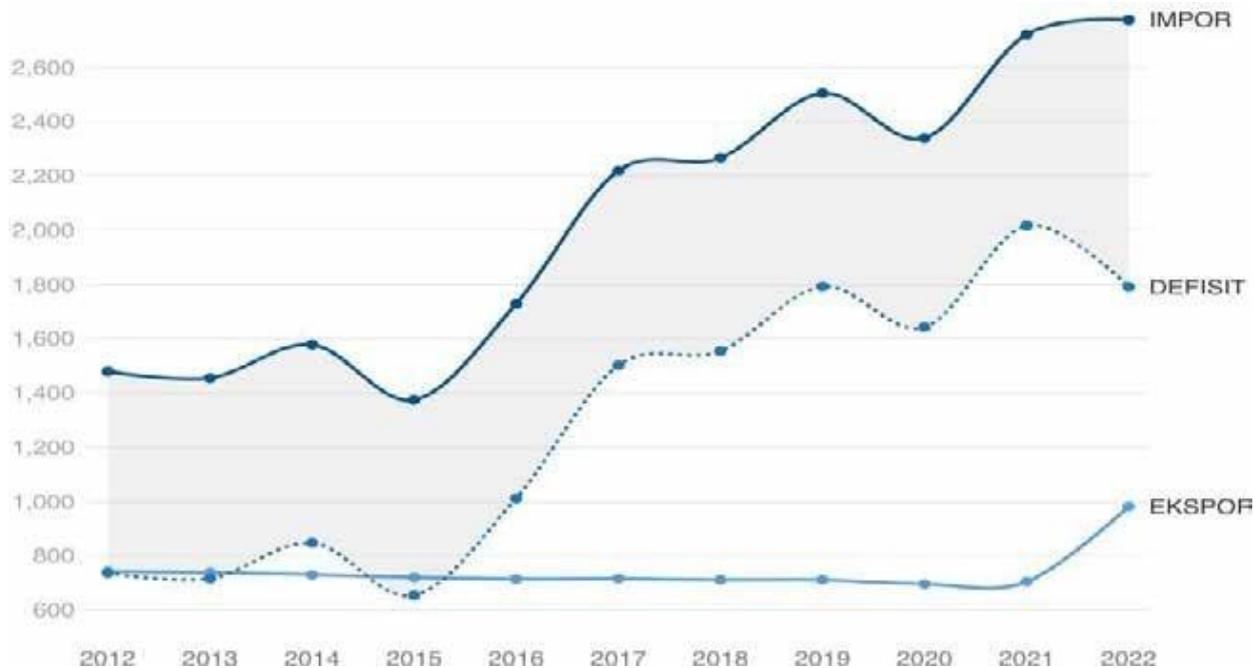
Sumber: CNBCIndonesia.com

Di luar kelapa sawit, komoditas perkebunan yang menopang neraca perdagangan perkebunan antara lain karet, kelapa, kopi, teh, lada, tembakau, kakao, jambu mete, cengkeh, pala, kapas, vanili, dan kayu manis. Berbeda dengan di masa lalu yang tercatat sebagai penghasil komoditi perkebunan nomer satu di dunia, seperti rempah-rempah, gula, kopi, tembakau, dan kelapa, kini posisi Indonesia jauh bergeser. Dari tujuh komoditas perkebunan, yakni kelapa sawit, kelapa, karet, kopi, kakao, tebu, dan tembakau, hanya tinggal sawit yang menempatkan Indonesia sebagai negara penghasil terbesar sekaligus pengeksportir dan negara dengan konsumsi terbesar di dunia. Produksi sawit mempunyai daya saing tinggi dibandingkan dengan negara-negara penghasil komoditas serupa. Sebaliknya, posisi Indonesia sebagai penghasil dan eksportir karet, kopi, kakao, dan teh semakin tergeser oleh negara lain. Besarnya porsi perkebunan rakyat yang tanamannya sudah tua plus kebijakan yang tidak memihak membuat tanaman perkebunan di luar sawit terus menurun kinerjanya. Termasuk dalam perdagangan.

Dalam 11 tahun terakhir (2012-2022), Indonesia telah menghabiskan US\$84,8 miliar atau setara Rp1.272 triliun (kurs Rp15.000 per dolar AS) hanya untuk impor enam komoditas pertanian di pasar dunia: beras, susu, bawang, garam, daging, dan gula. Dari enam komoditas itu, nilai impor terbesar adalah daging sapi dan sapi hidup (US\$30,07 miliar), disusul gula (US\$24,09 miliar), garam (US\$11,067 miliar), dan susu (US\$10,686 miliar). Dari sisi volume, yang terbesar adalah impor gula. Baik gula mentah maupun gula konsumsi. Pada 2022, volume impor mencapai 6 juta ton. Diluar itu, impor dalam jumlah besar juga terjadi pada gandum, kedelai, dan jagung. Nilai impor tiga komoditas itu pada tahun 2012 masih US\$6,21 miliar atau sekitar Rp93 triliun, tapi pada 2022 naik menjadi US\$9,286 miliar atau Rp139,9 triliun atau naik 49,7% dalam 11 tahun terakhir.

Indonesia juga mencatat defisit perdagangan internasional untuk buah dan sayur mayur rata-rata US\$1,3 miliar atau sekitar Rp19 triliun per tahun dalam 11 tahun terakhir, yang terjadi akibat jumlah impor lebih banyak dari ekspor. Impor buah antara lain jeruk, apel, pir, dan anggur. Dalam jumlah kecil juga ada nanas, durian, pisang, dan mangga. Sementara impor sayuran adalah bawang putih, bawang bombay, dan kentang. Sedangkan dalam

GRAFIK 3.6 NERACA PERDAGANGAN SAYUR DAN BUAH 2012-2022 (US\$ JUTA)



Sumber: CNBCIndonesia.com

jumlah kecil berupa kubis, tomat, cabai, kacang kapri, dan bunga kol. Ekspor buah Indonesia terutama nanas, anggur, dan pisang. Sedangkan ekspor sayur yang mencapai puluhan ribu ton hanya kubis, ekspor sisanya dalam jumlah amat kecil. Kebutuhan sayur dan buah meningkat pesat, sementara kemampuan produksi domestik untuk mencukupinya rendah, sehingga neraca ekspor defisit dalam kurun waktu itu.

Produksi cabai (cabai merah besar, cabai merah keriting, dan cabai rawit) dalam negeri sebenarnya cukup untuk memenuhi kebutuhan konsumsi domestik. Demikian pula produksi bawang merah. Produksi terkonsentrasi di Jawa dan Bali (55%), Sumatra (34%), dan 11% di pulau lainnya. Selain itu, pola tanam dan panen cabai di Indonesia ajek: panen pada Mei-Nopember dengan panen besar pada Mei-Juli dan panen tipis di Agustus-September, sedangkan Desember-April paceklik. Jika tidak diantisipasi dengan baik, kondisi ini akan menciptakan instabilitas pasokan yang diikuti instabilitas harga. Catatan panjang sejarah percobaian menandai bahwa tangan-tangan negara belum kuasa menjinakkan harga cabai. Pada titik ini penting memahami konteks pasokan-permintaan dikaitkan dimensi waktu dan tempat. Kala pasokan lebih kecil dari permintaan, harga cepat melonjak. Sebaliknya, kala pasokan berlebih harga terjun bebas. Permintaan relatif tetap, sedangkan pasokan bersifat musiman. Itu pun terpusat di Jawa-Sumatra. Jika logistik terganggu, harga bisa *mbedhal* (naik tinggi tiba-tiba). Menilik gejala yang siklikal, penanganan masalah cabai harus bersifat menyeluruh. Ini yang belum ada.

Impor komoditas pangan yang mengalami penurunan relatif besar adalah jagung: dari 3,29 juta ton pada 2013 menjadi 1,31 juta ton pada 2022. Penurunan impor terjadi akibat kebijakan pembatasan impor jagung di 2016. Sejak itu, impor jagung yang sebelumnya lebih dari 3 juta ton per tahun turun drastis menjadi hanya 1,3 juta ton per tahun. Kebijakan ini membuat industri peternakan, terutama industri perunggasan yang mengandalkan jagung sebagai *input* pakan, kelimpungan. Sebagai gantinya, industri perunggasan mengalihkan impor komoditas jagung untuk pakan menjadi gandum untuk pakan rata-rata 3 juta ton per tahun sejak 2016 (tabel 3.8). Itu bertahan hingga saat ini.

TABEL 3.8 IMPOR GANDUM, KEDELAI, JAGUNG, GULA, DAGING DAN BAWANG PUTIH 2012-2022

Komoditas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gandum											
- Volume (ton)	6.830.092	7.052.723	7.734.351	7.623.250	10.811.236	11.520.419	10.244.265	10.827.792	10.378.658	11.535.903	9.526.299
- Nilai (US\$ 000)	2.542.060	2.644.678	2.562.645	2.205.574	2.548.487	2.677.598	2.628.419	2.851.728	2.647.756	3.572.532	3.845.809
Kedelai											
- Volume (ton)	5.440.687	5.341.159	5.845.414	6.416.820	6.333.785	7.068.120	7.407.520	7.153.903	7.531.883	7.913.017	8.016.454
- Nilai (US\$ 000)	3.091.445	3.085.618	3.425.784	2.897.475	2.587.774	2.852.111	3.215.743	2.794.224	3.005.094	4.253.087	4.930.286
Jagung											
- Volume (ton)	1.807.397	3.294.911	3.374.501	3.500.103	1.331.574	714.504	1.150.224	1.443.432	1.242.518	1.206.570	1.311.063
- Nilai (US\$ 000)	568.399	983.799	877.096	795.460	304.765	179.870	312.703	367.371	305.611	348.757	511.365
Gula											
- Volume (ton)	2.871.675	3.439.015	3.039.324	3.472.011	4.840.017	4.484.099	5.038.388	4.090.653	5.539.678	5.482.616	6.007.602
- Nilai (US\$ 000)	1.655.316	1.751.293	1.348.159	1.274.752	2.103.735	2.074.212	1.799.554	1.366.136	1.935.927	2.382.237	2.998.271
Daging Sapi/Lembu											
- Volume (ton)	34.878	47.697	76.887	50.309	116.761	118.646	164.260	201.554	170.304	214.658	228.790
- Nilai (US\$ 000)	146.233	222.222	358.101	237.157	493.726	480.564	618.470	711.485	606.871	806.780	885.469
Sapi Hidup											
- Volume (ton)	78.905	130.021	246.834	197.604	195.764	168.588	204.682	223.100	153.100	144.438	120.718
- Nilai (US\$ 000)	218.533	338.399	682.097	545.576	601.463	520.141	570.846	593.633	430.716	528.150	463.642
Bawang Putih											
- Volume (ton)	418.408	442.766	494.630	482.665	448.881	559.727	587.942	472.922	594.267	610.281	574.638
- Nilai (US\$ 000)	247.449	366.510	354.900	347.534	448.615	596.005	507.701	547.087	598.374	681.638	616.314

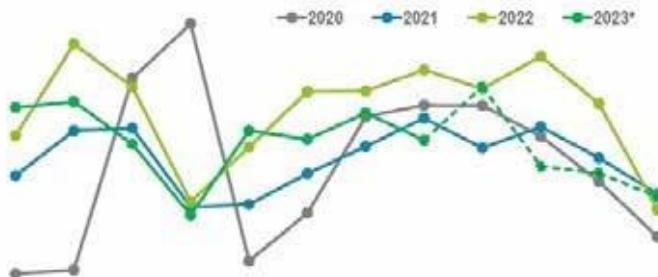
Sumber: BPS (berbagai tahun, diolah)

Pada 2023, dari perkiraan luas panen jagung 2,49 juta hektare dihasilkan jagung pipilan kering dengan kadar air 14% sebesar 14,46 juta ton. Dibandingkan tahun 2022 dengan luas panen 2,76 juta hektare dengan produksi jagung pipilan kering berkadar air 14%, luas panen dan produksi jagung pada 2023 lebih rendah. Akan tetapi, luas panen dan produksi jagung pipilan kering pada 2023 lebih tinggi dari tahun 2020 dan 2021. Sebagian kecil jagung dikonsumsi langsung oleh warga. Konsumsi terbesar jagung nasional untuk memenuhi kebutuhan pakan (61,27%): industri pakan (38,29%) dan peternak lokal (22,97%). Lalu untuk bahan baku (industri pangan, industri nonpangan dan nonpakan): 36,15%. Dalam industri ternak daging ayam dan telur, porsi pakan mencapai 70% dari ongkos produksi. Dari komposisi pakan unggas, 50-55% merupakan jagung. Tinggi-rendahnya harga jagung menentukan harga daging ayam dan telur.

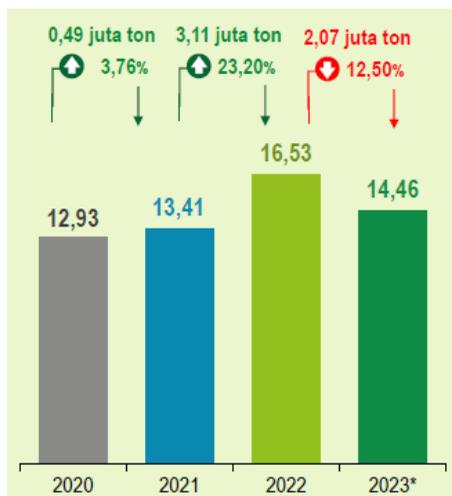
Pemerintah berulang kali mengklaim berswasembada jagung. Atas dasar itu, pada 2016 impor jagung dibatasi. Akan tetapi, impor jagung dengan volume sekitar 1,3 juta ton per tahun masih terjadi sampai saat ini. Jawa dan Bali masih dominan sebagai basis produksi jagung dengan porsi 55,6%, disusul Sumatera 20,8%, dan Sulawesi 15,2%. Selain itu, produksi jagung fluktuatif: di bulan tertentu tinggi, pada bulan lainnya rendah. Masalah kian rumit karena sentra produksi daging ayam dan telur serta sentra pabrik pakan tak selalu berdekatan dengan wilayah produksi jagung. Fluktuasi harga pun terjadi. Upaya menstabilkan harga jagung, baik lewat harga acuan maupun cadangan, belum membantu. Implikasinya, fluktuasi harga jagung bergerak linier dengan harga pakan. Bagi industri peternakan, terutama peternak rakyat, ini bakal mematikan usaha mereka.

Peternak rakyat dicirikan skala kecil (peliharaan kurang 5.000 ekor), rendah modal dan akses pasar, dan berteknologi sederhana. Di sisi lain, perusahaan integrator bermodal kuat, memakai teknologi modern, terintegrasi vertikal dan horisontal, dan mengendalikan pasar. Integrator juga mengembangkan pola kemitraan dengan peternak, yang dapat kemudahan akses *input* produksi dan pasar. Kepentingan peternak rakyat dan peternak kecil dengan perusahaan integrator seringkali tak seiring sejalan. Intervensi pemerintah untuk menangani masalah

GRAFIK 3.7 PRODUKSI JAGUNG PIPILAN KERING KADAR AIR 14% 2020-2023



	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agst	Sep	Okt	Nov	Des
2020	0,51	0,53	1,55	1,04	0,58	0,83	1,34	1,41	1,40	1,24	1,00	0,71
2021	1,03	1,27	1,28	0,86	0,88	1,04	1,19	1,34	1,18	1,29	1,13	0,93
2022	1,24	1,73	1,50	0,89	1,18	1,48	1,48	1,59	1,49	1,67	1,41	0,85
2023*	1,39	1,43	1,20	0,82	1,27	1,22	1,36	1,22	1,50	1,08	1,04	0,92



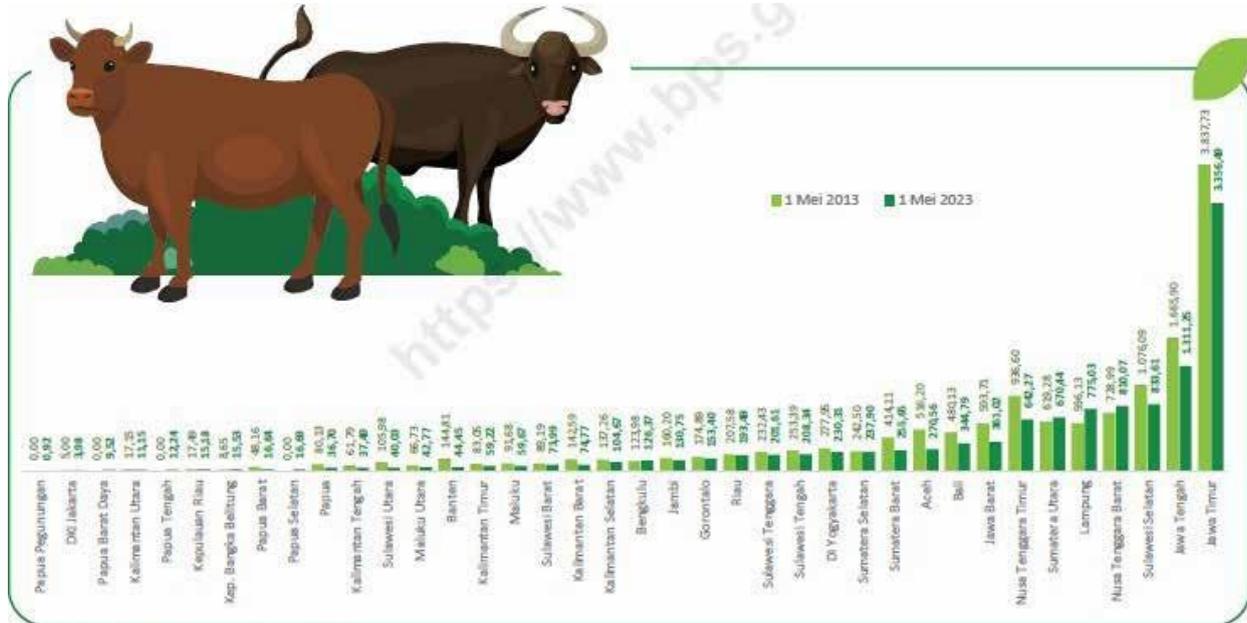
Sumber: BPS, 2023

di industri peternakan, sejauh ini, masih seperti pemadam kebakaran. Intervensi tak menyentuh akar masalah industri perunggasan yang bersifat struktural, dari hulu ke hilir. *Pertama*, di hulu hampir semua *input* produksi impor. Bukan hanya biang benih ayam (*grand parent stock/GPS*), tapi juga *input* pakan (bungkil jagung dan kedelai). Ketika harga GPS dan bahan pakan di pasar dunia naik atau nilai tukar rupiah tertekan, imbasnya langsung terasa di pasar domestik. *Kedua*, dominasi integrator. Industri perunggasan terkonsentrasi pada segelintir pelaku, baik dalam penguasaan aset, omzet maupun pangsa pasar. Integrasi pasar vertikal dan horizontal amat tinggi. Pada 2015, 80% pangsa pasar unggas dan 63% pangsa pakan ternak dikuasai hanya lima pemain.⁵⁵ Pasar menjadi rentan. Hasilnya, di hulu peternak rakyat terjepit karena mereka terpisah dari integrasi vertikal hulu-hilir. Mereka amat tergantung pada integrator, baik DOC (*day old chicks*), pakan maupun obat-obatan. Sedangkan di hilir, pedagang eceran dan konsumen akhir ayam dan telur selalu terombang-ambing oleh harga seperti *roller coaster*. Tanpa menyentuh akar masalah, situasi akan terus berulang.

Swasembada daging sapi ditargetkan sejak tahun 2000-an. Target terus diulang-ulang dari satu presiden ke presiden lain. Akan tetapi, hasil masih jauh. Bukan mendekati target, capaian produksi daging sapi domestik justru kian menurun, sementara konsumsi terus meningkat. Akibatnya, kemampuan produksi domestik dalam memenuhi kebutuhan konsumsi terus menurun: dari 62,9% pada 2015 menjadi 52,8% pada 2022. Seiring dengan itu, impor baik dalam bentuk daging maupun sapi bakalan terus membesar. Karena capaian jauh dari memadai, tahun capaian target swasembada terus diundur. Setidaknya target swasembada pernah diundur tahun 2000, 2005, 2010, 2014, 2019, dan 2026. Menurut hasil Sensus Pertanian 2023, jumlah temak sapi dan kerbau menurun dalam 10 tahun terakhir: dari 14,23 juta ekor pada 2013 menjadi 11,79 juta ekor pada 2023 atau menurun 17,2%. Sebanyak 11,32 juta dari 11,79 juta ekor merupakan sapi potong dan sapi perah, sisanya kerbau. Sapi- sapi itu terkonsentrasi di Provinsi

⁵⁵ Partners, Roann. 2017. PT Charoen Pokphand Indonesia: Largest And Fully-Integrated Poultry Producer In Indonesia, "SeekingAlpha.com", 10 May, <https://seekingalpha.com/article/4071591-pt-charoenpokphand-indonesia-largest-fully-integrated-poultry-producer-indonesia>.

GAMBAR 3.7 SEBARAN POPULASI SAPI DAN KERBAU HASIL SENSUS PERTANIAN 2013 DAN 2023



Catatan: ¹ Mencakup sapi potong dan sapi perah
 Sumber: Badan Pusat Statistik, Sensus Pertanian 2013 dan 2023

Jawa Timur, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara. Sementara populasi kerbau terbanyak ada di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, dan Aceh. Karena populasi sapi dan kerbau menurun, amat mungkin target swasembada 2026 diundur lagi.

Pada periode 2000-2004 swasembada daging sapi tak lebih dari jargon. Selain tidak ada program sistematis juga tidak ada dukungan anggaran dan SDM. Pada 2005- 2010 ada program sistematis, juga target tahunan. Akan tetapi tidak ada dukungan anggaran. Pada 2010-2014 ada *blue print* bernama Program Swasembada Daging Sapi, juga ada keterkaitan pemerintah - peternak - swasta. Akan tetapi, dukungan anggaran belum memadai. Meskipun demikian, dari 2004-2014 tak kurang Rp18 triliun anggaran dikucurkan tanpa hasil. Kemudian pada 2016, Kementerian Pertanian merilis Grand Desain Pengembangan Sapi 2045. Masalahnya, asumsi dasar dalam grand desain ini sejak awal tak dipenuhi. Misalnya, diasumsikan pemerintah mengimpor sapi indukan 3,2 juta ekor selama 10 tahun pertama atau 320 ribu ekor per tahun. Ternyata realisasi selama dua tahun (2017-2018) berjalan hanya mampu mengimpor sapi indukan 6.000 ekor.

Kebijakan kontroversial lain adalah impor daging kerbau dari India yang dimulai pada 2016. India belum bebas Penyakit Mulut dan Kuku (PMK), sementara Indonesia bebas PMK. Kebijakan dibuat menjelang Idulfitri 2016 dengan tujuan meredam kenaikan harga daging sapi. Targetnya, harga daging sapi turun menjadi di kisaran Rp80 ribu/kg. Daging kerbau hanya dijual di pasar modern dan untuk kebutuhan industri di Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi). Tujuan menurunkan harga daging sapi tidak pernah tercapai. Impor daging kerbau telah melenceng dari tujuan awal: dari pendorong penurunan harga daging sapi menjadi penopang utama pasokan daging di pasar. Ini ditandai oleh porsi impor daging kerbau yang naik: 39.000 ton (2016), 80 ribu ton (2019), dan 100 ribu ton (2022). Ujung dari kondisi ini, jika di pasar semula hanya ada daging sapi beku dan segar, sejak 2016 ditambah daging kerbau. Pada 2019, porsi

daging kerbau di pasar mencapai 32,8%.⁵⁶ Ini membuat mata rantai di industri daging sapi domestik terpuak dan kinerja pemotongan di rumah pemotongan hewan menurun drastis.

Indonesia memerlukan tambahan indukan sapi setidaknya 3,2 juta ekor untuk bisa swasembada daging. Masalahnya, tidak mudah mendapatkan indukan sebanyak itu. Struktur industri peternakan domestik yang jadi basis utama pasokan daging sapi saat ini, demikian pula kebijakan yang ada, amat sulit untuk mencapai swasembada daging. Berbeda dengan di Australia, lebih dari 98% ternak sapi di Indonesia dikuasai 4,6 juta peternak kecil dengan skala kepemilikan 2-3 ekor per peternak. Ternak dipelihara di belakang rumah sebagai usaha sampingan. Hanya kurang 2% sapi dikuasai perusahaan ternak besar. Bagi peternak rakyat, ternak dianggap "rojo bronu" atau "rojo koyo", yang kira-kira sama dengan aset likuid. Mereka tidak menjual ternak meski harga di pasaran tinggi. Mereka baru melepas ternak bila ada kebutuhan mendesak. Struktur ini tak ideal karena sapi bakalan dan sapi siap potong di peternak berupa stok pasif/tak responsif permintaan pasar (*non-marketable*). Di sisi lain, pasar menuntut pasokan secara kontinyu sepanjang tahun. Struktur seperti ini selain tidak mampu mencukupi kebutuhan konsumsi daging sapi karena diperlukan populasi sapi yang besar juga rentan gejolak harga.

Pemerintah juga menargetkan swasembada kedelai. Salah satu alasannya, Indonesia pernah swasembada kedelai pada era 1990-an. Tetapi seperti pada daging sapi, capaian bukan mendekat tetapi kian menjauh dari target. Ketika tanda-tanda swasembada jauh panggang dari api, target swasembada kedelai dimundurkan. Tidak salah bila ada yang menjuluki negeri ini "Republik undur-undur": ketika target tak tercapai, sasaran diundur. Membuat target satu hal, implementasi adalah hal lain. Dengan mengotak-atik angka di atas kertas pemerintah optimistis swasembada kedelai bisa dicapai. Padahal, sejumlah

⁵⁶ Daud, Andre Rivianda, Rochadi Tawaf, Rahmat Setiadi, dan Cecep Firmansyah. 2019. *Laporan Akhir Kajian Respons Supply Demand Daging Sapi Lokal Terhadap Intervensi Daging Kerbau Impor dari India*. Bandung: Pengurus Besar Ikatan Sarjana Peternakan Indonesia-Perhimpunan Ilmuwan Sosial Ekonomi Peternakan Komda Jawa Barat (hal. 27-41).

GRAFIK 3.8 PERKEMBANGAN PRODUKSI KEDELAI 1980-2019



Sumber: Pusdatin Kementerian Pertanian, 2020.

asumsi di balik angka-angka ajaib itu sulit dicapai, bahkan hil mustahal.

Permintaan kedelai terus meningkat sebesar 10% per tahun, sebaliknya produksi justru terus menurun. Sejak 1992 produksi menurun 3,05% per tahun, dan luas panen menurun 4,05% per tahun. Bahkan, dalam 19 tahun terakhir, luas panen menurun tinggal 8,08%: dari 1.665.706 hektare (1992) tinggal 134.700 hektare (2021). *Emoh* menanam kedelai sudah sedemikian akut. Ini membuat ketergantungan impor semakin tinggi. Pada 2021, hanya 0,212 juta ton dari 2,7 juta ton kebutuhan kedelai bisa dipasok dari produksi domestik. Sisanya, 2,49 juta ton diimpor. Artinya, ketergantungan impor mencapai 78%.

Ketergantungan semakin tinggi, mencapai 97%, apabila impor bungkil kedelai (*soybean meal*) untuk pakan juga dihitung. Pada 2021, impor bungkil kedelai mencapai 5,42 juta ton. Jadi, total impor kedelai untuk bahan baku tahu-tempe dan pakan mencapai 7,91 juta ton senilai US\$4,253 miliar atau setara Rp62,79 triliun (kurs Rp15 ribu/dolar). Ini terjadi lantaran sudah terlalu lama sistem insentif dan *beleid* agribisnis kedelai ditelantarkan karena inkonsistensi kebijakan. Akibatnya, terjadi "dekedelaisasi": proses menjauh dari kedelai. Dekedelaisasi terjadi karena tiga segitiga ini: penurunan hasil relatif kedelai, penurunan harga relatif, dan serbuan impor. Penurunan hasil relatif kedelai terjadi karena daya saing kedelai terhadap jagung, tebu, dan padi merosot. Produktivitas dan harga relatif menurun. Ujung-ujungnya usahatani kedelai kurang menguntungkan. Keuntungan usahatani kedelai semusim (3-4 bulan) hanya 11,95% (BPS, 2017),⁵⁷ tak ada separuh dari keuntungan bertanam padi (26,76%)⁵⁸ dan jagung (29,06%). Wajar petani *emoh* bertanam kedelai. Apalagi, harga kedelai tiap saat bisa jatuh karena serbuan impor. Petani yang menanam kedelai biasanya karena tidak punya banyak pilihan. Pemeliharaan seadanya. Ini membuat produktivitas kedelai Indonesia rendah, hanya 1,4 ton/hektare. Jauh dari produktivitas Turki (4,3 ton/hektare) atau Italia (3,6 ton/hektare).

GRAFIK 3.9 NEGARA IMPORTIR TERBESAR GULA 2022 (TON)



Sumber: Statista

Penurunan harga relatif terjadi karena tidak ada kebijakan dukungan harga pada kedelai. Saat Orde Baru harga kedelai diatur 1,5 dari gabah. Kini ada harga acuan yang dibuat Badan Pangan Nasional. Tapi hanya acuan. Jika acuan tidak dilaksanakan, tidak ada sanksi apapun. Kealpaan membuat kebijakan kedelai sebagai bagian pembangunan kedaulatan pangan terus berulang. Pembiaran itu akhirnya berujung ketergantungan mutlak pada impor kedelai dari Amerika Serikat. Serbuan impor kedelai, yang mayoritas transgenik, didorong oleh inkonsistensi kebijakan kedelai transgenik dan *beleid* ofensif AS lewat subsidi (langsung dan ekspor). Produksi kedelai transgenik dilarang, di sisi lain impor kedelai transgenik dari AS diberi jalan tol. *Beleid* ofensif AS itu membuat harga kedelai impor amat murah. Ini sering menjadi alasan banyak pihak melegalisasi impor ketimbang membeli kedelai petani domestik dengan alasan produksi petani dalam negeri tak efisien. Padahal ini tidak benar. Tidak ada cara mudah keluar dari masalah ini karena sistem penopang kedelai sudah rusak. Perlu langkah radikal, konsisten, kebijakan yang

⁵⁷ BPS. 2017. *Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Palawija*. Jakarta: BPS (hal. 38-39).

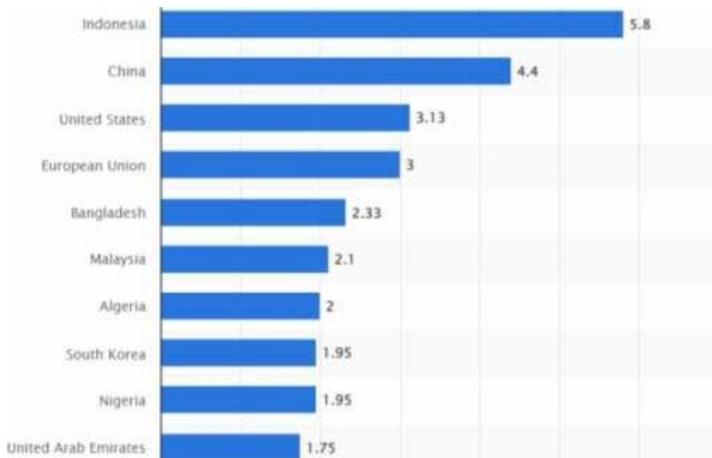
⁵⁸ BPS. 2017. *Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi*. Jakarta: BPS (hal. 41-43).

komprehensif dan berpihak ke petani domestik agar impor secara gradual bisa ditekan.

Berkali-kali gagal berkali-kali pula pemerintah menargetkan swasembada gula. Swasembada gula ditargetkan sejak tahun 2000-an. Target swasembada gula dimulai era Presiden Megawati Soekarnoputri. Melintasi sejumlah presiden, target kini dilanjutkan oleh Presiden Joko Widodo. Meskipun telah melewati satu periode presiden ke presiden lainnya, tanda-tanda swasembada gula bakal tercapai masih jauh. Dari tahun ke tahun produksi gula domestik tidak beranjak dari angka 2,1-2,4 juta ton. Sementara kebutuhan total, baik untuk gula konsumsi maupun gula industri, mencapai lebih dari 7 juta ton. Ini menjadikan Indonesia sebagai importir gula terbesar nomor satu dunia, menggeser China.

Melalui Perpres Nomor 40 Tahun 2023 tentang Percepatan Swasembada Gula Nasional dan Penyediaan Bioetanol Sebagai Bahan Bakar Nabati (Biofuel), pemerintah kembali menargetkan swasembada gula. Swasembada gula konsumsi ditargetkan dicapai pada 2028 dan swasembada gula industri pada 2030.

GRAFIK 3.10 LUAS TEBU DAN PRODUKSI GULA (2017-2021)



Sumber: BPS

Percepatan swasembada gula dan penyediaan bioetanol dilakukan dengan melibatkan sejumlah kementerian/lembaga (Menteri Koordinator Perekonomian, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN, Kementerian BUMN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan Badan Pangan Nasional), pemerintah daerah, BUMN, BUMD, dan/atau badan usaha swasta sesuai dengan bidang tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing. Dari sini lalu diurai rincian tugas: siapa melakukan apa.

Swasembada gula, baik konsumsi maupun industri, dicapai dengan menggenjot produktivitas tebu dari 70-an ton/hektare saat ini menjadi 93 ton/hektare lewat perbaikan pembibitan, pemeliharaan tanaman, dan tebang muat angkut. Areal lahan perkebunan tebu diperluas sampai 700.000 hektare, bersumber dari lahan perkebunan, perhutanan sosial, sistem pertanian tanaman pangan dan tanaman kehutanan yang ditanam dalam lahan yang sama (*agroforestry*), dan tebu rakyat. Lalu, peningkatan efisiensi, utilisasi, dan kapasitas pabrik gula untuk mencapai rendeman 11,2%, jauh di atas capaian rendemen saat ini: antara 7-8%. Terakhir, peningkatan kesejahteraan petani tebu. Diproyeksikan, pada 2028 diproduksi gula konsumsi 4,7 juta ton dan pada 2030 sebesar 8,89 juta ton. Dengan proyeksi ini, kebutuhan gula konsumsi dan industri bisa dipenuhi.

Di atas kertas, kalkulasi angka-angka itu mudah dibuat. Apakah angka-angka itu akan terwujud dalam realitas adalah hal lain. Selain perlu peta jalan detail yang menuntun rencana kerja, cara mencapai, evaluasi hingga *outcome*, yang tak kalah penting adalah pembagian rinci siapa melakukan apa, memastikan eksekusi di lapangan secara *rigid* dan konsisten serta ada *reward and punishment*. Masalahnya, justru integrasi kebijakan dan konsistensi eksekusi di lapangan secara *rigid* selama ini jadi tantangan terbesar integritas kebijakan pemerintah. Banyak kebijakan baik tapi eksekusi karut marut. Target meleset.

Di luar itu, yang paling penting adalah sejauh mana integritas dan konsistensi kebijakan pemerintah. Industri gula adalah industri yang *over-regulated*. Tidak ada komoditas yang diatur demikian *rigid* di banyak aturan dalam berbagai level seperti di

industri gula. Baik industri gula konsumsi maupun gula rafinasi. Ironisnya, kebijakan pemerintah seringkali bersifat pragmatis, inkonsisten, dan berubah-ubah. Bahkan, yang menyedihkan, perubahan-perubahan itu seperti didikte pihak lain untuk kepentingan tertentu. Koordinasi K/L tidak jalan. Masing-masing K/L jalan sendiri dengan peta jalan sendiri. Ego sektoral masih menguat. Satu data akurat sebagai acuan kebijakan, baik data produksi maupun konsumsi gula konsumsi dan gula industri, belum tersedia sampai kini.

Bawang putih juga ditargetkan swasembada. Sebagaimana komoditas lainnya, antara program dan hasil bertolak belakang, juga terjadi pada bawang putih. Salah satu alasan pemerintah mengejar swasembada bawang putih karena Indonesia pernah swasembada sekitar satu dekade (1986-1996). Produksi puncak mencapai 152 ribu ton dan luas tanam 21 ribu hektare pada 1995. Kehancuran modal sosial petani bawang putih dimulai ketika Indonesia menjadi pasien IMF tahun 1997-1998: pasar pangan harus diliberalisasi. Sejak itu tak ada lagi perlindungan, petani bawang putih merugi karena impor murah. Swasembada bawang putih dicanangkan di era Menteri Pertanian Amran Sulaiman (2014-2019). Dimulai 2017, luas tanam ditargetkan naik: 2018 sebesar 10 ribu hektare, 2019 sebesar 30 ribu hektare, dan 2020 sebesar 90 ribu hektare. Semua produksi untuk bibit. Baru pada 2021 produksi bawang putih diproyeksikan untuk dikonsumsi.

Target swasembada dibarengi regulasi wajib tanam sebesar 5% dari kuota sesuai rekomendasi impor produk hortikultura (RIPH) bagi importir. Setelah berjalan beberapa tahun, target luas tanam dan produksi ternyata meleset. Sempat naik pada 2019, setelah itu produksi bawang putih terus menurun sampai saat ini. Untuk memenuhi kebutuhan konsumsi domestik, bawang putih impor jadi solusi. Impor bawang putih mencapai 0,443 juta ton di 2013 dan meningkat 30% menjadi 0,575 juta ton di 2022. Saat ini produksi tahunan bawang putih Indonesia hanya bisa menopang 4-5% kebutuhan. Sisanya, 95-96% dipasok dari impor. Hampir 100% impor bawang putih Indonesia didatangkan dari China, pemasok utama bawang putih dunia dengan pangsa 65,8-73,4% (2011-2021). Indonesia importir bawang putih terbesar dunia dengan pangsa 15,6-18,1% (2011-2021), disusul Vietnam (9,3%), AS (7,35%), Brasil (5,13%), Jerman (4,59%), dan Malaysia (4,53%).

GRAFIK 3.11 PERKEMBANGAN PRODUKSI BAWANG PUTIH 2081-2020



Sumber: BPS

Karena mayoritas bawang putih dipasok dari impor, pengelolaannya mestinya lebih mudah. Menjadi masalah karena bawang putih telah menjadi ajang perburuan rente (*rent seeking*) banyak pihak. Ini karena keuntungan dari bisnis impor bawang putih amat menggiurkan. Sebagai gambaran, pada 2018 rata-rata harga bawang putih impor hanya US\$0,85/kg (Rp12.197/kg). Sepanjang 2018, menurut Pusat Informasi Harga Pangan Strategis (PIHPS), harga bawang putih di pasar tradisional rata-rata Rp27.075/kg. Pada 2019 dengan rerata harga Rp37.300/kg potensi keuntungan importir jauh lebih besar lagi.

Disparitas harga yang eksekif antara pasar impor dan domestik, dan volume yang besar tidak hanya memberikan keuntungan luar biasa bagi penerima kuota impor, tapi juga memberi insentif bagi calon penerima kuota untuk menyuap dalam jumlah amat besar agar bisnisnya mulus. Ini menjadi insentif menarik bagi pemburu rente untuk melanggengkan tata kelola impor tetap karut marut, seperti gamblang terurai dari cerita sampul "Jejaring Hitam Bawang Putih" majalah *TEMPO* edisi 8 Februari 2020.⁵⁹

GAMBAR 3.8 LUAS PANEN DAN PRODUKSI BAWANG PUTIH 2017-2022



Sumber: BPS

⁵⁹ <https://majalah.tempo.co/edisi/2479/2020-02-08/investigasi>

Dalam praktik, sebagai pengendali dan penguasa pasokan bawang putih di pasar, para pemburu rente itu bisa memainkan harga seperti *roller coaster*. Mereka tinggal “menyetel” antara pasokan dan permintaan untuk me-remote harga yang diinginkan. Sebagai pengendali dan penguasa pasokan mereka juga punya keleluasaan menciptakan kelangkaan semu di pasar. Pasar seolah-olah langka bawang putih. Padahal, stok ada di gudang. Pemerintah mati kutu dan tak punya kuasa untuk mengendalikan mereka. Praktik perburuan rente melibatkan segitiga pelaku: eksekutif, legislatif, dan pebisnis. Sejumlah pihak pernah diseret ke meja hijau.⁶⁰ Dalam jangka pendek, tak mudah mengikis praktik culas ini. Karena perlu mengikis dua penyakit kronis sekaligus: korupsi dalam penetapan penerima kuota impor dan praktik kartel dari pemberian kuota yang tidak transparan.

Yang juga ironis, padi yang selalu menjadi program terpenting pembangunan pertanian melalui berbagai program pembangunan infrastruktur, pembagian alat dan mesin pertanian, peningkatan anggaran kementerian, dan subsidi pupuk, produksinya justru turun dari 59,19 juta ton gabah kering giling (GKG) di 2018 menjadi 54,60 juta ton GKG (2019), dan 53,63 juta ton GKG di 2023. Selama lima tahun (2018-2022), produksi menurun sekitar 1,87% per tahun. Penurunan produksi padi/beras ini seiring menurunnya luas panen: dari 11,378 juta hektare pada 2018 menjadi 10,549 juta hektare pada 2022. Lima tahun luas panen turun 829 ribu hektare. Dengan produktivitas 5,255 ton gabah per hektare penurunan luas panen ini setara 4,335 juta ton gabah atau 2,497 juta ton beras, setara kebutuhan beras sebulan. Produktivitas pun stagnan: tumbuh minor 0,19%.

Penurunan luas panen bisa dimaknai sebagai fenomena menjauh atau *emoh* pada padi. Fenomena ini juga tampak dari luas sawah yang ditanami non-padi yang terus membesar: dari 13.416 hektare pada 2019 jadi 21.5701 hektare pada 2022. Tanpa banyak disadari, di lahan sawah seluas 7,46 juta hektare saat ini berkompetisi aneka tanaman pangan. Yang paling utama tentu

⁶⁰ https://www.kppu.go.id/id/blog/2014/03/kppu-putusan-perkara-importasi-bawang-putih/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter

padi, jagung, kedelai, dan tebu. Tatkala suatu tanaman diperluas—karena ditargetkan berswasembada—harus mengorbankan luasan lahan tanaman lain. Misalnya, ketika produksi kedelai dipacu harus mengorbankan lahan untuk padi, jagung atau tebu. Begitu seterusnya. Tak salah jika ada yang mengatakan ini ibarat orang memakai sarung kependekan atau cekak. Menutup dada kelihatan lutut, menutup lutut kelihatan dada. Serba salah. Ini yang terjadi di pertanian Indonesia hari-hari ini.

Di kalangan petani Jawa dikenal tiga karakter⁶¹: *ngalah*, *ngalih*, dan *ngamuk*. Apabila ada kebijakan yang tidak sesuai keinginan petani, mereka akan *ngalah* (pasrah). Mereka tidak demo atau berunjuk rasa. Misalnya, menggelar parlemen jalanan di Istana atau DPR. Apabila situasi ini terus berlanjut, petani bisa *ngalih*, yakni menanam komoditas lain yang dirasa lebih menguntungkan. Yang terakhir, *ngamuk*, bukan berarti petani marah-marah kepada pemerintah atau orang lain, tapi dia akan

TABEL 3.9 PRODUKSI PADI, PRODUKTIVITAS, DAN KONSUMSI BERAS 2018-2022

Uraian	2018	2019	2020	2021	2022	Pertumbuhan 2018-2022
Konsumsi (juta ton)	29,56	28,93	29,40	30,04	30,20	0,55%
Produksi GKG (juta ton)	59,19	54,60	54,65	54,42	54,75	-1,87%
Produksi beras (juta ton)	33,94	31,31	31,50	31,36	31,54	-1,76%
Luas panen (juta ha)	11,38	10,68	10,66	10,41	10,45	-1,91%
Produktivitas (ton/ha)	5,20	5,11	5,13	5,23	5,24	0,19%
Bera (ha)	-	15.669	11.233	13.243	13.431	-3,09%
Non-padi (ha)	-	13.416	15.064	18.311	21.570	17,20%

Sumber: BPS (berbagai tahun, diolah)

⁶¹ Gafar, Sapuan. 2020. Pengantar Buku Jilid II: Mengapa Perlu Memperkuat CBP dan Tugas Bulog? Dalam Gafar, Sapuan (Penyunting). 2020. Skema Baru Pengadaan dan Pengelolaan Stok Beras: Dinamika Manajemen Stabilisasi Harga Beras 2017-2019. Bogor: IPB Press (hal. xx).

menanam padi atau tanama lain untuk kebutuhan sendiri. Jika ini terjadi akan mengancam ketahanan pangan.

Hasil Sensus Pertanian 2023 menunjukkan jumlah rumah tangga petani yang mengusahakan tanaman pangan, khususnya padi, turun 2,18 juta selama periode 2013-2023 akibat kesejahteraan mereka yang terus memburuk. Merujuk hasil Sensus itu, juga fenomena *emoh* (menanam) padi di atas, sepertinya (sebagian) petani telah bersikap *ngalih* atau tidak lagi menanam padi. Mereka beralih menanam komoditas yang lebih menguntungkan. Apakah menanam padi tidak lagi menguntungkan? Merujuk Survei Ongkos Usaha Tani Padi 2017 (BPS)⁶², dengan nilai produksi Rp18,51 juta, ongkos produksi Rp13,55 juta dan pendapatan Rp4,95 juta, keuntungan usahatani padi sawah 26,76%. Keuntungan ini lebih besar dari padi ladang (21,26%) dan kedelai (11,95%).

Ditilik dari rerata lahan yang diusahakan petani, mengacu Hasil Survei Pertanian Antar-sensus atau SUPAS 2018, rata-rata penguasaan lahan sawah keluarga petani hanya 0,18 hektare. Artinya, pendapatan rerata keluarga petani padi hanya Rp891 ribu/musim atau Rp222 ribu/bulan. Nilai ini amat rendah dan dipastikan tidak mampu mencukupi kebutuhan keluarga. Bagi petani padi dengan luas lahan super gurem ini, pendapatan dari luar usahatani jauh lebih penting. Mereka, boleh jadi, tidak akan meninggalkan usahatani padi. Akan tetapi, usahatani padi hanya bersifat sambilan. Bagi mereka usahatani padi tetap penting sebagai bagian dari mekanisme penyelamat pertama (*safety first*) buat keluarga. Ketika terjadi gejolak ekonomi, resesi, krisis atau situasi memburuk mereka sudah memiliki mekanisme penyelamat berbentuk beras di rumah dari panen sendiri. Hasil panen, yang tentu tidak seberapa jumlahnya, disimpan buat konsumsi sendiri.

⁶² BPS. 2017. *Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi*. Op. Cit. (hal. 41-43).

Hal ini tak bisa dilepaskan dari posisi ekonomi-politik beras sebagai penopang pangan warga. Dengan tingkat partisipasi konsumsi yang nyaris sempurna, 100%, nilai strategis beras menjadi tidak tergantikan. Dalam struktur pengeluaran rumah tangga, terutama warga miskin, beras mendominasi: rerata 24% dari total pengeluaran. Ketika harga beras naik lantaran pemerintah salah kelola, bisa berbuntut panjang. Harga beras naik dan terjadi perebutan di pasar, *panic buying* bakal terjadi. Hanya warga berkantong tebal yang bisa memborong beras. Jika itu terjadi, petani gurem sudah punya penyelamat. Sebagai bangsa dengan jumlah penduduk nomor empat terbesar dunia, menggantungkan produksi padi kepada keluarga petani super gurem ini tentu mengandung risiko sendiri.

BAB IV:

MENGARUSUTAMAKAN (KEMBALI) PEMBANGUNAN BERBASIS PERTANIAN

Penelusuran terhadap akar masalah keterpurukan pertanian yang ditunjang uraian analisis kinerja pembangunan pertanian (setidaknya) selama setengah abad terakhir membawa pada keyakinan bahwa cara membangun pertanian yang dilakukan di masa lalu tidak selayaknya diteruskan. Pembangunan pertanian di masa lalu adalah kelanjutan dari praktik pola kebijakan di masa kolonial: memarjinalkan petani dan pertanian. Praktik ini memarjinalkan petani di satu sisi, terutama akses terhadap lahan, di sisi lain korporasi besar swasta –bahkan asing—diberikan “jalan tol” untuk mengakumulasi lahan dan kapital. Penguasaan lahan oleh korporasi demikian eksekusif di tengah petani gurem, petani yang makin tua, dan makin miskin yang terus bertambah. Kebijakan yang bias korporasi besar swasta ini tidak saja mengoyak-oyak rasa keadilan masyarakat, tetapi secara terang benderang menantang dan menentang amanah yang digariskan oleh konstitusi: Pasal 33 UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Praktik yang jauh menyimpang dari amanah konstitusi ini wajib segera dikoreksi.

Perubahan fokus pembangunan ekonomi, dari semula fokus ke pertanian (secara luas) beralih ke pengembangan potensi ekspor melalui pengembangan industri, tidak berjalan sesuai harapan. Secara umum bisa disimpulkan strategi besar pembangunan ekonomi rezim Orde Baru ialah industrialisasi

bertahap, artikulatif, dan berimbang berbasis pertanian. Secara implisit ini bisa diartikan sebagai industrialisasi dengan pendekatan sistem agribisnis. Pada pendekatan ini, sektor kunci (*key-sector*) atau sektor pemimpin (*leading sector*) bergeser bertahap, diawali oleh sektor pertanian kemudian bergeser ke sektor industri. Strategi pembangunan industri mengikuti pola membalik arus, yaitu dimulai dari industri hilir kemudian diperluas dan diperdalam ke industri hulu.

Kenyataannya, para elite pemerintahan Orde Baru tidak sepakat dengan strategi dasar ini. Perbedaan *school of thought* yang dianut para teknokrat, ekonom, dan teknolog telah menimbulkan perdebatan dan tarik-menarik kebijakan tentang apakah strategi pembangunan berbasis pertanian dan pola pembangunan industri membalik arus, seperti yang ditetapkan dalam Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang I (1969-1994), cocok bagi Indonesia.¹ Strategi ini merupakan gagasan para teknokrat-ekonom yang dipimpin oleh Widjojo Nitisastro. Di sisi lain, para teknokrat-teknolog yang diwakili para mantan Menteri Perindustrian memandang strategi pembangunan industri yang paling baik bagi Indonesia ialah pola mengikuti arus: diawali pengembangan industri dasar (hulu) melalui investasi pemerintah besar-besaran lalu pengembangan industri hilir (strategi *big push*).²

Perbedaan *school of thought* para elite pemerintahan dan kuatnya lobi ekonomi dalam pasar politik-ekonomi (*political market place*) membuat terjadi kesenjangan antara strategi formal industrialisasi dan kebijakan operasional pembangunan. Yang terjadi kemudian, perubahan fokus pembangunan ekonomi dari pertanian ke pengembangan industri, tidak membawa

¹ Simatupang, Pantjar dan Nizwar Syafaat. 2000. Industrialisasi Berbasis Pertanian Sebagai Grand Strategy Pembangunan Ekonomi Nasional. *Forum Agro Ekonomi* Volume 18. No. 1 dan 2 Desember 2000: 1-15.

² Di internal kaum teknokrat-teknolog, biasa juga disebut kaum nasionalis, strategi industrialisasi pun terbelah menjadi tiga: (1) Faksi A. R. Soehoed di Departemen Perindustrian (memperkuat struktur industri domestik yang masih lemah dan pendalaman industri pertanian, laut, dan lain-lain); (2) Faksi B. J. Habibie (dengan *high tech*-nya, seperti Industri Pesawat Terbang Nusantara/IPTN, PAL, dan BPPT); dan (3) Faksi Soedharmono dan Ginandjar Kartasasmita (kelompok Sekretariat Negara dan Bappenas yang terkenal dengan Keppres 1980 dan TIM 10-nya yang kemudian bubar tahun 1988). Baca: Hadi, Syamsul. 2005. *Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto: Politik Industrialisasi dan Modal Jepang di Malaysia dan Indonesia*. Jakarta: Japan Foundation dan Pelangi Cendekia (hal. 243-248).

Indonesia mengalami transformasi struktural ekonomi seperti di negara-negara industri. Penurunan PDB pertanian tidak diikuti penurunan porsi tenaga kerja pertanian dalam jumlah yang lebih besar, seperti terjadi di Korea Selatan, Thailand atau Malaysia. Akibatnya, kemiskinan menumpuk di sektor pertanian karena kue PDB yang mengecil diperebutkan banyak tenaga kerja. Industri yang digadang-gadang sebagai penghela perekonomian ke depan tidak lebih dari industri tukang jahit dan perakitan. Industri yang ada selain tidak efisien, juga tidak produktif. Industrialisasi yang terjadi adalah industrialisasi semu, yang bebannya ditaruh di pundak petani. Ini terjadi karena industri dibangun di fondasi yang rapuh: industri tidak berbasis sumber daya domestik.

Sejak reformasi, strategi industrialisasi tidak jelas ke mana arahnya. Sirkulasi kepemimpinan nasional lima tahun sekali membuat strategi industrialisasi tidak menjadi prioritas penting. Jika semula ada panduan pembangunan lewat Repelita dan Garis-Garis Besar Haluan Negara, kini sistem perencanaan pembangunan nasional didefinisikan dari visi, misi, agenda, dan program presiden terpilih. Menyadari pembangunan ekonomi selama ini gagal membangun struktur ekonomi yang kokoh untuk landasan tahap tinggal landas, ada kebutuhan mendesak untuk melakukan reorientasi strategi pembangunan agar tercipta struktur ekonomi yang kokoh. Agenda utama pembangunan ekonomi Indonesia saat ini ialah mengatasi penyakit struktural: (i) sindrom pertumbuhan tanpa transformasi,

(ii) sindrom merosotnya ketahanan pangan, dan (iii) sindrom ketergantungan ekonomi (baik modal, teknologi maupun bahan baku dari impor).³ Belajar dari pengalaman Orde Baru dan negara-negara lain, strategi besar pembangunan ekonomi Indonesia ke depan sebaiknya dikembalikan ke gagasan awal Orde Baru: industrialisasi berbasis pertanian. Fokus pembangunan ke depan ini harus menjadi kesepakatan politik (elite) nasional.

Mengapa? *Pertama*, strategi industrialisasi yang tidak berbasiskan sumber daya domestik, seperti dilakukan di era Orde Baru, membuat perekonomian Indonesia sangat rapuh dan rentan terhadap gejala eksternal, seperti ditunjukkan

³ Simatupang, Pantjar dan Nizwar Syafaat, *Op. Cit.* (hal. 14).

oleh terpuruknya ekonomi Indonesia saat krisis 1997-1998. Pembangunan ekonomi gagal menciptakan landasan yang kuat untuk tinggal landas. *Kedua*, pertanian memenuhi kelayakan sebagai sektor andalan perekonomian nasional.⁴ Ini ditandai oleh terpenuhinya pertanian sebagai sektor andalan lewat lima kriteria: tangguh, progresif, strategis, artikulatif, dan responsif.

Ketangguhan dapat dilihat dari keunggulan kompetitifnya dan kemampuannya dalam menghadapi gangguan dari luar. Progresifitas dapat dilihat dari kemampuannya dalam meningkatkan penggunaan faktor produksi total, produktivitas faktor total, dan keberlanjutan pertumbuhan. Strategis karena PDB pertanian masih berada di nomor dua setelah industri. Artikulatif ditunjukkan oleh kemampuan sebagai lokomotif penarik pertumbuhan tidak hanya melalui kaitan produk tetapi juga sektor ekonomi lainnya. Terakhir, sektor pertanian juga terbukti amat responsif terhadap kebijakan investasi.

Ketiga, secara empiris tidak ada satu negara yang dapat mencapai tahapan tinggal landas (*take-off*) menuju pembangunan ekonomi berkelanjutan yang digerakkan oleh sektor industri dan jasa yang berbasis ilmu dan teknologi modern tanpa didahului dengan pencapaian tahapan pembangunan sektor pertanian yang andal.⁵ Sektor pertanian yang andal merupakan prasyarat bagi pembangunan industri dan jasa. Adalah fakta sejarah yang terjadi di berbagai belahan bumi:⁶ "Tak ada satu pun negeri yang kini telah jadi negara industri maju tanpa didahului atau diiringi dengan kemajuan sektor pertaniannya."

Keempat, sesuai amanah Pasal 33 UUD 1945 bahwa pembangunan ekonomi ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka pembangunan ekonomi harus menggunakan sumber daya yang dimiliki dan atau dikuasai oleh

⁴ Syafaat, Nizwar, Pantjar Simatupang, Sudi Mardianto, dan Khudori. 2005. *Pertanian Menjawab Tantangan Ekonomi Nasional: Argumentasi Teoritis, Faktual, dan Strategi Kebijakan*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama (hal. 127-135).

⁵ Syafaat, Nizwar, Pantjar Simatupang, Sudi Mardianto, dan Khudori. *Op. Cit.* (hal. v).

⁶ Gie, Kwik Kian. 2002. *Sektor Pertanian Sebagai "Prime Mover" Pembangunan Ekonomi Nasional*. Rapat Koordinasi Nasional Partai Golkar Bidang Pertanian, Kehutanan dan Kelautan di Jakarta, 2 November 2002.

rakyat banyak.⁷ Sumber daya yang dimiliki atau dikuasai rakyat Indonesia adalah sumber daya manusia (tenaga, pikiran, waktu, nilai-nilai budaya, dan moral) dan sumber daya alam (lahan, hutan, perairan, keanekaragaman hayati, dan iklim tropis). Kedua sumber daya tersebut merupakan keunggulan komparatif yang dimiliki Indonesia. Dengan mendayagunakan SDM dan sumber daya alam tersebut pembangunan nasional memungkinkan sebagian besar masyarakat berperan serta dan sumber daya alam dapat dimanfaatkan sepenuhnya.

Pendek kata, menempatkan pertanian sebagai penggerak ekonomi (*prime mover*) di masa mendatang, yang didukung oleh pengembangan industri yang berbasis pertanian secara luas, tidak saja didukung dan disokong fakta empiris tetapi juga valid berdasarkan konstitusi. Lalu strategi apa yang diterapkan untuk dapat menciptakan lonjakan tambahan pendapatan ekonomi dengan tetap bertumpu pada sektor pertanian? Jawabannya adalah dengan tetap bertumpu pada sektor pertanian namun mengembangkan produk pertanian ke tingkat yang lebih tinggi pada *industrial ladder*, dikenal sebagai agroindustri.

Industrialisasi berbasis pertanian ke depan harus diarahkan sebagai instrumen transformasi ekonomi untuk mampu menciptakan intensitas penurunan setiap 1% PDB pertanian dalam PDB nasional diikuti oleh penurunan pangsa tenaga kerja pertanian lebih dari 2%.⁸ Arah industrialisasi juga dirancang agar penciptaan nilai tambah pertanian menjadi sumber kemakmuran bagi petani dengan rasio nilai tambah pertanian per rumah tangga petani terhadap rata-rata pendapatan per kapita nasional minimal lebih besar dari 0,6. Ini penting agar dicapai peningkatan ketahanan pangan nasional yang tinggi. Lalu, industrialisasi perlu diarahkan agar dihasilkan kualitas lingkungan yang lebih baik dan mampu menciptakan nilai tambah baru (*revalue*) yang cukup besar dan berkelanjutan.

⁷ *Ibid.*

⁸ Pakpahan, Agus. 2013. *Membalik Arus Guremisasi Petani dan Pertanian*. Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Agro Ekonomi. Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian (hal. 13).

KETERPADUAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA PERTANIAN

Ke depan, mengarusutamakan (kembali) pembangunan berbasis pertanian harus dilakukan dengan sejumlah prinsip. *Pertama*, keterpaduan pengelolaan sumber daya pertanian. Jika total urusan pertanian itu 100%, urusan pertanian yang ditangani oleh Kementerian Pertanian barangkali sekitar 20%-25%. Yakni urusan budidaya di lahan. Sisanya ada di kementerian/ lembaga (K/L) lain. Misalnya, urusan infrastruktur ada di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Urusan *input* pertanian yang disediakan BUMN ada di Kementerian BUMN. Alokasi lahan ditangani Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Industrialisasi pertanian diurus Kementerian Perindustrian, sementara masalah perdagangan ada di tangan Kementerian Perdagangan. Penganggaran sepenuhnya ada di tangan Kementerian Keuangan. Dan seterusnya dan seterusnya. Urusan terkait pertanian yang ditangani K/L lain itu justru lebih penting.

Secara teknis, setidaknya tersedia dua alternatif pilihan untuk mencapai keterpaduan pengelolaan sumber daya pertanian: (1) menggabungkan sebagian urusan K/L ke dalam Kementerian Pertanian dan (2) membentuk Kementerian Koordinator Pangan dengan memberikan kewenangan (alokasi) anggaran. Pilihan pertama dilakukan dengan menggabungkan urusan kehutanan serta konservasi tanah dan air di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, urusan perikanan budidaya di Kementerian Kelautan dan Perikanan, urusan sumber daya air di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan urusan planologi dan tata ruang di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional ke dalam Kementerian Pertanian. Penyatuan berbagai urusan yang diambil dari K/L ini bukan saja untuk mencapai keterpaduan pengelolaan sumber daya pertanian, tapi juga mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya tersebut.

Mengapa sumber daya air harus menyatu dengan urusan pertanian, misalnya? Pengelolaan sumberdaya air sampai saat ini masih terfragmentasi. Pengelolaan sumberdaya air belum sesuai prinsip ketahanan air. Sumber informasi air masih

dipegang Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG), penyedia dan pengelola sarana dan prasarana terkait air ada di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, izin pemberian usaha yang memanfaatkan dan mempengaruhi kualitas air ada di tangan Kementerian Perindustrian, sementara monitoring dan evaluasi kualitas air ditangani oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Di sisi lain, Kementerian Pertanian sebagai wakil konsumen terbesar selalu kebagian masalah air: banjir dan kekeringan.

Konsolidasi kelembagaan dilakukan dengan memasukkan Direktorat Jenderal Sumber Daya Air di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat ke Kementerian Pertanian. Argumennya pengguna air terbesar adalah pertanian, sehingga akses dan kontrol terbesar harus dilakukan pengguna utamanya (*main user*), seperti di negara-negara Eropa, Australia, dan Amerika. Konsolidasi ini memungkinkan terjadinya efisiensi sistem dan alokasi sumber daya manusia serta pendayagunaan sumber daya alam. Tanpa konsolidasi kelembagaan, prinsip *full cost recovery* dalam UU Sumber Daya Air kian memperumit masalah: air akan mengalir ke pembayar termahal. Akses petani atas air akan semakin tertutup karena mereka kalah bersaing dengan korporasi/industri.

Argumen yang sama juga berlaku untuk konsolidasi urusan kehutanan serta konservasi tanah dan air di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan ke dalam Kementerian Pertanian. Pertanian (dalam arti luas) adalah pengguna daratan terluas: 31% dari daratan seluas 191 juta hektare. Sebagai pengguna terluas, akses dan kontrol lahan kehutanan harus dilakukan oleh pengguna utama, seperti yang berlaku di negara-negara lain. Urusan konservasi tanah dan air menjadi penting diurus Kementerian Pertanian sebagai bagian untuk memastikan lahan-lahan yang ada, baik yang diusahakan untuk pertanian maupun untuk penggunaan lain, dikelola dengan prinsip yang memastikan keberlanjutan. Konsolidasi urusan kehutanan harus dibarengi perubahan mendasar dalam pengelolaan sumber daya lahan dengan mengalokasikannya hanya untuk petani, sesuai amanah UUD 1945 dan UU Pokok Agraria.⁹ Terutama lahan-lahan rawa, rawa lebak dan pasang surut, untuk perluasan lahan pertanian. Lahan usaha perkebunan besar yang sudah

habis masa berlaku konsesinya tidak lagi diperpanjang. Sebagai bagian dari reforma agraria sejati yang mandek beberapa dekade terakhir, lahan ini kemudian diperuntukan dan dikelola oleh petani dan kelembagaannya. Pengelolaan fasilitas pengolahan hasil diserahkan kepada kelembagaan petani dengan ganti rugi kepada perusahaan pemilik.

Pilihan kedua, membentuk Kementerian Koordinator Pangan dengan memberikan kewenangan (alokasi) anggaran, boleh jadi, tidak akan serumit pilihan menggabungkan sebagian urusan K/L ke Kementerian Pertanian. Cara ini bisa dilakukan, misalnya, dengan menaikkan status Badan Pangan Nasional menjadi Kementerian Koordinator Bidang Pangan. Merujuk UU No. 18/2012 tentang Pangan, juga Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional, urusan yang ditangani Badan Pangan Nasional tidak ubahnya lembaga *superbody*: mengurus pangan dari hulu hingga hilir. Dari ketersediaan, stabilisasi pasokan dan harga, penganekaragaman konsumsi, kerawanan pangan dan gizi, dan keamanan pangan. Badan Pangan Nasional adalah satu- satunya institusi pelaksana UU Pangan. Langkah menjadikan Badan Pangan Nasional menjadi Kementerian Koordinator Bidang Pangan juga tidak berbenturan dengan UU Nomor 30 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang membatasi jumlah kementerian maksimal 34. Kewenangan (alokasi) anggaran dimaksudkan sebagai fungsi kontrol untuk memastikan anggaran K/L dialokasikan sesuai prioritas nasional.

Pilihan mana yang akan diambil, menggabungkan sebagian urusan kementerian ke dalam Kementerian Pertanian atau membentuk Kementerian Koordinator Pangan dengan memberikan kewenangan (alokasi) anggaran, tergantung kerumitan yang bakal terjadi berikut risiko yang kemungkinan muncul. Salah satu risiko yang bakal terjadi adalah penggabungan sebagian urusan K/L ke Kementerian Pertanian membuat kabinet dan birokrasinya tidak bisa langsung bekerja. Penataan organisasi berikut SDM-nya pasti membutuhkan waktu dan penyesuaian. Akan tetapi, penggabungan sebagian urusan K/L ke K/L lain, bahkan penggabungan dua K/L menjadi satu, sudah

⁹ Sjarifudin Baharsjah, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Reposisi Politik Pertanian: Meretas Arah Baru Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Yayasan Pertanian Mandiri (hal. xiv, 90).

pernah terjadi sebelumnya. Misalnya, di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ada pemindahan Direktorat Ekonomi Kreatif dari Kementerian Perindustrian ke Kementerian Pariwisata dan pemindahan Direktorat Kebudayaan dari Kementerian Pariwisata ke Kementerian Pendidikan. Untuk penggabungan kementerian, misalnya, di era Presiden Joko Widodo ada penggabungan Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Lingkungan Hidup. Artinya, pengalaman penggabungan ini bisa menjadi pembelajaran untung-ruginya.

PENGELOLAAN PERTANIAN BERBASIS SISTEM DAN USAHA AGRIBISNIS

Mengarusutamakan (kembali) pembangunan berbasis pertanian harus diikuti langkah *kedua*: mengubah organisasi pengelola sektor pertanian dari pendekatan sektoral berbasis komoditas menjadi pendekatan berbasis sistem dan usaha agribisnis. Pendekatan sektoral berbasis komoditas, seperti tecermin pada organisasi Kementerian Pertanian, telah menciptakan sekat-sekat yang kaku dari atas hingga bawah. Ini menyulitkan koordinasi dan integrasi kebijakan. Tidak hanya menyulitkan dalam mengoordinasikan dan mengintegrasikan kebijakan dengan K/L lain, tapi juga dengan daerah. Bahkan, di internal Kementerian Pertanian pun koordinasi dan integrasi kebijakan antar pengelola komoditas sulit dilakukan. Mempertahankan pengelolaan pertanian dengan pendekatan sektoral berbasis komoditas hanya akan menjebak kita pada kesulitan demi kesulitan.

Dengan pendekatan berbasis sistem dan usaha agribisnis, pembangunan ekonomi tidak lagi dihadapkan pada pilihan membangun pertanian, membangun industri atau membangun jasa. Pembangunan ekonomi bisa dilakukan secara integral: membangun pertanian, industri, dan jasa sekaligus –yang ketiga-tiganya disebut pembangunan sistem dan usaha agribisnis.¹⁰ Sistem dan usaha agribisnis ini mencakup empat subsistem.¹¹ Pertama, subsistem agribisnis hulu/industri hulu pertanian (*upstream agribusiness*), yakni industri pembibitan, industri agrokimia, dan industri agro-otomotif. Kedua, subsistem

agribisnis usahatani atau pertanian (*on-farm agribusiness*), yakni pertanian pangan, hortikultura dan biofarmaka, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Ketiga, subsistem agribisnis hilir/ industri hilir pertanian (*downstream agribusiness*), seperti industri pengolahan makanan dan *food service industry*, industri biofuel dan minyak atsiri, industri oleokimia dan biomaterial, industri serat alam (pengolahan karet, kayu, kulit), industri farmasi dan kesehatan, dan lainnya. Keempat, subsistem penyedia jasa (*service for agribusiness*), seperti transportasi, riset dan pengembangan (R&D), pendidikan dan penyuluhan, infrastruktur dan pelabuhan, kebijakan pemerintah, lembaga keuangan, dan lain-lain. Keempat subsistem agribisnis tersebut merupakan pendekatan total sistem yang saling terintegrasi, saling sinergi, dan menyumbang terwujudnya sistem dan usaha agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan, dan terdesentralisasi.

Mengikuti alur pikiran di atas, organisasi Kementerian Pertanian perlu diubah dari pendekatan berbasis komoditas menjadi berbasis sistem sesuai subsistem di usaha agribisnis. Eselon I, misalnya, bisa dibagi berdasarkan subsistem usaha agribisnis. Terkait penataan ini, Direktorat Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian (P2HP) yang ditarik ke Kementerian Perindustrian dikembalikan lagi ke Kementerian Pertanian. Bersamaan dengan itu, aneka undang-undang berbasis komoditas yang menandai pendekatan sektoral dalam pembangunan pertanian perlu dicabut. Aneka undang-undang itu kemudian disatukan jadi undang-undang pertanian yang keberadaannya belum ada sampai saat ini. Metode *omnibus law*, yakni menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda menjadi satu peraturan dalam satu payung hukum bisa dipakai.

Untuk menjadikan sistem dan usaha agribisnis sebagai solusi, diperlukan pengorganisasian *on-farm* sehemparan yang terintegrasi (terkoneksi) dengan *up-stream* agribisnis, *down-stream* agribisnis, maupun dengan jasa-jasa pendukung lain

¹⁰ Saragih, Bungaran. 2001. *Suara Dari Bogor: Membangun Sistem Agribisnis*. Bogor: IPB Press (hal.

¹¹ Saragih, Bungaran. 2019. Sistem Agribisnis 4.0. *TROBOS* 1 Mei 2019, <http://troboslivestock.com/detail-berita/2019/05/01/22/11559/prof-bungaran-saragih-sistem-agribisnis-40>

sehingga dapat memenuhi skala ekonomi (*economic of scale*) maupun *economic of scope*. Usaha *on-farm* disesuaikan dengan karakteristik dan potensi daerah/wilayah. Terutama praktik *integrated farming* (diversifikasi horizontal maupun vertikal) atau polikultur. Demikian pula *up-stream* agribisnis, *down-stream* agribisnis, dan jasa-jasa pendukung disesuaikan dengan variasi perkembangan dan spesifikasi daerah/wilayah. Dengan pengorganisasian seperti ini, tidak akan terjadi lagi sekat-sekat yang *rigid* antara *on-farm* dan *off-farm*, baik *off-farm* hulu maupun *off-farm* hilir. Jika pengorganisasi terintegrasi berbasis hamparan ini berjalan, dengan sendirinya tidak ada lagi cerita hasil usahatani tidak terserap pasar. Juga tidak ada lagi kisah hasil usahatani dijual tanpa nilai tambah melalui pengolahan.

Agar pengorganisasian sistem dan usaha agribisnis berbasis hamparan ini berjalan perlu *delivery system* yang memastikan eksekusi di lapangan. Ini krusial. Sebaik apapun konsep dan program, tidak ada jaminan akan berjalan bila tidak ada *delivery system* pendukungnya. Akhirnya, konsep dan program berhenti di atas kertas. Penting dipahami, dalam usahatani, apakah berbasis tanaman pangan, perkebunan, hortikultura maupun peternakan, hampir semua *input* datang dari luar. Satu-satunya yang berasal dari dalam usahatani yang akan dibawa keluar adalah hasil pertanian. Karena itu, kalau tidak ada *delivery system* yang memastikan *input* dari luar itu diterima dan dipraktikan dalam usahatani, hampir bisa dipastikan program sebaik apapun bakal menemui kegagalan.

Terkait ini, pengorganisasian Bimbingan Massal (Bimas) untuk men-*delivery* program peningkatan produksi padi melalui revolusi hijau di masa lalu bisa menjadi pembelajaran penting. Pengorganisasian dilakukan secara tersentral di bawah Bimas yang dipimpin langsung oleh Presiden Soeharto. Di tingkat pusat, untuk mendukung produksi padi dibangun pabrik pupuk yang dikelola BUMN. Juga BUMN benih: Sang Hyang Seri. Untuk mendukung pembiayaan, dikembangkan skim kredit bagi petani melalui BRI. Dibangun pula Koperasi Unit Desa (KUD) dan lembaga-lembaga di atasnya, termasuk Kementerian Koperasi dan Bulog. KUD bertugas membeli padi hasil petani. Sedangkan Bulog bertugas mengontrol dan mengelola distribusi beras, termasuk menstabilkan harga. Pemerintah juga membangun

dan memperluas badan penelitian dan pengembangan pertanian dan badan penyuluhan pertanian. Bimas amat kuat dalam mengendalikan hampir seluruh lembaga pemerintah. Untuk memastikan program berjalan hingga level terbawah, level desa, di setiap wilayah unit desa dilengkapi dengan catur sarana unit desa, yaitu (1) kios sarana produksi, (2) BRI unit desa, (3) penyuluhan unit desa (PPL), dan (4) Badan Usaha Unit Desa/ Koperasi Unit Desa (yang kemudian disingkat BUUD/KUD).

MEMASTIKAN *DELIVERY SYSTEM*

Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal membuat pengorganisasian tersentral *ala* Bimas tidak mungkin lagi diterapkan. Akan tetapi, dari pengorganisasian Bimas dapat diambil pembelajaran penting: harus ada *delivery system* dari pusat ke daerah, termasuk hingga ke level desa. Terkait ini, opsi yang tersedia adalah mengamendemen UU Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Terutama untuk memastikan urusan pertanian diubah dari urusan pemerintahan pilihan menjadi urusan pemerintahan wajib, seperti halnya urusan pangan. Juga memastikan penyuluhan pertanian di daerah diatur jelas. Langkah ini untuk memastikan organisasi pelaksana, SDM, dan anggaran di daerah. Di tingkat pusat, secara simultan dilakukan langkah menjadikan penyuluh pertanian sebagai pegawai pusat yang diperbantukan di daerah. Juga biaya penyelenggaraan penyuluhan pertanian, termasuk belanja pegawai, diambilalih oleh pemerintah pusat. Sedangkan aset penyuluhan, seperti Balai Penyuluhan Pertanian, tetap jadi aset daerah.

Konsekuensi dari pengorganisasian seperti ini, peran penyuluhan pertanian jadi krusial. Tidak ketinggalan juga andil riset dan pengembangan (R&D). Kedua sayap ini harus diperkuat. Bukan saja anggaran, tapi juga sarana prasarana pendukung dan SDM-nya. Poros peneliti-penyuluh-petani harus kembali diperkuat. Tidak hanya di level pusat, tapi juga sampai ke Balai Penyuluhan Pertanian, bahkan hingga ke level desa. Peneliti-penyuluh tidak hanya bertanggung jawab mendidik dan mentransfer teknologi, tetapi juga membantu memecahkan

permasalahan yang dihadapi petani, memotivasi dan mengubah perilaku petani agar sesuai usaha agribisnis. Untuk pembiayaan usahatani, idealnya pemerintah mendirikan bank pertanian seperti di Thailand, China atau Malaysia yang khusus melayani petani hingga ke desa-desa dengan jejaring lembaga keuangan mikro. Karena langkah ini perlu waktu, dalam jangka pendek, di tingkat desa, jejaring BRI saat ini bisa kembali difungsikan sebagai institusi pembiayaan pertanian yang terjangkau, mudah, dan menjawab kebutuhan pembiayaan petani. Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) atau koperasi desa didirikan menjadi lembaga pemasaran, yang tidak hanya menyediakan dan melayani sarana produksi pertanian (benih, pupuk, dan yang lain), tapi juga memastikan pembelian hasil pertanian, mengolah, dan memasarkannya.

Memastikan semua petani, baik yang gurem maupun petani keluarga, berhimpun secara kolektif dalam organisasi sekaligus dilengkapi dengan badan usahanya menjadi keniscayaan yang tidak bisa ditawar. Lewat investasi kolektif itu masyarakat petani menyatukan kekuatan guna menciptakan nilai tambah dan pendapatan yang lebih tinggi. Banyak contoh menunjukkan bahwa bila petani berhimpun dan membangun organisasi dan badan usaha sendiri menjanjikan penciptaan nilai tambah yang besar. Syaratnya, pengelola harus tepercaya, jujur, disiplin, dan profesional yang ditandai oleh kemampuan dalam kepemimpinan (*leadership*), wirausaha (*entrepreneurship*), dan manajerial. Menyadari postur pertanian yang melibatkan jutaan petani dengan skala usaha kecil, perubahan akan efektif bila mengikutsertakan pimpinan formal (gubernur, bupati atau wali kota) dan pemimpin nonformal (tokoh masyarakat, kiai atau pemimpin agama).

Untuk mewujudkan hal itu, intensifikasi pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan pertanian merupakan keniscayaan. Mengingat pendidikan petani yang rendah dengan keragaman yang lebar, maka dibutuhkan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan yang beragam dengan bermacam pendekatan dan paket. Langkah ini terutama untuk mengatasi ketergantungan kepada sumber daya lahan yang kian langka dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi yang lebih tinggi serta institusi yang efisien.¹² Intensifikasi pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan

adalah isi pokok dalam pengembangan organisasi petani dan badan usahanya, Badan Usaha Milik Petani (BUMP) atau koperasi misalnya.

Dalam kerangka besar seperti di atas, ada keharusan membangun pusat-pusat penciptaan nilai tambah pertanian berbasis kawasan atau hamparan di sentra-sentra produksi pertanian yang menjadi wadah BUMDES, BUMP atau koperasi. Di tingkat pusat, bisa saja pemerintah mendirikan lembaga semacam FELDA (*The Federal Land Development Authority*) di Malaysia untuk menangani penataan kawasan perdesaan tertinggal menjadi kawasan pembangunan baru berdasarkan penciptaan nilai tambah pertanian. Fokus utamanya adalah melaksanakan program secara profesional dalam melindungi dan meningkatkan pendapatan petani lewat penciptaan nilai tambah pertanian dalam kaidah agribisnis. Bukan hanya jaminan atas perolehan harga wajar, tapi juga petani terlindungi dari praktik merugikan, termasuk dari bencana dan hama-penyakit.

Untuk mewujudkan ini semua, hal yang tak bisa ditawar-tawar adalah dibutuhkan komitmen politik (*political commitment*) yang kuat dari pemimpin tertinggi negeri ini. Demikian pula dibutuhkan kesepakatan atau komitmen politik (elite) nasional untuk memastikan fokus pembangunan ke depan (kembali) mengarusutamakan sektor pertanian. Kedua komitmen politik ini dimaksudkan untuk (kembali) menempatkan pertanian sebagai persoalan bangsa, seperti maklumat Presiden pertama RI, Bung Karno, tatkala peletakan batu pertama pembangunan gedung Fakultas Pertanian Universitas

Indonesia di Bogor (cikal bakal IPB) pada 27 April 1952 bahwa "pangan rakyat soal hidup-matinya bangsa". Bukan semata persoalan sektoral. Jika kedua komitmen politik ini dicapai, konsekuensi bahwa perlu penambahan anggaran yang mumpuni untuk menggairahkan kembali investasi publik di sektor pertanian, penambahan SDM penyuluhan dan periset yang andal, dan keberadaan organisasi pendukung yang lengkap bukan lagi masalah serius. Itu semua konsekuensi logis agar komitmen politik berjalan.

¹² Pakpahan, Agus. 2013. *Membalik Arus, Op. Cit.* (hal. 15-16).

BAB V: PEMBERDAYAAN PETANI

Sensus Pertanian 2023 telah “memotret” kondisi petani dan pertanian dalam satu dekade terakhir. Khusus kondisi petani, bukan saja porsi yang berusia tua semakin besar tetapi penguasaan lahan mereka juga semakin menyempit. Di sisi lain, porsi petani berusia muda menyusut. Fenomena yang bertolak belakang ini cukup mengkhawatirkan, terutama untuk memastikan keberlanjutan dan masa depan pertanian Indonesia. Apalagi, tenaga kerja yang berjubel di sektor pertanian rata-rata pendidikannya jauh tertinggal dibandingkan dengan sektor lainnya. Akhirnya, pertanian identik dengan gurem, miskin, kumuh, pendapatan rendah, produktivitas rendah, dan stempel-stempel sejenis.

CARA PANDANG NEGARA TERHADAP PETANI

Potret petani seperti di atas tidak bisa dilepaskan dari bagaimana negara (baca: pemerintah) selama ini memandang petani. Di regulasi yang lama, misalnya di Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, tidak ada definisi petani. Apakah ini berarti eksistensi petani tidak diakui? Belakangan, keberadaan petani diakui, yang bisa dilihat dari pencantuman definisi petani di berbagai peraturan perundangan. Akan tetapi, di berbagai regulasi makna petani berbeda-beda. UU Pangan

Nomor 18 Tahun 2012 mendefinisikan petani adalah warga negara Indonesia, baik perseorangan maupun beserta keluarganya, yang melakukan usaha tani di bidang pangan. Sementara UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan memaknai petani adalah setiap warga negara Indonesia beserta keluarganya yang mengusahakan lahan untuk komoditas pangan pokok di Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Makna berbeda ditemukan di UU Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan UU Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan. Di dua UU itu petani dimaknai sebagai warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan usaha tani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan. Jadi, dalam produk legislatif pemerintah, petani adalah warga negara yang mengelola komoditas. Pembagian petani atas komoditas begitu penting, padahal dalam kenyataannya seorang petani kadang kala menjalankan banyak bidang usaha lain sekaligus. Batasan ini sepertinya dipengaruhi struktur organisasi Kementerian Pertanian yang disusun berdasar pendekatan komoditas.

Bagi statistisi, batasan jam kerja jadi indikator tunggal untuk memaknai pekerja. Dalam statistika, petani masuk ke bagian tenaga kerja yang disebut tenaga kerja pertanian. Tenaga kerja (*employed*) dibedakan tiga: tenaga kerja penuh (*full employed*), tenaga kerja tidak penuh atau setengah pengangguran (*under employed*), dan tenaga kerja yang belum bekerja atau sementara tidak bekerja (*unemployed*). Pengertian seperti ini tidak memasukkan, misalnya, unsur motivasi. Saat ini banyak masyarakat di desa yang tidak bertani, tetapi sangat berkeinginan menjadi petani karena hanya itu keterampilan yang mereka miliki. Namun, mereka tidak memiliki lahan sehingga tidak bisa bertani.¹

¹ Syahyuti, Rita Nur Suhaeti, Sri Wahyuni, Amar Kadar Zakaria, Tjetjep Nurasa. 2015. *Organisasi Kesejahteraan Petani*. Bogor: IPB Press (hal. 15-16).

Pendefinisian petani sebenarnya bukan hal sederhana. Karena itu, definisi petani mestinya tidak dilakukan secara sempit. Karena dari definisi ini kemudian berbagai kebijakan dibuat. Siapakah petani? Apakah mereka yang punya sawah luas tetapi tidak pernah berlumpur-lumpur menggarap lahan? Atau mereka yang punya sawah dalam luasan kecil tetapi sepenuhnya menggantungkan kebutuhan hidup pada hasil sawah? Ataukah mereka yang tidak punya sawah tetapi setiap hari bekerja menggarap lahan? Pilihan terhadap berbagai opsi definisi ini merupakan bentuk keberpihakan. Mana opsi yang dipilih, itu pilihan politik. Itulah bentuk keberpihakan. Yang penting dipahami, pendekatan teknis-finansial telah meminggirkan aspek manusia (*humanity*) dari petani.

Batasan ini terkait erat dengan persepsi petani yang dimaknai sebagai "sumber daya manusia" (SDM). Di Kementerian Pertanian ada wadah Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, yang menjadikan petani salah satu objeknya. Istilah "sumber daya manusia" merupakan terjemahan dari "*human resource*", memiliki kaitan erat dengan "*human capital*" dan "*human labour*". Ketiganya memiliki banyak kesamaan, yakni manusia lebih dipandang dari kaca mata ekonomi, yang selain sempit juga mengabaikan banyak sisi lain dari manusia. Akibatnya, manusia yang dapat disebut sebagai SDM hanya mereka yang siap, ingin, dan berkontribusi nyata dalam proses produksi. *Human labour* datang dari konsep ilmu ekonomi dan ekonomi politik bahwa manusia hanya satu dari dua faktor produksi lain, yaitu tanah dan modal. Jadi, persepsi Pemerintah Indonesia terhadap petani, petani berada dalam format relasi "negara-rakyat", petani sebagai sumber daya untuk pembangunan dan basis petani adalah komoditas.

Petani juga dipersepsikan lemah, berada di strata bawah, dan kurang memiliki pengetahuan.² Mereka yang dicatat sebagai petani hanya petani yang secara temporer sedang bertani. "Petani potensial", yaitu mereka yang ingin bertani dan mereka yang memiliki keterampilan bertani tetapi sedang tidak bertani karena

² Syahyuti. 2013. Pemahaman Terhadap Petani Kecil Sebagai Landasan Kebijakan Pembangunan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 31 Nomor 1, Juli 2013: 15-29.

tidak memiliki lahan, tidak termasuk di dalamnya. Ciri utama dari cara pandang ini adalah tidak ada istilah dan definisi “petani kecil” secara khusus di berbagai regulasi. Semua batasan cenderung bersifat umum, sempit, dan tidak mempertimbangkan banyak sisi lain seorang petani.

Istilah “petani kecil” baru ditemukan di penjelasan Pasal 62 (ayat 2) UU Nomor 41 Tahun 2009 bahwa petani kecil adalah petani pengguna lahan yang menguasai lahan kurang dari 0,5 hektare. Di berbagai rumusan pasal di UU Nomor 22 Tahun 2019 ditemukan istilah “petani kecil”. Akan tetapi, Pasal 27 (ayat 2) UU ini mendefinisikan petani kecil dengan makna berbeda: petani kecil adalah petani yang sehari-hari bekerja di sektor pertanian yang penghasilannya hanya cukup untuk memenuhi keperluan hidupnya sehari-hari. Di UU Nomor 19 Tahun 2013 sama sekali tidak ditemukan istilah “petani kecil”. Tanpa menyebut “petani kecil”, di Pasal 12 (ayat 2) UU ini mengamanahkan perlindungan petani diberikan kepada: (a) petani penggarap tanaman pangan yang tidak memiliki lahan usaha tani dan menggarap paling luas 2 hektare, (b) petani yang memiliki lahan dan melakukan usaha budi daya tanaman pangan pada lahan paling luas 2 hektare, dan/ atau (c) petani hortikultura, pekebun, atau peternak skala usaha kecil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi, petani (maksimal dengan lahan 2 hektare) digolongkan sebagai petani yang harus dilindungi, meskipun tidak disebut “petani kecil”. Padahal, batasan 2 hektare tidak berisi petani dengan karakter sosial-ekonomi seragam.

Ciri lain dari cara pandang ini adalah dari seluruh pasal pada berbagai UU itu pemerintah tidak memberikan perlindungan kepada para buruh tani. Istilah dan definisi “buruh tani” tidak dikenal dalam berbagai regulasi itu. Istilah “buruh tani” hanya muncul sekali di bagian penjelasan UU Nomor 41 Tahun 2009 dan UU Nomor 19 Tahun 2013, tapi sama sekali tidak ada definisi, apalagi pengaturannya. Padahal, banyak buruh tani yang bekerja di perusahaan pertanian dengan lahan lebih luas dari 2 hektare. Karena pemerintah tidak “campur tangan” pada usaha pertanian dengan luas di atas 2 hektare jutaan buruh tani yang bekerja dan hidup di dalamnya tidak jadi perhatian pemerintah. Jadi, menurut perspektif pemerintah, buruh tani bukanlah petani. Mereka dimaknai dalam sumbangannya pada produksi komoditas. Tetapi

apakah mereka hidup berkecukupan, sejahtera, bermartabat atau tidak, tidak menjadi perhatian dalam kebijakan pemerintah.

Persoalan mendasarnya adalah, dari dahulu sampai sekarang, berbagai kebijakan tentang petani masih bersifat umum dan kurang sensitif terhadap perbedaan karakteristik petani yang beragam. Dalam dokumen resmi di Indonesia, tidak dikenal petani besar dan petani kecil. Dalam berbagai regulasi, petani dibagi atas komoditas yang diusahakan. Pembedaan ini sama sekali tak berkaitan dengan atribut sosial, ekonomi, dan politiknya.

Pembagian ini hanya untuk memudahkan pemerintah dalam menjalankan kegiatan ke desa. Karena itu, dalam berbagai regulasi dan kebijakan, apa yang dimaksud dengan petani adalah petani-petani kuat, berskala lahan sedang dan luas, dan modern.

Bukan petani kecil, petani gurem, tuna kisma, penyakap, dan buruh tani. Kealpaan mengatur petani kecil, juga buruh tani, adalah indikasi ketidaktahuan dan ketidakpedulian.³

Padaahal, diakui atau tidak, petani kecil adalah penggerak pertanian dan memberi pangan warga dunia. Dengan tangannya, mereka mengolah tanah, menanam benih dan memeliharanya, menyiram, dan memanen. Secara garis besar, penghuni Bumi saat ini bertumpu pada dua sistem pangan: jejaring pangan petani (*the peasant food web*) dan rantai pangan industri (*the industrial food chain*).⁴ Yang pertama mewakili produsen skala kecil mencakup petani, peternak, penggembala, pemburu, pengumpul, nelayan, dan produsen perkotaan dan pinggiran kota. Mereka bekerja tergantung musim. Jejaring ini menopang pangan 70% warga dan menghasilkan 70% makanan di Bumi dalam kalori dan berat. Mereka menggunakan kurang 25% lahan pertanian, 10% energi fosil, dan 20% air.

Sedangkan yang kedua, rantai pangan industri, mencakup rantai dari gen, bibit, *input* agrokimia, produksi pangan-serat, *trading* dan pengolahan bahan mentah, prosesing dan manufaktur hingga rak-rak di supermarket. Rantai pangan industri ini dihela oleh perusahaan transnasional raksasa

³ *Ibid.* (hal. 20).

⁴ ETC Group. 2017 (edisi ketiga). *Who Will Feed Us? The Peasant Food Web vs The Industrial Food Chain* (hal. 6)

seperti Syngenta, Monsanto, dan Bayer memanfaatkan lebih 75% lahan pertanian dunia, yang dalam prosesnya tiap tahun menghancurkan 75 miliar ton *top soil* dan menebang 7,5 juta hektare hutan. Rantai ini juga mengonsumsi 90% BBM fosil penyumbang emisi gas rumah kaca, dan mengonsumsi 80% air tawar. Ironisnya, lewat model pertanian berorientasi ekspor-industrial-monokultur yang mahal- ekstensif, korporasi-korporasi global ini hanya menopang 30% pangan warga Bumi.

Di Indonesia, dengan mengasumsikan petani kecil adalah petani gurem alias hanya menguasai lahan di bawah 0,5 hektare versi Badan Pusat Statistik (BPS), sesuai hasil Sensus Pertanian 2023 jumlah mereka mencapai 16,89 juta rumah tangga atau 60,84% dari total rumah tangga petani. Penting disadari, saat ini sepertiga penduduk Bumi adalah petani gurem (*peasant*), petani kecil (*small farmer*), dan buruh tani tanpa tanah (*landless labours*).⁵ Sejak era kolonialisme hingga era industri mereka tetap eksis. Mereka adalah petani dengan penguasaan lahan kecil, memproduksi secara terbatas namun lebih mandiri. Mereka menanam lahan dengan amat intensif, dengan menanam beberapa tanaman di satu lahan secara bersamaan (*multicropping*). Mereka juga memberdayakan lahan dengan menanam bahkan sebelum satu jenis tanaman dipanen (*intercropping*).

Ciri lainnya, mereka mengandalkan kepada tenaga kerja sendiri dan keluarga, mereka terjun langsung dengan tangan dan tenaganya sendiri mengolah tanah, mencabut rumput, menyebar pupuk hingga memanen hasilnya.⁶ Dengan cara seperti itu, riset-riset ekstensif menyimpulkan, pertanian keluarga/petani kecil lebih produktif dari pertanian industrial karena mengonsumsi sedikit BBM,⁷ pertanian skala kecil dan terdiversifikasi mudah beradaptasi dan pejal (*resilience*) sekaligus model keberlanjutan yang ramah kearifan lokal dan

⁵ Syahyuti. 2013. *Op. Cit.* (hal 16).

⁶ *Ibid.* (hal. 16)

⁷ Rosset, Peter Michael. 1999. The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations. *Food First Policy Brief*. No. 4. Institute for Food and Development Policy. <http://www.foodfirst.org/pubs/policybs/pb4.pdf>

keanekaragaman hayati, dan pertanian skala kecil lebih ramah terhadap perubahan iklim.⁸ Model pertanian ekspor-industrial-monokultur bukan resep mujarab mengatasi kemiskinan dan kelaparan.⁹ Model itu menghancurkan lingkungan (air dan tanah), mengerosi keanekaragaman hayati dan kearifan lokal (pola tanam, waktu tanam, olah tanah, pengendalian hama), dan mengekspose warga pada kerentanan tak terperi.

Namun demikian, akar terdalam krisis pangan karena pemerintah lupa mengurus sektor pertanian skala kecil, praktik aturan perdagangan yang tak adil, dan praktik dumping oleh negara-negara maju.¹⁰ Untuk mengikis kemiskinan, kelaparan, degradasi lingkungan, dan beradaptasi pada krisis iklim dan aneka krisis yang berulang disarankan agar memperkuat pertanian skala kecil, meningkatkan investasi pertanian agroekologis, mengadopsi kerangka kerja perdagangan adil, memberi perhatian kearifan lokal, memberi peluang sama (pada warga) agar berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, membalik akses dan kontrol sumber daya (tanah, air, dan modal) dari korporasi ke komunitas lokal, dan memperkuat organisasi petani¹¹ –yang semua ini adalah inti kedaulatan pangan.¹²

Hak-hak Petani dan Pemenuhannya

Memberdayakan petani berarti memberdayakan pertanian keluarga/petani kecil. Realitas ini tidak terhindarkan karena diakui atau tidak, mayoritas negeri ini dihuni petani kecil. Seperti pepatah kecil-kecil cabe rawit, demikian pula pertanian keluarga/petani kecil. Di Indonesia, meskipun disebut kecil peran

⁸ Altieri, Miguel A. 2009. Agroecology, Small Farms, and Food Sovereignty. *Monthly Review*, 61(3): 102–13.

⁹ McIntyre, Beverly D., Hans R. Herren, Judi Wakhungu, and Robert T. Watson (Editor). 2009. *Agriculture at a Crossroads*. Executive Summary of the Synthesis Report International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Washington D.C.: Island Press (page. 1-36).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*; Altieri, Miguel A. and Clara I. Nicholls. 2020. Agroecology and the Reconstruction of a Post-COVID-19 Agriculture. *The Journal of Peasant Studies*. <http://www.tandfonline.com/loi/fjps20>

¹² <https://viacampesina.org/en/food-sovereignty/>

mereka luar biasa besar. Kontribusi mereka bisa dihitung secara sederhana. Produksi padi pada 2023 sebesar 53,61 juta ton gabah kering giling. Bila dikalikan Rp6.200/kg¹³ nilainya Rp 332,38 triliun. Produksi jagung pada 2023 mencapai 14,46 juta ton (kadar air 14%). Dengan harga Rp4.200/kg¹⁴ nilainya Rp60,73 triliun. Pada tahun yang sama, produksi gula mencapai 2,2 juta ton. Dengan harga Rp12.500/kg¹⁵ nilainya sebesar Rp27,5 triliun. Dengan harga Rp10.775/kg, produksi kedelai pada 2023 mencapai 346.821 ton nilainya setara Rp3,73 triliun. Hanya dari empat komoditas, jika usahatani dianggap korporasi, omzetnya mencapai Rp424,34 triliun. Berapa banyak kekuatan korporasi di Indonesia yang sebesar itu? Hebatnya lagi, petani kecil ini pakai modal sendiri, bahkan jika terjadi gagal panen ditanggung sendiri.

Apa peran negara dalam membantu petani kecil? Boleh dikatakan minimal, kalau tidak disebut tidak ada. Petani dibiarkan gurem. Akses terhadap lahan nyaris tertutup. Bendungan, irigasi, dan jalan desa rusak. Transportasi dan rantai pasok yang amburadul membuat produk pertanian tak terangkut. Kalaupun terangkut harganya selangit, dan tak mampu bersaing dengan produk serupa dari luar negeri. Petani dan pertanian dicap tidak layak bank. Kredit tidak mengalir ke desa, ironisnya justru terjadi pelarian modal dari desa ke kota. Subsidi pupuk dan bibit sering salah sasaran. Saat terkena puso, ganti rugi tak memadai. Ujung semua itu, produksi petani mahal dan dituding tidak mampu bersaing. Padahal itu terjadi bukan sebab, tapi akibat: akibat kebijakan yang meminggirkan.

Sesuai amanah konstitusi, petani kecil seharusnya mendapatkan proporsi yang adil dalam pembagian kue ekonomi. Konsekuensinya, hak-hak mereka harus dipenuhi, ditegakkan,

¹³ Ini harga gabah kering giling (GKG) di tingkat penggilingan, sesuai Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 6 Tahun 2023 tentang Harga Pembelian Pemerintah dan Rafaksi Harga Gabah Dan Beras.

¹⁴ Ini harga jagung di petani, sesuai Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 5 Tahun 2022 tentang Harga Acuan Pembelian Di Tingkat Produsen Dan Harga Acuan Penjualan Di Tingkat Konsumen Komoditas Jagung, Telur Ayam Ras, Dan Daging Ayam Ras.

¹⁵ Ini harga gula di petani, sesuai Peraturan Badan Pangan Nasional Nomor 17 Tahun 2023 tentang Harga Acuan Pembelian di Tingkat Produsen dan Harga Acuan Penjualan di Tingkat Konsumen Komoditas Kedelai, Bawang Merah, Cabai Rawit Merah, Cabai Merah Keriting, Daging Sapi/ Kerbau, dan Gula Konsumsi.

dan dilaksanakan oleh para pemangku kebijakan.¹⁶ Bukan hanya untuk memberdayakan petani, tapi sebagai bagian dari pelaksanaan amanah konstitusi. Terkait itu, hal terpenting adalah menyangkut kedaulatan petani atas sumber daya produktif (lahan, air, modal, faktor produksi), kedaulatan atas teknologi dan pengetahuan (benih, pupuk, obat-obatan, dan penyuluhan), kedaulatan atas penanganan pascapanen dan pengolahan hasil, kedaulatan atas perdagangan yang adil, dan kedaulatan berorganisasi dan ikut menentukan kebijakan di semua level (lokal, nasional, dan internasional).¹⁷

Hak Petani Atas Lahan dan Sumber Daya Lainnya

Selama ini pembangunan pertanian di Indonesia masih berorientasi pada aspek produksi. Peningkatan produksi selalu menjadi pilihan yang diambil, bukan pendekatan kesejahteraan petani. Telanjur ada asumsi bahwa tatkala produksi pertanian naik kesejahteraan petani juga akan naik. Asumsi ini salah dan menyesatkan. Mata rantai yang putus dalam asumsi ini adalah penguasaan lahan. Jika penguasaan lahan sempit, bahkan sangat sempit, produksi yang dihasilkan tidak akan cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga petani. Bahkan, jika pun penguasaan lahan memadai, tidak ada jaminan kesejahteraan petani membaik. Terutama apabila petani tidak mendapatkan jaminan akses yang luas dan memadai kepada sumber daya produktif lainnya, seperti air dan modal.

Hampir satu dekade Presiden Joko Widodo memerintah (2014-2023), dari 9 juta hektare reforma agraria capaiannya masih kecil. Dari 9 juta hektare itu pemerintah menargetkan 4,1 juta hektare dari pelepasan kawasan hutan dan 0,4 juta hektare dari hak guna usaha (HGU) habis dan tanah telantar. Sisanya, 4,5 juta hektare, program sertifikasi tanah biasa. Pemerintah mengklaim

¹⁶ Wahono, Francis (Editor). 2002. *Hak-hak Asasi Petani dan Proses Perumusannya*. Yogyakarta: Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas (hal. 8).

¹⁷ Syahyuti. 2013. *Op. Cit.* (hal. 20); Hubert, Coline. 2019. *Deklarasi PBB Tentang Hak Asasi Petani: Suatu Alat Dalam Perjuangan Bagi Masa Depan Bersama* (diterjemahkan oleh Serikat Petani Indonesia). Geneva: Centre Europe – Tiers Monde (CETIM) (hal. 71-87).

meredistribusikan tanah 1,43 juta hektare (358%) dari HGU habis dan tanah telantar dan redistribusi dari kawasan hutan 0,3 juta hektare (9%). Bagi Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA),¹⁸ klaim capaian ini patut diragukan karena data (HGU yang mana dan siapa penerima redistribusi) tak pernah dibuka ke publik. Klaim itu juga bertentangan dengan fakta petani gurem kian besar, konflik agraria terus meningkat dan kian meluas serta ketimpangan kepemilikan lahan makin melebar.

Lahan (tanah) adalah dasar kehidupan bagi produsen. Tidak sulit memahami ini. Apa yang bisa dilakukan petani tanpa aset produktif utama mereka: tanah. Doktrin ini berlaku: "Tidak ada lahan tidak ada petani, tidak ada laut tidak ada nelayan."¹⁹ Sumber daya alam lain sama pentingnya bagi orang-orang yang bekerja di perdesaan: badan air, laut pesisir, perikanan, padang rumput, dan hutan. Sumber daya ini, khususnya tanah, adalah dasar kehidupan bagi mereka yang bekerja di perdesaan. Di sana budaya mereka diekspresikan. Hak atas lahan harus memenuhi dua misi sekaligus: memberikan akses kepada sumber daya dan menjamin penggunaan dan manajemen sumber daya tersebut.

Terkait pemenuhan hak atas lahan dan sumber daya lainnya itu setidaknya ada tiga hal yang patut diperhatikan.²⁰ *Pertama*, memastikan fungsi sosial tanah. Hubungan tanah dan manusia (baca: petani) sama sekali tidak bisa dipahami semata-mata sebagai hubungan komersial. Fungsi sosial berarti lahan harus menguntungkan masyarakat secara keseluruhan. Konsep fungsi sosial lahan tidak bertentangan dengan kepemilikan pribadi, tetapi juga tidak menganggap kepemilikan pribadi adalah sumber semua hak. Lahan pertanian, misalnya, harus berfungsi untuk memberi makan populasi, bukan aset keuangan yang digunakan buat spekulasi. Di Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria secara tegas diatur fungsi sosial tanah.

¹⁸ Konsorsium Pembaruan Agraria. 2024. *Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*. Catatan Akhir Tahun 2023 Konsorsium Pembaruan Agraria. Jakarta Selatan: Konsorsium Pembaruan Agraria (hal. 57-80).

¹⁹ Hubert, Coline. 2019. *Op. Cit.* (hal. 74).

²⁰ *Ibid.* (hal. 74-77).

Kedua, keamanan kepemilikan lahan. Unsur pertama keamanan penguasaan adalah legalitas. Perlindungan hukum terhadap penggunaan sumber daya alam bertujuan untuk mencegah, setidaknya memberikan pertahanan, terhadap penggusuran paksa. Unsur kedua keamanan adalah menciptakan jaring pengaman finansial. Petani jarang memiliki hak penuh atas lahan. Akan tetapi, formalisasi di bawah rezim kepemilikan pribadi juga bukan obat mujarab. Karena itu, pengakuan banyak jenis dan bentuk-bentuk kepemilikan (kepemilikan kolektif, hak pakai, dan yang lain) sesuai dengan semua kemungkinan penggunaan sumber daya oleh petani bisa diadopsi. *Ketiga*, elemen terakhir dari hak atas lahan adalah keberlanjutan. Negara harus mengambil langkah-langkah untuk menjamin keberlanjutan penggunaan lahan. Dalam praktik bisa diterapkan model pertanian agroekologi, ekoregion, permakultur atau yang lain. Apapun pilihannya harus berbasis 4 pilar: fisibel secara ekonomi, menggunakan teknologi adaptif, berkelanjutan dan tidak merusak lingkungan, dan secara sosial-budaya diterima oleh warga.²¹

Hak Petani Atas Benih

Dari dulu sampai sekarang petani, terutama petani kecil, adalah pemulia dan pengembang benih terpenting di dunia. Petani kecil membiakkan 2,1 juta varietas, jauh melampaui varietas yang dikembangkan perusahaan transnasional: 103 ribu varietas. Yang benar-benar dikembangkan perusahaan transnasional pun amat kecil. Misalnya, perusahaan transnasional mengembangkan 137 spesies tanaman. Akan tetapi, hanya 16 spesies tanaman (komersial) yang menghasilkan 86% produksi pangan secara global. Sebaliknya, sekitar 80-90% benih petani disimpan, dibagikan atau diperdagangkan secara lokal. Petani

²¹ FAO. 2018. *The 10 Elements of Agroecology: Guiding The Transition to Sustainable Food and Agricultural Systems*. Rome: Italia (page 1-15); Holt-Gimenez, Eric. 2019. Capitalism, Food, and Social Movements: The Political Economy of Food System Transformation. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*. ISSN: 2152-0801 online. <https://www.foodsystemsjournal.org> ²² ETC Group. 2017. *Op. Cit.* (hal. 19-21).

kecil juga mengawinkan 50.000-60.000 kerabat liar sebagai bagian dari adaptasi terhadap perubahan iklim, yang nilai ekonominya mencapai US\$196 miliar.²²

Seperti halnya sumber daya lain, tanpa benih petani tidak dapat bekerja dan memproduksi selaras dengan lingkungan alam dan budaya mereka. Namun, sistem benih petani terancam punah oleh persaingan ketat dari sistem benih industri. Hal ini, antara lain, difasilitasi oleh hukum perdagangan internasional di bawah *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) di bawah Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Negara anggota harus menerapkan sistem perlindungan hak kekayaan intelektual hewan dan tumbuhan berbasis paten untuk mendukung privatisasi dan komodifikasi kehidupan. Ujung dari rezim ini adalah kontrol (penuh) benih di bawah perusahaan transnasional. Tiga perusahaan²³ (Monsanto, DuPont Pioneer, dan Syngenta) mengendalikan lebih 50% pasar benih dunia. Mereka bisa memaksakan benih, termasuk memaksakan harga tinggi.

Regulasi yang semula mengekang petani untuk menjadi penangkar telah direvisi setelah diuji materi di Mahkamah Konstitusi. UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (yang kemudian diubah jadi UU 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan) dan UU Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman memungkinkan petani kecil mendapatkan varietas atau benih unggul lewat pemuliaan tanaman sendiri, termasuk juga proses pengumpulan, pencarian, dan pendistribusian benih lokal atau plasma nutfah di komunitas petani. Namun, kriminalisasi petani kecil masih saja terjadi.²⁴ Karena itu, terkait kewajiban negara atas pemenuhan hak petani atas benih, pertama-tama tidak hanya menghormati pilihan petani yang menanam tanaman, tapi juga memungkinkan petani melakukan pilihan-pilihan itu. Ini mencakup pengembangan, penyimpanan, penggunaan, perlindungan, bertukar dan menjual benih.²⁵ Semua kegiatan ini

²³ Hubert, Coline. 2019. *Op. Cit.* (hal. 79).

²⁴ <https://spi.or.id/hentikan-proses-hukum-munirwan-penuhi-hak-petani-atas-benih-sebagai-fondasi-kedaulatan-pangan/>

²⁵ Hubert, Coline. 2019. *Op. Cit.* (hal. 80-81).

terkait seleksi benih dan adaptasi yang rutin dilakukan petani. Tugas negara adalah mendukung sistem benih yang dibuat petani, yang mungkin non-komersial. Termasuk memastikan penelitian dan pengembangan terkoneksi ke pengetahuan petani.

Hak Petani Atas Pengetahuan dan Teknologi Pertanian

Kedaulatan petani atas pengetahuan dan teknologi belum terjamin. Posisi petani berada dalam subordinat negara. Jika “pengetahuan adalah kekuasaan”, maka petani tidak berkuasa atas pengetahuan, bahkan pengetahuan yang dimiliki petani sendiri. Ini bisa dilihat –setidaknya—dari persepsi pemerintah terhadap petani. Pendidikan petani yang rendah, misalnya, diposisikan sebagai masalah dalam banyak dokumen resmi, termasuk rencana kerja Badan Penyuluhan dan SDM Kementerian Pertanian. Sikap ini, setidaknya menjadi dasar mengapa petani tak banyak dilibatkan dalam pembentukan organisasinya.²⁶ Partisipasi petani kurang diberikan peluang. Di Permentan Nomor 273 Tahun 2007 yang menjadi pedoman pokok tenaga lapang dalam mengorganisasikan petani, semua kegiatan monitoring, evaluasi, dan pelaporan dilakukan aparat pemerintah dan penyuluh pertanian.

Pelayanan penyuluhan semakin menurun. Layanan yang ada pun tidak selalu bisa diakses oleh semua petani. Petani yang mengikuti penyuluhan hanya 19,14%.²⁷ Ditinjau dari kelompok pendapatan, ada kecenderungan semakin tinggi pendapatan rumah tangga petani semakin tinggi pula akses terhadap lembaga pertanian, baik terhadap penyuluhan, kelompok tani maupun koperasi. Ini menandakan pemerintah bekerja dengan kegiatan yang didesain dari atas (*top down*) dan berharap dampak akan menyebar otomatis (*trickle down*), yang ternyata tidak terjadi. Asumsi bahwa teknologi agribisnis yang diintroduksi

²⁶ Syahyuti. 2013. *Op. Cit.* (hal. 23).

²⁷ Marhaeni, Harmawanti, Slamet Sutomo, dan Ivanovich Agusta (Editor). 2014. *Analisis Sosial Ekonomi Pertanian di Indonesia: Hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian Sensus Pertanian 2013*. Jakarta: BPS (hal. 33-36).

secara intrinsik netral terhadap semua skala usaha tani terbukti tak sepenuhnya benar.²⁸

Negara harus hadir, *pertama*, pengetahuan kearifan lokal yang dimiliki petani harus dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Pengembangan benih misalnya, harus dipastikan mempertimbangkan prioritas kebutuhan petani. Pengembangan tidak bisa diarahkan semata-mata untuk menghasilkan benih unggul tanpa mengoneksikan dengan pengetahuan benih petani.²⁹ *Kedua*, penyuluhan salah satu tugasnya dalam transfer teknologi harus didesain oleh penyuluh bersama petani. Bahkan juga dengan peneliti. Dengan cara begitu, selain muncul kesetaraan juga memungkinkan terjadi proses desain dan adopsi inovasi, juga lahirnya inovasi-inovasi kolektif. Petani yang sering dikategorikan lambat (*laggard*), misalnya, mereka juga mengadopsi sejumlah inovasi yang sama banyak dengan yang inovator dan pengadopsi awal. Cuma, mereka yang kategori lambat ini memiliki “dinamika berbeda” (multi perspektif), sehingga perlu dipahami berbeda.³⁰

Hak Petani Atas Pangan dan Penghasilan Yang Layak

Petani melakukan aktivitas menanam, memelihara, dan memanen. Akan tetapi, bukan berarti ia berkuasa penuh atas hasil panennya. Pada level mikro, petani penyakap, misalnya, ia harus membagi hasil panen dengan pemilik tanah. Di level makro, karena ekosistem hulu-hilir pertanian belum terbentuk, petani memiliki akses yang rendah kepada hasil panennya sendiri. Dengan harga komoditas yang rendah, petani bukan saja tidak akan bisa mencukupi kebutuhan hidupnya, modal berusaha tani bisa tidak kembali.

²⁸ Mubyarto dan Awan Santosa. 2003. Pembangunan Pertanian Berkelanjutan: Kritik Terhadap Paradigma Agribisnis. *Majalah Ekonomi Rakyat* Tahun II No. 3, Mei 1003. <http://ekonomirakyat.org/edisi15/artikel7>.

²⁹ Hubert, Coline. 2019. *Op. Cit.* (hal. 81).

³⁰ Syahyuti. 2013. *Op. Cit.* (hal. 24).

Sesuai konstitusi, seperti diatur dalam berbagai pasal di UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, negara harus memastikan akses (fisik dan ekonomi atau daya beli) petani terhadap pangan, termasuk hak untuk memproduksi dan mengonsumsi makanan produksi sendiri.³¹ Hak petani atas pangan ini akan bisa tegak apabila hak atas kedaulatan pangan ditunaikan. Ini menyangkut hak petani untuk menentukan sistem pangan dan pertanian mereka sendiri. Termasuk hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan tentang kebijakan pangan dan pertanian, mengonsumsi makanan sehat yang diproduksi secara berkelanjutan dan ramah lingkungan selaras budaya mereka. Jadi, produksi pangan dan memberi makan populasi adalah tugas negara, dan tidak pernah diserahkan kepada perusahaan transnasional, kepentingan finansial atau negara lain.

Terkait hak atas penghasilan yang layak, ini pertama-tama untuk memastikan petani dan orang-orang yang bekerja di perdesaan menerima upah yang adil. Tidak hanya atas pekerjaan mereka, tetapi juga atas layanan yang mereka berikan kepada masyarakat secara keseluruhan dalam bentuk, misalnya, produksi pangan cukup, harga pangan dan harga barang stabil membuat situasi sosial-politik juga stabil, dan impor menurun. Hak atas penghasilan yang layak bakal tercapai apabila hak atas sarana produksi dipenuhi. Menghubungkan sarana produksi dengan hak atas penghasilan yang layak tak lain untuk memastikan hak atas penghasilan bisa dicapai. Akses ke sarana produksi diperlukan untuk menjangkau pasar mereka. Ini bukan berarti mengintegrasikan petani ke sistem perdagangan dominan, tapi menyediakan dukungan pasar yang lebih dekat ke petani.³²

Dalam konteks lingkungan alam, petani perlu perlindungan atas berbagai kemungkinan kerugian bencana alam, seperti kekeringan, banjir, dan bencana lain. Negara perlu memberi jaminan hukum, lewat asuransi misalnya, apabila itu terjadi petani tak terlalu menderita. UU Nomor 19 Tahun 2013 mengamankan ini, tapi masih belum memadai. Dalam lingkup lingkungan sosial-ekonomi, negara perlu menjamin struktur pasar yang menjadi

³¹ Hubert, Coline. 2019. *Op. Cit.* (hal. 83).

³² *Ibid.* (hal. 82).

fondasi pertanian adalah struktur pasar yang adil. Ini tidak hanya untuk mengatasi masalah struktur pasar yang tidak adil di dalam negeri, tapi juga sebagai siasat atas struktur pasar dunia yang tak adil bagi negara-negara berkembang. Pendek kata, semua yang menambah biaya eksternal petani, menurunkan harga riil produk pertanian dan struktur yang menghambat kemajuan pertanian perlu landasan hukum yang kuat agar perlindungan petani bisa dilaksanakan sebagai kewajiban negara.³³

Hak Petani Dalam Berorganisasi

Pemerintah mendorong petani untuk berorganisasi guna menyalurkan aspirasinya dan memperkuat posisi tawar petani. Sikap pemerintah begitu terbuka dan demokratis dalam penumbuhan dan pengembangan kelembagaan petani. Namun, jika dicermati lebih jauh, pendekatan yang dilakukan pemerintah tidak lain menjadikan organisasi petani sebagai alat kekuasaan. Pengaruh pemerintah demikian besar dalam pembentukan dan berjalannya organisasi petani. Keberadaan organisasi petani saat ini merupakan akibat langsung dari pengaruh intervensi pemerintah yang kuat, setidaknya sejak era Bimbingan Masal (Bimas). Saat itu organisasi petani adalah elemen penting dalam program Revolusi Hijau, selain introduksi teknologi, birokrasi, dan pasar.³⁴

Ratusan ribu organisasi petani telah diintroduksi, baik berupa kelompok tani, gabungan kelompok tani (gapoktan) atau koperasi, namun hanya sedikit yang benar-benar eksis dan berjalan baik. Penyebabnya adalah pendekatan *top-down*, sehingga tak diikuti tumbuhnya partisipasi petani atau karena kurang memperhitungkan konteks sosial yang ada. Pendek kata dalam hal relasi negara dengan petani, kelompok tani,

³³ Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan: Pemikiran Untuk Membalik Arus Sejarah Pembangunan Nasional*. Jakarta: GAPPERINDO.

³⁴ Syahyuti. 2013. *Op. Cit.* (hal. 25); Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua* (Penerjemah Ciptaningrat Larastiti). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia (hal. 32-33).

gapoktan, dan koperasi dijadikan sebagai alat atau wadah untuk memudahkan kontrol oleh negara. Kekuasaan (*power*) pemerintahan desa dijadikan jalan untuk memuluskan kegiatan.³⁵ Sampai saat ini kelompok tani dan gapoktan masih sebatas untuk fungsi administrasi dan komunikasi. Sejatinya diharapkan juga untuk fungsi ekonomi, namun kurang berhasil. Sementara koperasi, oleh dinas koperasi lebih dimanfaatkan sebagai fungsi administrasi dan komunikasi. Fungsi ekonomi koperasi oleh dinas pertanian masih jauh dari berhasil.

Ke depan, negara harus mengembalikan fungsi kelompok tani dan Gapoktan dalam mewujudkan *better farming, better business, better living, dan better community*. Pemerintah harus menghentikan kontrol petani lewat organisasi yang dibentuk. Organisasi petani harus menjadi alat perjuangan petani untuk tujuan yang lebih hakiki. Itu bisa terwujud apabila tangan-tangan kekuasaan berhenti mengobok-obok organisasi petani. Sebaliknya, organisasi petani didorong tumbuh dari bawah mengikuti dinamika yang ada. Organisasi petani dibangun untuk memenuhi dua kebutuhan, yaitu fungsi administrasi pembangunan, misalnya untuk kepentingan penyaluran bantuan, serta fungsi komunikasi secara horizontal dan vertikal. Lebih dari itu, organisasi juga bisa menjadi wahana agregasi fungsi kolektivitas ekonomi dengan memastikan pembentukan badan usaha. Selain itu, terdapat dua fungsi lain organisasi petani, yaitu fungsi partisipasi petani dalam pembangunan dan fungsi perwakilan atau representasi politik petani.³⁶

³⁵ Syahyuti, Rita Nur Suhaeti, Sri Wahyuni, Amar Kadar Zakaria, Tjetjep Nurasa. 2015. *Op. Cit.* (hal. 29-30).

³⁶ *Ibid.* (hal. 45).

MAKLUMAT HKTI

Menyadari akar masalah keterpurukan pertanian, juga kondisi riil petani sebagai pelaku utama pertanian, Himpunan Kerukunan Petani Indonesia (HKTI) memandang perlu ada langkah-langkah serius, sistematis, dan terencana guna memberdayakan (*empowering*) petani dari sisi SDM (*human capital*) maupun kelembagaannya (*social capital*). Dari sisi edukasi, pendidikan petani Indonesia masih rendah. Banyak yang tidak tamat SD, bahkan tidak sekolah. Penyuluh pertanian ASN dan PPPK kuantitas dan kualitasnya semakin menurun, maka peran penyuluh swadaya dan penyuluh swasta semakin dibutuhkan. Sayangnya, jumlahnya masih belum memadai. Karena itu, perlu ditingkatkan intesitas pendidikannya, pelatihan, dan penyuluhan yang beragam dengan bermacam-macam pendekatan dan paket. Sistemnya harus bersifat terbuka, melibatkan banyak pihak (partisipasi) dengan tingkat kesiapan dan kapabilitas berbeda. Tidak hanya penyuluh dan peneliti, tapi petani (pria dan wanita), pemuda, milenial, dan yang lain. Untuk mengefektifkan koordinasi di tingkat desa, bisa mendayagunakan Pos Penyuluhan Desa (Posluhdes). Semua pihak yang akan melakukan penyuluhan baik bidang pertanian, perikanan, kehutanan, bahkan Keluarga Berencana, dapat menggunakan Posluhdes.

Berikutnya, semua petani harus berhimpun secara kolektif dalam organisasi yang sekaligus dilengkapi dengan badan usaha. Secara umum, perlu dibangun tiga tingkat organisasi petani, yakni tingkat organisasi individual (*individual organization*), organisasi koordinasi (*intergroup organization*), dan organisasi pendukung (*supporting group*).³⁷ Meskipun tak sebangun, tiga organisasi ini agak berimpit dengan pemilahan berdasarkan tingkat dusun, desa, dan kabupaten. Organisasi individual bisa berbentuk kelompok tani, kelompok wanita tani, kelompok tani berdasarkan komoditas atau koperasi primer. Peran organisasi ini selain mencetak SDM petani tangguh, juga melayani penyediaan sarana produksi pertanian, pembiayaan usaha tani, dan pemasaran (pengolahan) hasil pertanian.

³⁷ *Ibid.* (hal. 47).

Organisasi koordinator posisinya berada di atas organisasi individual. Ia berperan sebagai koordinator, menyatukan kegiatan dan sumber daya, melayani kebutuhan organisasi, dan mewakili segala kebutuhan organisasi ke luar. Pilihannya bisa dalam bentuk gapoktan atau koperasi sekunder. Perlu dicatat, gapoktan tidak bisa memiliki badan hukum. Organisasi koordinator harus mampu menjalankan banyak peran karena posisinya melayani banyak kebutuhan internal dan eksternal. Untuk membagi-bagi tugas perlu dibentuk kelompok-kelompok atau *service committees* dengan tugas berbeda.

Selama ini organisasi pendukung hanya melibatkan dinas pertanian dan badan penyuluhan. Ke depan amat potensial untuk mengoptimalkan peran organisasi petani di level kabupaten/kota, seperti HKTI, KTNA (Kontak Tani Nelayan Andalan), dan berbagai asosiasi (asosiasi individual petani, misal asosiasi petani organik dan asosiasi komoditas). Asosiasi yang variatif ini mencerminkan diri sebagai kelompok kepentingan petani (*farmers interest groups*). Agar lebih efektif, elemen "*supporting group*" ini semestinya berkoordinasi, bahkan menyatukan diri dalam wadah bersama. Dibutuhkan sebuah *representatives of groups* untuk petani yang di dalamnya mencakup para pihak: pemerintah daerah, organisasi petani, nonpemerintah ataupun tokoh-tokoh lokal. Di daerah juga dimungkinkan dibentuk koperasi sekunder tingkat kabupaten/kota. Selain di kabupaten/kota, *representatives of groups* bisa dibentuk di tingkat provinsi dan nasional.

Sebagai acuan, bisa merujuk pada Koperasi Pertanian Jepang (*Japan Agricultural Cooperatives*) yang juga dikenal sebagai Nōkyō atau JA Group.³⁸ JA Group terdiri dari 694 koperasi regional di Jepang yang memasok *input* produksi pertanian hingga produk akhir. Di kedua ujung rantai ini, *input* produksi (pupuk, pestisida, mesin, dan yang lain) dan *output* produksi (beras, gandum, jelai, dan produk olahan), model bisnis JA Group bersifat monopoli atau kuasi-monopoli. JA Group mencakup badan administratif yang mengawasi koperasi regional di beberapa prefektur, menjalankan bisnis grosir produk makanan dan *input* produksi

³⁸ https://en.wikipedia.org/wiki/Japan_Agricultural_Cooperatives

melintasi perbatasan kota dan prefektur, menjadi pembeli siaga (*off-taker*) hasil pertanian, mengelola serikat kredit, dan melayani asuransi. Bahkan, banyak bisnis sampingan yang dikelola yang memberikan keuntungan cukup besar.

Anggota JA mendapatkan layanan menyeluruh dari koperasi, mencakup hampir seluruh aspek kehidupan petani dan keluarganya. Meskipun berbentuk organisasi petani akar rumput sukarela, JA berbeda dari koperasi lain di dunia. JA didirikan pemerintah sebagai alat pelaksana regulasi, mencakup semua petani di seluruh negeri. JA juga melakukan kegiatan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun didirikan pemerintah, JA menjadi sulit dikendalikan karena entitas tersebut berkembang menjadi lobi pertanian yang kuat. Termasuk dalam memengaruhi harga pangan. Begitu kuatnya lobi (politik) JA, Perdana Menteri Jepang bisa jatuh atau tak terpilih lagi apabila membuat kebijakan yang merugikan petani, yang otomatis merugikan JA secara keseluruhan. Pengaruh politik JA terhadap Partai Demokrat Liberal (LDP) Jepang demikian besar, terutama dari daerah pemilihan dengan populasi petani yang besar.

Tentu saat ini terlalu muluk berharap membentuk koperasi seperti JA. Akan tetapi, ada sejumlah teladan yang bisa diambil untuk mengembangkan koperasi atau institusi serupa di Indonesia. *Pertama*, ada kebutuhan riil petani untuk menyatukan diri dalam organisasi. Lewat investasi kolektif itu para petani menyatukan kekuatan guna menciptakan nilai tambah dan pendapatan yang lebih tinggi. Tidak cukup membangun organisasi, tapi juga badan usahanya. *Kedua*, organisasi petani dan badan usaha itu harus menyatukan diri dalam wadah bersama untuk menghimpun kekuatan lebih besar. Ini dilakukan di level kabupaten/kota, provinsi, dan nasional. *Ketiga*, badan usaha yang dibentuk setidaknya melayani tiga kebutuhan mendasar petani: menjadi pembeli siaga (*off-taker*), menyediakan pembiayaan usahatani, dan melengkapinya dengan asuransi.

Di tingkat pusat, agar pasokan atau produksi pangan nasional aman, petani untung, dan konsumen tersenyum pemerintah harus melakukan serangkaian langkah. *Pertama*, kebijakan petani dijamin untung. Ini bisa dilakukan dengan serangkaian kebijakan: menyediakan pupuk dengan harga murah, menurunkan biaya

sewa lahan (karena biaya sewa lahan mencapai sekitar 40% dari biaya produksi) lewat UU Sewa Lahan Pertanian, menurunkan harga obat-obatan pertanian dengan membuat versi generik, memberikan petani kredit berbunga rendah (1,5-3% seperti di Thailand) tanpa agunan, dan menetapkan harga pembelian pemerintah (HPP) untuk berbagai komoditas yang memberikan minimal keuntungan 30% bagi petani yang diterbitkan setiap tahun sebelum masa tanam tahun berikutnya. Langkah ini sebagai koreksi kebijakan pangan pemerintah yang selama berpuluh-puluh tahun terlalu berat miring ke konsumen.

Kedua, menyediakan Kredit Kepemilikan Lahan (KPL). Caranya, memberikan kesempatan swasta sebagai pengembang kawasan pertanian terpadu lengkap dengan infrastruktur dengan luas minimal 10 ribu hektare. Kawasan ini bisa berbentuk "HGU abadi". Artinya, selamanya digunakan untuk produksi komoditas pertanian. Perusahaan swasta sebagai inti mengerjakan 15% dari lahan. Perusahaan ini bertugas memegang manajemen kawasan dan membuat contoh aktivitas produksi hingga pascapanen dan agroindustri dengan produk jadi-setengah jadi yang kompetitif di pasar. Sisanya, 85% lahan diberikan ke petani gurem dengan luas 5 hektare per keluarga dengan pola KPL.

Proses budidaya harus mengikuti program yang dibuat perusahaan inti. HGU bagi petani plasma dapat diturunkan kepada satu anaknya, tidak boleh dipecah waris. HGU bagi keluarga petani akan dicabut apabila tidak mengikuti program kawasan. Manajemen kawasan bekerja sama dengan pasar komoditi pangan yang berfungsi sebagai pusat distribusi dengan sistem penjualan grosir bagi pasar eceran. Komoditi yang diusahakan kawasan berdasarkan kebutuhan pasar, mencakup jenis, spesifikasi, dan jumlah sesuai kebutuhan harian atau mingguan. Pusat distribusi berada di pusat-pusat konsumsi, bisa dibangun pemerintah dan atau bersama swasta yang profesional. Dilengkapi dengan sistem informasi dan fasilitas pergudangan dalam rangka pengendalian pasokan komoditi.

Pemerintah memberikan fasilitas kredit usaha tani dengan bunga di bawah 3% per tahun. Kepada manajemen kawasan tidak dikenakan pajak sampai kegiatan agribisnis ini menguntungkan. Manajemen kawasan bertanggung jawab dan di bawah koordinasi serta pengawasan Badan Pangan Nasional. Semua

produk dari kawasan didistribusikan melalui sistem pasar dalam rangka menjaga stabilitas harga pangan secara nasional. Tidak ada produk dari kawasan yang disalurkan melalui bantuan atau operasi pasar. Sistem satu pintu (*single gate*) ini memudahkan dalam eksekusi kebijakan, termasuk pengawasan.

Ketiga, subsidi, apakah subsidi pupuk atau benih, diberikan kepada semua pelaku petani padi dan jagung tanpa membatasi luas lahan. Ini sebagai bentuk keadilan. Pilihan padi dan jagung karena dua komoditas ini merupakan komoditas strategis. *Keempat*, fungsi penyuluh pertanian, perikanan, dan kehutanan harus dikembalikan sesuai UU Nomor 16 Tahun 2006. *Kelima*, kembalikan dan tingkatkan KUD menjadi Koperasi Petani Indonesia (KPI). Ini sebagai usaha bersama dalam hal menjadi pembeli siaga (*off-taker*) dan menjual produksi petani. Subsidi dan kredit melalui bisa disalurkan melalui KPI. *Keenam*, mengembangkan sistem pertanian terpadu berbasis kelompok tani atau gapoktan sehingga ada penghasilan harian, mingguan, bulanan, semesteran, dan tahunan.

BAB VI: PENUTUP

Buku ini digagas dan ditulis sebagai ungkapan keprihatinan para insan pertanian yang berhimpun dalam Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI). Kami para insan pertanian di HKTI tidak sekadar meratap dan berteriak. Karena itu, gagasan sebagai ungkapan keprihatinan itu kemudian ditulis. Dengan ditulis, apalagi dalam bentuk buku, gagasan meninggalkan jejak yang jelas. Dengan ditulis, gagasan bisa ditelusuri dari awal hingga akhir. Lebih dari itu, dengan ditulis, gagasan itu bisa ditakar oleh banyak pihak. Apakah gagasan itu relevan menjawab tantangan mutakhir atau kedaluwarsa, apakah gagasan itu realistis alias berpijak pada realitas atau mengada-ada alias mengawang-awang, apakah gagasan itu memungkinkan dipraktikkan atau hanya teoritis, apakah gagasan itu mengandung hal baru atau daur ulang gagasan sebelumnya, dan seterusnya.

Secara keseluruhan, lewat gagasan yang ditulis di buku ini, kami instan pertanian yang berhimpun dan berhikmat di HKTI hendak bermaksud untuk turut berkontribusi memenuhi panggilan moral memikirkan masa depan bangsa, khususnya pembangunan pertanian, agar tidak semakin terpuruk lebih dalam lagi di masa mendatang. Berbeda dengan buku-buku pada umumnya, buku ini dilabeli "buku putih". Disebut "buku putih", karena kami ingin menjelaskan posisi di mana kami berdiri dan berpihak: kepada petani. Juga disebut "buku putih", karena

lewat buku ini kami tidak sekadar menuliskan gagasan, tetapi kami menawarkan jalan keluar atau solusi, yang diawali dari mengenali akar masalah atau jantung masalah yang membuat pertanian mengalami keterpurukan masif.

Mengapa itu kami lakukan? Pencarian akar masalah, seperti diuraikan di bagian pendahuluan, tak lain dan tak bukan dimaksudkan untuk memformulasikan jalan keluar yang tepat. Agar tidak terjebak pada solusi yang sama atau solusi yang “itu-itu saja”. Atau solusi yang hanya menyembuhkan sakit kepala, tapi tidak menusuk jantung apa akar penyebab sakit kepala. Sudah barang tentu, untuk mengenali dan menemukan akar masalah keterpurukan pertanian Indonesia itu tidak mudah. Oleh karena itu, pemeriksaan ulang terhadap aneka undang-undang, regulasi, organisasi, kelembagaan, kebijakan, perencanaan, perancangan, dan seluruh aspek pembangunan, terutama pembangunan pertanian, intens dilakukan. Juga direfleksikan dan didiskusikan dengan banyak pihak.

Dari pemeriksaan ulang, refleksi dan diskusi itu, seperti diuraikan di bab II, ditemukan tiga akar masalah. *Pertama*, masih bercokolnya praktik pola ekonomi era kolonial dari para pengambil kebijakan di Indonesia, yaitu budaya memarginalkan petani dan pertanian. Dari pemeriksaan ulang terhadap undang-undang, regulasi, kebijakan, organisasi, kelembagaan, dan aspek pembangunan yang lain ditemukan relasi yang kuat antara kebijakan di era kolonial dengan setelah Indonesia merdeka hingga saat ini. Budaya memarginalkan petani dan pertanian itu tidak hanya berlanjut di masa kini, tapi terus mengalami pendalaman. Ujung dari berlanjutnya praktik itu, petani kecil kian tersingkir di satu sisi, di sisi lain korporasi besar swasta, bahkan asing, kian perkasa. Perampasan lahan petani (*land grabbing*) terus terjadi diiringi lahan korporasi yang meraksasa. Liberalisasi penguasaan lahan jauh menyimpang dari amanah Pasal 33 UUD 1945 dan UU Pokok Agraria. Otonomi daerah membuat pertanian tak diurus daerah.

Kedua, perubahan fokus pembangunan ekonomi: dari semula ke pertanian beralih ke pengembangan potensi ekspor lewat industri yang tidak berbasiskan sumber daya dalam negeri. Hasilnya, bukan saja pertanian yang ditinggalkan karena dianggap sudah bisa mandiri kian terpuruk, industri yang

digadang-gadang sebagai penggerak ekonomi nasional juga tak lebih dari industri tukang jahit dan perakitan. Yang terjadi kemudian adalah industrialisasi semu, industrialisasi yang bebannya ditaruh di pundak petani. Ini ditandai industrialisasi tanpa transformasi, ketahanan pangan merosot, dan tinggi ketergantungan pada modal, teknologi, dan bahan baku dari luar. Produktivitas pertanian menurun karena investasi publik di sektor pertanian untuk pengembangan prasarana irigasi, perluasan lahan beririgasi, penelitian dan pengembangan pertanian serta investasi pada penyuluhan pertanian, menurun. Ini membuat senjang antarsektor kian melebar.

Ketiga, kuatnya pendekatan sektorialisme dalam arus pembangunan, terutama pembangunan pertanian. Pendekatan ini membuat sektor pertanian primer, sektor sekunder industri, dan sektor tersier jasa-jasa tersekat-sekat. Produksi dan produktivitas pertanian naik, tapi pendapatan dan kesejahteraan petani tidak. Terjadi keterputusan antara subsistem *on-farm* dengan subsistem *off-farm*, baik hulu maupun hilir. Pendekatan sektorialisme tampak jelas pada organisasi Kementerian Pertanian yang disusun berdasar pendekatan komoditas: tanaman pangan, hortikultura, peternakan, dan perkebunan. Bukan pendekatan berdasar sistem dan usaha agribisnis. Konsekuensi pendekatan demikian, peningkatan produksi komoditas selalu jadi target. Kesejahteraan petani tak terurus. Telanjur ada asumsi sesat: jika produksi naik kesejahteraan petani mengikuti.

Untuk memperkuat argumentasi bahwa tiga akar masalah itu menjadi penyebab keterpurukan pertanian kemudian dipotret bagaimana kinerja pembangunan pertanian – setidaknya dalam setengah abad terakhir. Hasilnya, jumlah petani gurem kian banyak, demikian pula jumlah petani tua. Sebaliknya, jumlah petani muda yang digadang-gadang bakal jadi solusi regenerasi petani yang usianya tua (*ageing farmers*) ternyata menurun. Fenomena yang bertolak belakang ini diyakini karena, bagi generasi muda, pertanian tak menjanjikan kecukupan dan kesejahteraan. Di sisi lain, pertumbuhan penduduk menuntut produksi komoditas pertanian terus naik. Di saat laju konversi lahan masif, tuntutan ini tentu tak mudah. Apalagi, sumber daya pendukung pertanian, seperti industri benih dan pupuk, lahan

beririgasi, kapasitas petani beradaptasi terhadap perubahan iklim, kesuburan lahan, riset dan penyuluhan, dan pembiayaan pertanian, kapasitasnya terus menurun. Ujungnya, produksi pertanian menurun atau stagnan, sementara impor terus membesar.

Mengarusutamakan (kembali) pembangunan berbasis pertanian adalah inti dari solusi yang ditawarkan. Solusi ini berintikan tiga hal. *Pertama*, industrialisasi berbasis pertanian. Selain valid berdasarkan konstitusi, tawaran ini didukung dan disokong fakta empiris yang tak terbantahkan. Adalah fakta sejarah bahwa “Tidak ada satu pun negeri yang kini telah menjadi negara industri maju tanpa didahului atau diiringi dengan kemajuan sektor pertaniannya.” Industri yang tidak berbasiskan pada sumber daya lokal membuat perekonomian rapuh dan rentan terhadap gejolak eksternal, seperti bangun industrialisasi pada Orde Baru. Lebih dari itu, sektor pertanian juga memenuhi lima kriteria sebagai sektor andalan: tangguh, progresif, strategis, artikulatif, dan responsif.

Kedua, keterpaduan pengelolaan sumber daya pertanian. Ini bisa ditempuh lewat dua cara: menggabungkan sebagian urusan K/L ke dalam Kementerian Pertanian atau membentuk Kementerian Koordinator Pangan dengan memberikan kewenangan (alokasi) anggaran. Pilihan pertama dilakukan dengan menggabungkan urusan kehutanan serta konservasi tanah dan air di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, urusan perikanan budidaya di Kementerian Kelautan dan Perikanan, urusan sumber daya air di Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan urusan planologi dan tata ruang di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional ke dalam Kementerian Pertanian. Penyatuan ini untuk mencapai keterpaduan pengelolaan dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya pertanian. Cara kedua ditempuh dengan menaikkan status Badan Pangan Nasional menjadi Kementerian Koordinator Bidang Pangan. Merujuk UU No. 18/2012 tentang Pangan dan Peraturan Presiden No. 66 Tahun 2021 tentang Badan Pangan Nasional, Badan Pangan Nasional tidak ubahnya lembaga *superbody*: mengurus pangan hulu-hilir.

Mana yang dipilih tergantung untung-ruginya.

Ketiga, mengubah organisasi pengelola sektor pertanian dari pendekatan sektoral berbasis komoditas menjadi pendekatan berbasis sistem dan usaha agribisnis. Dengan pendekatan ini, pembangunan ekonomi tidak lagi harus memilih membangun pertanian, membangun industri atau membangun jasa. Tetapi ketiganya bisa dilakukan secara integral: membangun pertanian, industri, dan jasa sekaligus –yang tiganya disebut sistem dan usaha agribisnis. Organisasi Kementerian Pertanian perlu diubah dari pendekatan berbasis komoditas menjadi berbasiskan sistem dan usaha agribisnis: *on-farm*, *off-farm* di hulu dan di hilir, dan penyedia jasa. Pengorganisasian *on-farm* berbasis hamparan yang terintegrasi dengan *up-stream* agribisnis, *down-stream* agribisnis, dan jasa pendukung. Menyadari semua *input* usahatani berasal dari luar, ketersediaan *delivery system* menjadi keniscayaan. Pengorganisasian *ala* Bimbingan Masal (Bimas) yang ditandai keberadaan institusi di pusat hingga di level desa sebagai *delivery system* bisa menjadi pembelajaran.

Agar ada *delivery system* dari pusat hingga daerah, bahkan desa, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus diamendemen. Yaitu mengubah urusan pertanian menjadi urusan wajib dan memastikan penyuluhan pertanian di daerah diatur jelas. Ini untuk memastikan organisasi pelaksana, SDM, dan anggaran di daerah. Lalu, penyuluh pertanian diubah jadi pegawai pusat yang diperbantukan di daerah. Anggaran penyuluhan juga diambilalih pusat, sementara Balai Penyuluhan Pertanian tetap jadi aset daerah. Konsekuensi pengorganisasian seperti ini, penyuluhan dan riset harus diperkuat. Lembaga keuangan mikro sebagai kepanjangan fungsi pembiayaan pertanian perbankan dihadirkan. Demikian pula badan usaha milik petani, koperasi atau BUMDES yang tidak hanya melayani sarana produksi pertanian, tetapi memastikan pembelian hasil pertanian, mengolah, dan memasarkannya. Intensifikasi pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan pertanian difokuskan

pada pengembangan organisasi petani dan badan usahanya.

Untuk mencapai itu, perlu dibangun pusat-pusat penciptaan nilai tambah pertanian berbasis kawasan di sentra-sentra produksi pertanian yang jadi wadah BUMDES, BUMP atau koperasi. Di tingkat pusat, pemerintah bisa mendirikan lembaga seperti FELDA (*The Federal Land Development Authority*) di Malaysia guna menangani penataan kawasan perdesaan tertinggal jadi kawasan pembangunan baru berbasis penciptaan nilai tambah pertanian. Didukung institusi pembina dan pengelola yang tepercaya, jujur, disiplin, penuh dedikasi, dan profesional terbuka peluang menciptakan nilai tambah yang besar bagi petani. Untuk itu, perlu komitmen politik dari pemimpin tertinggi negeri ini dan para elite politik untuk memastikan pengarusutamaan pembangunan pertanian bisa dieksekusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustian, Adang. 2017. *Policy Brief Kajian Kebijakan Subsidi Pupuk: Harga, Distribusi, dan Dampaknya Terhadap Permintaan Pupuk dan Produksi Tanaman Pangan*. Bogor: Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Akbar, M. Feisal. 2021. *Analisis Efisiensi Pada Industri Pupuk Di Indonesia*. Skripsi pada Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya. https://repository.unsri.ac.id/47778/64/RAMA_60201_0102138152012_3_0007067304_0030107111_01_front_ref.pdf
- Altieri, Miguel A. and Clara I. Nicholls. 2020. Agroecology and the Reconstruction of a Post-COVID-19 Agriculture. *The Journal of Peasant Studies*. <http://www.tandfonline.com/loi/fjps20>
- Altieri, Miguel A. 2009. Agroecology, Small Farms, and Food Sovereignty. *Monthly Review*, 61(3): 102-13.
- Arifin, Bustanul, Sumardjo, Mulyono Machmur, dan Abra Talattov. 2023. *Penyuluhan Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press.
- Arifin, Bustanul. 2020. Pertanian Dunia Menghadapi Turbulensi Baru. Kata Pengantar buku Syahyuti (Editor). Pertanian Dunia 2020. Bogor: IPB Press.
- Armas, Enrique Blanco, Camilo Gomez Osorio, Blanca Moreno-Dodson, and Dwi Endah Abriningrum. 2012. *Agriculture Public Spending and Growth in Indonesia*. Policy Research Working Paper 5977. Washington D.C.: World Bank.
- Azahari, Delima Hasri, Aldho Riski Irawan, Ramiaji Kusumawardhana, dan Kusno Hadiutomo. 2022. Analisis Keunggulan Komparatif Kelapa Sawit Indonesia. *Dalam* Azahari, Delima Hasri dan Kusno Hadiutomo (Penyunting). 2022. Bunga Rampai Kelapa Sawit Indonesia Untuk Dunia. Bogor: IPB Press.
- Azahari, Delima Hasri dan Kusno Hadiutomo. 2022. Hilirisasi Kelapa Sawit: Kinerja, Peluang, Kendala, dan Tantangan. *Dalam* Azahari, Delima Hasri dan Kusno Hadiutomo (Penyunting). 2022. Bunga Rampai Kelapa Sawit Indonesia Untuk Dunia. Bogor: IPB Press.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2018. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2018*. Jakarta: BPK.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2018. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2018*. Jakarta: BPK.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2019. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I 2019*. Jakarta: BPK.
- Badan Pemeriksa Keuangan. 2019. *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II 2019*. Jakarta: BPK.
- Berita Resmi Statistik No. 7/01/Th. XXIV*, 21 Januari 2021.
- BMKG. 2021. *Kisah Sukses Petani SLI di Tengah Pandemi COVID-19*. Jakarta: BMKG.
- Boeke, J. H. 1953. *Economics and Economics Policy in Dual Societies: As Exemplified by Indonesia*. New York: Institute of Pacific Relations.

- BPS dan Badan Pangan Nasional. 2022. Analisis Ketersediaan Pangan Neraca Bahan Makanan Indonesia 2020-2022. Jakarta: Direktorat Ketersediaan Pangan.
- BPS. 2017. *Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Palawija*. Jakarta: BPS.
- BPS. 2017. *Hasil Survei Struktur Ongkos Usaha Tanaman Padi*. Jakarta: BPS.
- Daeng, Salamuddin. 2008. *Makro Ekonomi Minus: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Penanaman Modal di Indonesia*. Jakarta: Institute for Global Justice.
- Dariah, Ai, dan Elza Surmaini. 2019. *Menyelaraskan Pertanian Adaptif Terhadap Perubahan Iklim Di Era Industri 4.0*. Dalam Djufry, Fadry, Effendi Pasandaran, Bambang Irawan, dan Mewa Ariani (Editor). 2019. *Manajemen Sumber Daya Alam dan Produksi Mendukung Pertanian Modern*. Bogor: IPB Press.
- Daud, Andre Rivianda, Rochadi Tawaf, Rahmat Setiadi, dan Cecep Firmansyah. 2019. *Laporan Akhir Kajian Respons Supply Demand Daging Sapi Lokal Terhadap Intervensi Daging Kerbau Impor dari India*. Bandung: Pengurus Besar Ikatan Sarjana Peternakan Indonesia-Perhimpunan Ilmuwan Sosial Ekonomi Peternakan Komda Jawa Barat.
- Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. 2018. *Program Pengembangan dan Pengelolaan Sistem Irigasi di Indonesia*. Jakarta: Kementerian PUPR.
- Eagleton, Dominic. 2005. *Power Hungry: Six Reasons to Regulate the Power of Global Food Corporations*. Johannesburg: ActionAid International.
- ETC Group. 2017 (edisi ketiga). *Who Will Feed Us? The Peasant Food Web vs The Industrial Food Chain*.
- FAO. 2018. *The 10 Elements of Agroecology: Guiding The Transition to Sustainable Food and Agricultural Systems*. Rome: Italia.
- Gafar, Sapuan. 2020. Pengantar Buku Jilid II: Mengapa Perlu Memperkuat CBP dan Tugas Bulog? *Dalam Gafar, Sapuan (Penyunting)*. 2020. Skema Baru Pengadaan dan Pengelolaan Stok Beras: Dinamika Manajemen Stabilisasi Harga Beras 2017-2019. Bogor: IPB Press.
- Gie, Kwik Kian. 2009. *Indonesia Menggugat Jilid II? Menjabarkan Pidato Proklamasi Calon Wakil Presiden Boediono*.
- Gie, Kwik Kian. 2002. *Sektor Pertanian Sebagai "Prime Mover" Pembangunan Ekonomi Nasional*. Rapat Koordinasi Nasional Partai Golkar Bidang Pertanian, Kehutanan dan Kelautan di Jakarta, 2 November 2002.
- Gollin, D, S.L. Parente, and R Rogerson. 2001. Miracle Economics and Miracle Seeds. Dalam Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua*. Bogor: IPB Press.

- Gunawan, Endro. 2020. *Pembiayaan Pertanian di Negara Berkembang Asia dan Afrika: Evolusi, Model, dan Kemanfaatannya*. Dalam Syahyuti (Editor). *Pertanian Dunia 2020*. Bogor: IPB Press.
- Hadi, Syamsul. 2005. *Strategi Pembangunan Mahathir dan Soeharto: Politik Industrialisasi dan Modal Jepang di Malaysia dan Indonesia*. Jakarta: Japan Foundation dan Pelangi Cendekia.
- Holt-Gimenez, Eric. 2019. *Capitalism, Food, and Social Movements: The Political Economy of Food System Transformation*. *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*. ISSN: 2152-0801 online. <https://www.foodsystemsjournal.org>.
- Hubert, Coline. 2019. *Deklarasi PBB Tentang Hak Asasi Petani: Suatu Alat Dalam Perjuangan Bagi Masa Depan Bersama* (diterjemahkan oleh Serikat Petani Indonesia). Jeneva: Centre Europe – Tiers Monde (CETIM).
- Husen, Edi, Fahmuddin Agus, dan Dedi Nursyamsi (Penyunting). 2015. *Sumberdaya Lahan Pertanian Indonesia: Luas, Penyebaran, dan Potensi Ketersediaan*. Jakarta: IAARD Press.
- Ichwandi, Iin. 2014. *Membumikan Kebijakan Ketahanan Pangan*. *Risalah Kebijakan Pertanian dan Lingkungan* Vol. 1 No. 2, Agustus 2014.
- Irawan, Bambang. 2013. *Dampak El-Nino dan La-Nina Terhadap Produksi Padi dan Palawija*. Dalam Soeparno et. al. (Editor). *Politik Pembangunan Pertanian Menghadapi Perubahan Iklim*. Jakarta: IAARD Press.
- Kasryno, Faisal, Muhammad Badrun, dan Effendi Pasandaran. 2011. *Land Grabbing: Perampasan Hak Konstitusional Masyarakat*. Jakarta: Yayasan Pertanian Mandiri.
- Khudori. 2004. *Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan*. Yogyakarta: Resist Book.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. 2024. *Dekade Krisis Agraria: Warisan Nawacita dan Masa Depan Reforma Agraria Pasca Perubahan Politik 2024*. Catatan Akhir Tahun 2023 Konsorsium Pembaruan Agraria. Jakarta Selatan: Konsorsium Pembaruan Agraria.
- Konsorsium Pembaruan Agraria. 2023. *Siaran Pers: Negara Gagal Jalankan Reforma Agraria Sejati*. 27 September 2023.
- Las, Irsal dan Yulianto (Editor). 2018. *Jurus Jitu Menyikapi Iklim Ekstrem El Niño dan La Nina Untuk Memantapan Ketahanan Pangan*. Jakarta: IAARD Press.
- Latif, Yudi. *Merenda Persatuan dan Keadilan*. Kata Pengantar buku *Visioning Indonesia: Arah Kebijakan dan Peta Jalan Kesejahteraan* oleh A. Muhaimin Iskandar. 2022. Jakarta: LP3ES.
- Mahkamah Konstitusi. 2008. *Ikhtisar Putusan Perkara Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang Kekuasaan Negara Dalam Kegiatan Penanaman Modal*. Lihat: https://www.mkri.id/public/content/persidangan/sinopsis/sinopsis_perkara_117_21-22+PUU-V+2007.pdf

- Marhaeni, Harmawanti, Slamet Sutomo, dan Ivanovich Agusta (Editor). 2014. *Analisis Sosial Ekonomi Pertanian di Indonesia: Hasil Survei Pendapatan Rumah Tangga Usaha Pertanian Sensus Pertanian 2013*. Jakarta: BPS.
- McIntyre, Beverly D., Hans R. Herren, Judi Wakhungu, and Robert T. Watson (Editor). 2009. *Agriculture at a Crossroads*. Executive Summary of the Synthesis Report International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development. Washington D.C.: Island Press.
- McMohan, Paul. 2018. *Berebut Makan: Politik Baru Pangan*. Yogyakarta: Insist Press.
- Mooney, Pat. 2017. *Too Big To Feed: Exploring The Impacts of Mega-mergers, Concentration, Concentration of Power in The Agri-food Sector*. IPES-Food: ETC Gorup.
- Mubyarto dan Awan Santosa. 2003. Pembangunan Pertanian Berkelanjutan: Kritik Terhadap Paradigma Agribisnis. *Majalah Ekonomi Rakyat* Tahun II No. 3, Mei 1003. <http://ekonomirakyat.org/edisi15/artikel7>
- Mubyarto dan Sartono Kartodirjo. 1988. *Pembangunan Pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Mulyani, Anny, Fahmuddin Agus, dan Irsal Las. 2018. *Rekomendasi Kebijakan Dalam Upaya Percepatan Implementasi UU No. 41/2009 Dalam Mengendalikan Konversi Lahan Sawah*. Dalam Sukarman, Fahmuddin Agus, dan Irsal Las (Penyunting). 2018. *Kumpulan Policy Brief Kebijakan Sumberdaya Lahan Mendukung Pembangunan Pertanian*. Bogor: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian.
- Noegroho, Anang. 2021. *Transformasi Sistem Pangan Negara Kepulauan Indonesia*. Webinar IPB University-GAIN Indonesia, 30 Desember 2021.
- Pakpahan, Agus. 2021. *Kemerdekaan Bagi Petani Kemerdekaan Untuk Semua* (Penerjemah Ciptaningrat Larastiti). Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Pakpahan, Agus. 2021. Pertanian Indonesia Masa Depan: Adaptasi Terhadap Iklim Tropika dan Sistem Geografis Kepulauan. *Dalam Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari* (Penyunting). 2021. *Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press.
- Pakpahan, Agus. 2013. *Membalik Arus Guremisasi Petani dan Pertanian*. Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Agro Ekonomi. Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian.
- Pakpahan, Agus. 2012. *Pembangunan Sebagai Pemerdekaan: Pemikiran Untuk Membalik Arus Sejarah Pembangunan Nasional*. Jakarta: GAPPERINDO.

- Partners, Roann. 2017. PT Charoen Pokphand Indonesia: Largest And Fully-Integrated Poultry Producer In Indonesia, "SeekingAlpha.com", 10 May, <https://seekingalpha.com/article/4071591-pt-charoenpokphand-indonesia-largest-fully-integrated-poultry-producer-indonesia>.
- Putri, Lydia. 2021. Regenerasi Petani dan Rendahnya Pendapatan di Sektor Pertanian. *Kompas.id*, 29 Juni 2021. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/06/29/regenerasi-petani-dan-rendahnya-pendapatan-di-sektor-pertanian>
- Rosset, Peter Michael. 1999. The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiations. *Food First Policy Brief*. No. 4. Institute for Food and Development Policy. <http://www.foodfirst.org/pubs/policybs/pb4.pdf>
- Ruslina, Elli. 2013. *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD 1945*. Jakarta: Total Media.
- Santosa, Dwi Andreas. 2023. Sensus Pertanian 2023 dan Senja Kala Pertanian. *Kompas*, 15 Desember 2023.
- Santoso, Yanto, Sudarsono Soedomo, Basuki Sumawinata, Hariyadi, Aryzana Sunkar, dan Idung Risdianto. 2023. *Kajian Akademik Kelapa Sawit Sebagai Tanaman Hutan Terdegradasi*. Bogor: IPB Press.
- Saragih, Bungaran. 2019. Sistem Agribisnis 4.0. *TROBOS* 1 Mei 2019, <http://troboslivestock.com/detail-berita/2019/05/01/22/11559/prof-bungaran-saragih-sistem-agribisnis-40>
- Saragih, Bungaran. 2001. *Suara Dari Bogor: Membangun Sistem Agribisnis*. Bogor: IPB Press.
- Satoto, Yuni Widyastuti, Nita Kartina, Bayu Pramono Wibowo. 2016. Analisis Adopsi Pengembangan Padi Hibrida di Indonesia. *Iptek Tanaman Pangan*. Vol. 12 (1).
- Savitri, Laksmi A. dan Khidir M. Prawirosusanto. 2015. Kebun Pangan Skala Luas di Ketapang: Menggambar Angan-angan Tentang Surplus Produksi. *Jurnal Analisis Sosial*, Volume 19 Nomor 1, Agustus 2015.
- Sawit, M. Husein. 2013. Kebijakan Swasembada Beras: Keinginan Besar yang Kehilangan Fokus. *PANGAN*, Vol. 22 No. 2.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Clarendon Press Oxford University Press.
- Setiawan, Amsari M., Dian Nur Ratri, Robi Muharsyah, dan Rosi Hanif Damayanti (Editor). 2020. *Tanya Jawab: La-Nina, El-Nino, dan Musim di Indonesia*. Jakarta: Pusat Informasi Perubahan Iklim Kedepkatan Bidang Klimatologi BMKG.
- Setiawan, Bonnie. 2008. Kata Pengantar buku Daeng, Salamuddin. 2008. *Makro Ekonomi Minus: Sebuah Tinjauan Kritis Atas Penanaman Modal di Indonesia*. Jakarta: Institute for Global Justice.

- Setyorini, Diah, Sri Rochayati, dan Irsal Las. 2010. *Pertanian Pada Ekosistem Lahan Sawah*. Dalam Suradisastra, Kedi et al (Editor). 2010. *Membalik Kecenderungan Degradasi Sumber Daya Lahan dan Air*. Bogor: IPB Press.
- Simatupang, Pantjar dan Nizwar Syafaat. 2000. Industrialisasi Berbasis Pertanian Sebagai Grand Strategy Pembangunan Ekonomi Nasional. *Forum Agro Ekonomi* Volume 18. No. 1 dan 2 Desember 2000: 1-15.
- Siregar, Hermanto dan Fahmi Salam Ahmad. 2021. *Sumber Daya Manusia Dalam Pembangunan Pertanian Indonesia*. Dalam Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari (Penyunting). 2021. *Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press.
- Sirnawati, Enti dan Tika Tresnawati. 2020. Penyuluhan Pertanian di Berbagai Negara: Tren Penyuluhan Pluralistik. *Dalam* Syahyuti (Editor). *Pertanian Dunia 2020*. Bogor: IPB Press.
- Sjaf, Sofyan. 2019. *Involusi Republik Merdeka*. Bogor: IPB Press.
- Sjarifudin Baharsjah, Faisal Kasryno, dan Effendi Pasandaran. 2014. *Reposisi Politik Pertanian: Meretas Arah Baru Pembangunan Pertanian*. Jakarta: Yayasan Pertanian Mandiri.
- Sjarifudin Baharsjah. 1998. Sambutan Menteri Pertanian. *Dalam* Dudung Abdul Adjid. 1998. *Bunga Rampai Agribisnis: Kebangkitan, Kemandirian dan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan Menuju Abad 21*. Jakarta: Surat Kabar Sinar Tani.
- Subagio, Sadar. 2021. Apakah Subsidi Pupuk Berpihak ke Petani? Webinar Guru Besar IPB tentang "Persoalan Kunci Subsidi Pupuk di Indonesia (ppt), 5 Agustus 2021.
- Sumaryanto. 2019. *Kebijakan Sistem Pengelolaan Irigasi Untuk Mendukung Ketahanan Pangan Nasional Dalam Era Industri 4.0*. Dalam Djufry, Fadjry, Effendi Pasandaran, Bambang Irawan, dan Mewa Ariani (Editor). 2019. *Manajemen Sumber Daya Alam dan Produksi Mendukung Pertanian Modern*. Bogor: IPB Press.
- Suryana, Achmad, Adang Agustian, dan Rangga Ditya Yofa. 2016. Alternatif Kebijakan Penyaluran Subsidi Pupuk Bagi Petani Pangan. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 14 (1).
- Suryana, Ahmad. 2020. *Keberlanjutan Usahatani Padi Untuk Mendukung Ketahanan Pangan dan Gizi*. Dalam Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari Soebekty. 2020. *Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press.
- Suraningsih, Maya Safrina (Editor). 2022. *Perkembangan Konsumsi Pangan 2018-2022*. Jakarta: Badan Pangan Nasional.
- Susilowati, Sri Hery. 2016. Urgensi dan Opsi Perubahan Kebijakan Subsidi Pupuk. *Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 14 (2): 163-185.
- Syafa'at, Nizwar, dan Mohamad Maulana. 2007. Basis Produksi Indonesia ke Depan Sangat Berisiko. *PANGAN*. No. 48/XVI.

- Syafaat, Nizwar, Pantjar Simatupang, Sudi Mardianto, dan Khudori. 2005. *Pertanian Menjawab Tantangan Ekonomi Nasional: Argumentasi Teoritis, Faktual, dan Strategi Kebijakan*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.
- Syahyuti, Rita Nur Suhaeti, Sri Wahyuni, Amar Kadar Zakaria, Tjetjep Nurasa. 2015. *Organisasi Kesejahteraan Petani*. Bogor: IPB Press.
- Syahyuti. 2013. Pemahaman Terhadap Petani Kecil Sebagai Landasan Kebijakan Pembangunan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, Volume 31 Nomor 1, Juli 2013: 15-29.
- Tambunan, Tulus T.H. 2001. *Industrialisasi di Negara Berkembang: Kasus Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wahana Lingkungan Hidup dan Auriga Nusantara. 2022. *Indonesia Tanah Air Siapa: Kuasa Korporasi di Bumi Pertiwi*. Jakarta: Walhi-Auriga.
- Wahono, Francis (Editor). 2002. *Hak-hak Asasi Petani dan Proses Perumusannya*. Yogyakarta: Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas.
- Wibowo, Rudi. 2021. Inklusivitas Agribisnis Menuju Kedaulatan Pangan Berkelanjutan. *Dalam* Arifin, Bustanul dan Lely Pelitasari (Penyunting). 2021. *Mozaik Pemikiran PERHEPI Menuju Pertanian Masa Depan*. Bogor: IPB Press.
- Wibowo, Rudi. 2001. Mewujudkan Visi Agribisnis Berdaya Saing Melalui Pembangunan Wilayah Yang Selaras Dengan Alam. Orasi Ilmiah Guru Besar Ilmu Ekonomi Pertanian Universitas Jember. Jember: Universitas Jember Press.
- Widiarta, I Nyoman dan Nuning Argosubekti. 2017. *Perluakah Pengembangan Desa Mandiri Benih di Wilayah Perbatasan Mendukung Ekspor Beras dan Jagung?* Dalam Sawit, M. Husein dan Hermanto. 2017. *Ragam Pemikiran Pengembangan Pertanian 2017*. Jakarta: IAARD.
- Widowati, Ladiyani R. 2020. Mengelola Tanah Dengan Bijaksana. Webinar Nasional World Soil Day 2020 oleh Universitas Jember, 5 Desember 2020.
- Widyastuti, Yuni, Nita Kartina, Bayu Pramono Wibowo, Satoto, Indrastuti A. Rumanti. 2019. *Kesiapan Implementasi Teknologi Padi Hibrida Masuki Era Industri Pertanian 4.0 di Indonesia*. Dalam Djufry, Fadry, Effendi Pasandaran, Bambang Irawan, dan Mewa Ariani (Editor). 2019. *Manajemen Sumber Daya Alam dan Produksi Mendukung Pertanian Modern*. Bogor: IPB Press.
- Winarto, Yunita Thamrin. 2023. *Mengembangkan Praktisi-Ilmuwan Melalui Warung Ilmiah Lapangan: Memampukan Petani Mengantisipasi Konsekuensi Perubahan Iklim*. Talk Show Perhimpunan Meteorologi Pertanian, 4 Juli 2023.

- Winarto, T. Yunita. *Mengatasi "Ancaman Krisis Pangan" dan Menanggulangi "Sesat Pikir": Suatu Pengantar*, dalam Winarto, T. Yunita (Penyunting). 2016. *Krisis Pangan dan "Sesat Pikir": Mengapa Masih Berlanjut?* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Wisanggeni, Satrio Pangarso, Albertus Krisna, M Puteri Rosalina, dan Frans Pati Herin. 2022. Lebih Separuh Penduduk Indonesia Tak Mampu Makan Bergizi. *Kompas*, 9 Desember 2022. Link: <https://www.kompas.id/baca/investigasi/2022/12/08/lebih-separuh-penduduk-tak-mampu-makan-bergizi>
- Yuniasih, Betti, Wandu Nusa Harahap, dan Dimas Agung Satya Wardana. 2023. Anomali Iklim El Nino dan La Nina di Indonesia pada 2013-2022. *Agroista: Jurnal Agroteknologi* Vol. 6 (2022), No. 2

<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/akar>
<https://www.indeed.com/career-advice/career-development/total-factor-productivity>
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20231120150604-4-490440/sejak-merdeka-ternyata-indonesia-tak-banyak-berubah>
<https://ekonomi.republika.co.id/berita/rz2pes502/pemerintah-akui-indonesia-alami-deindustrialisasi-dini-ini-alasannya>
<https://www.archive.bps.go.id/indicator/6/1171/1/persentase-tenaga-kerja-informal-sektor-pertanian.html>
<https://www.archive.bps.go.id/publication/2023/12/04/ba7d7c28ab060c2c6c62ee3e/buklet-hasil-pencacahan-lengkap-sensus-pertanian-2023-tahap-i.html>
<https://www.kompas.id/baca/utama/2019/03/12/kementerian-pertanian-targetkan-sejuta-petani-milenial>
<https://bisnis.tempo.co/read/99817/kalla-impor-beras-akan-terus-dilanjutkan>
<https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-ri-temukan-5-potensi-maladministrasi-dalam--tata-kelola-pupuk-bersubsidi>
<https://majalah.tempo.co/edisi/2479/2020-02-08/investigasi>
https://www.kppu.go.id/id/blog/2014/03/kppu-putuskan-perkara-impotasi-bawang-putih/?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter
<https://palmoilina.asia/jurnal-kelapa-sawit/sawit-dan-devisa-ekspor/>
<https://viacampesina.org/en/food-sovereignty/>
<https://spi.or.id/hentikan-proses-hukum-munirwan-penuhi-hak-petani-atas-benih-sebagai-fondasi-kedaulatan-pangan/>
https://en.wikipedia.org/wiki/Japan_Agricultural_Cooperatives

LAMPIRAN

HIMPUNAN KERUKUNAN TANI INDONESIA (HKTI)

Bahwa sebagai negara agraris, sebagian besar rakyat Indonesia yang terdiri atas petani hidup di daerah pedesaan. Usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia berarti harus meningkatkan kemakmuran petani. Sektor pertanian merupakan sektor strategis bagi masyarakat dan negara. Petani sebagai tulang punggung kedaulatan pangan dan pertanian mempunyai peran sentral bagi pembangunan. Oleh karena itu, partisipasi petani dalam pembangunan merupakan keharusan.

Bahwa pada hakekatnya perjuangan petani Indonesia adalah memajukan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan produksi dan produktivitas pertanian serta peningkatan nilai tukar petani dalam upaya mendorong pembangunan di segala bidang. Pembangunan yang dilaksanakan merupakan pembangunan yang seimbang antara material dan spiritual serta terintegrasi antara pertanian dan industri sebagai landasan terjaminnya peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berkualitas dan mampu meningkatkan derajat golongan ekonomi lemah, terutama petani.

Bahwa untuk mencapai cita-cita petani tersebut organisasi-organisasi tani yang tergabung dalam Badan Kerjasama antar Ormas Tani :

1. WARGA TANI KOSGORO
2. TANI MKGR
3. PERTANU
4. PETANI
5. PERTA
6. KATA PANCASILA
7. PETISI
8. IP
9. PANCASILA
10. GTI
11. RTI-SOKSI

12. GERTAMI
13. GERTASI
14. PERTAKIN
15. SAKTI

Pada tanggal 27 April 1973 menyatukan diri didalam satu wadah organisasi kemasyarakatan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI).

HKTI memiliki sifat sebagai:

1. Organisasi Kesatuan Nasional yang memiliki wilayah kegiatan meliputi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Organisasi Kemasyarakatan yang menyatukan segenap anggota berdasarkan kesamaan profesi, fungsi terhadap pertanian dan/atau rukun tani berdasarkan jenis komoditas usaha tani.
3. Organisasi Mandiri dan Independen.
4. Organisasi Kerakyatan, bersendi demokrasi, terbuka dan bukan organisasi pemerintahan.
5. Organisasi gerakan perjuangan petani.

HKTI memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Wadah penghimpunan segenap potensi petani Indonesia dan rukun-rukun tani berdasar jenis komoditas usaha taninya.
2. Alat penggerak dan perjuangan petani dan rukun-rukun tani Indonesia.
3. Sarana penampung dan penyalur aspirasi petani Indonesia.
4. Wahana menuju terwujudnya cita-cita nasional, Indonesia Raya.
5. Wadah pemberdayaan dan pendidikan petani dan masyarakat pertanian.

HKTI bertujuan meningkatkan kemakmuran, harkat, martabat petani Indonesia dan pelaku agribisnis lainnya, melalui pemberdayaan rukun tani, asosiasi komoditas usaha tani dan percepatan pembangunan pertanian serta menjadikan sektor pertanian sebagai basis pembangunan nasional dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam rangka pencapaian tujuan perjuangan, HKTI mempunyai kegiatan pokok:

1. Konsolidasi organisasi dan rukun tani sesuai komoditas usaha tani secara horisontal dan vertikal sampai tingkat basis pedesaan untuk memperkokoh eksistensi organisasi sebagai alat penghimpunan dan penggerak perjuangan petani dan rukun tani.
2. Publikasi dan sosialisasi aspirasi petani.
3. Edukasi untuk pemberdayaan dan pengembangan kapasitas sumberdaya petani.
4. Revitalisasi dan reformasi lembaga pelayanan dan perjuangan petani.
5. Advokasi untuk memperjuangkan hak dan kepentingan petani.
6. Kemitraan dengan Pemerintah dan antar lembaga masyarakat pertanian di dalam dan luar negeri.
7. Usaha tani *on farm* dan *off farm*.

HKTI merupakan organisasi kesatuan nasional yang terstruktur dari organisasi satuan-satuan wilayah dan satuan jenis komoditas usaha tani, yakni:

1. Dewan Pimpinan Nasional (DPN) Pusat
2. Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Propinsi
3. Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Kabupaten
4. Pimpinan Anak Cabang (PAC) Kecamatan
5. Pimpinan Ranting (PR) Desa
6. dan basis organisasi HKTI berupa kerukunan tani usaha mandiri disingkat KUNTUM maupun rukun tani jenis komoditas usaha tani.

HKTI memiliki semboyan perjuangan "TANI-MAKMUR".

KETUA UMUM HKTI DARI MASA KE MASA:



MARTONO

Periode 1979 - 1984
Periode 1984 - 1989
Periode 1989 - 1993

H. M. ISMAIL

Periode 1993 - 1999





**Dr. Ir. SISWONO
YUDOHUSODO**

Periode 1999 - 2004

**Letjen. Purn.
H. PRABOWO
SUBIANTO**

Periode 2004 - 2010
Periode 2010 - 2015





**Dr. H. FADLI ZON,
S.S., M.Sc.**

Periode 2015 - 2020
Periode 2020 - 2025

KIPRAH PERJUANGAN **HKTI**

1. Berhasil Memperjuangkan HPP padi memberikan keuntungan minimal 30% untuk petani. HKTI mengusulkan kenaikan HPP dari Rp 4.200 menjadi Rp 5.500. Pemerintah menyetujui HPP Rp 5.000. Perjuangan yang akan dicatat oleh sejarah dalam tinta emas karena hanya HKTI yang memperjuangkan HPP yang paling berkeadilan bagi petani pada saat organisasi tani lainnya telah menyetujui kenaikan HPP dari Rp 4.200 menjadi Rp 4.500. Dengan gigih HKTI membawa gagasan ini ke BAPANAS agar HPP naik dari Rp 4.200 menjadi Rp 5.500.
2. Usulan penyederhanaan pupuk subsidi diterima dan disetujui DPR. Dari 73 jenis komoditi menjadi 9 komoditi dan dari 6 jenis pupuk subsidi menjadi 2 jenis.
3. Memperjuangkan Penyuluh Pertanian dengan mengaktifkan kembali Undang-Undang No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan. Mengusulkan Penyuluh Pertanian dikembalikan sebagai ASN pusat yang diperbantukan ke daerah.
4. Memperjuangkan *integrated farming* berbasis Kelompok Tani dengan komoditi yang menjamin adanya *cashflow* harian, bulanan, kuartalan, semesteran dan tahunan. Dengan pola ini pendapatan petani per tahun berpotensi naik sampai 600%
5. Memperjuangkan agar komoditas teh masuk dalam komoditas perkebunan strategis karena perannya menjaga ekosistem hulu dan ketersediaan air untuk pertanian pangan di dataran rendah.
6. Memperjuangkan agar hanya ada satu HKTI yang mewakili suara petani Indonesia di lembaga eksekutif dan legislatif maupun dunia internasional.

7. Memperjuangkan dan mempertahankan swasembada Industri perunggasan nasional:
 - a. Menjaga kontinuitas jagung sebagai bahan baku utama pakan.
 - b. Mendorong hilirisasi sektor perunggasan.
 - c. Revisi regulasi Kemitraan.
8. Memperjuangkan skema kredit kepemilikan lahan bagi petani yang bersertifikat agar memiliki luas lahan yang layak untuk usaha tani.
9. Melakukan advokasi agar pupuk subsidi disalurkan langsung ke Kelompok Tani/Gapoktan.
10. Melakukan advokasi agar subsidi pupuk tidak dibatasi luas lahan.
11. Mendorong obat generik di sektor pertanian secara luas.
12. Mendorong penyelesaian perselisihan status lahan sawit antara petani sawit dengan Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup yang berkeadilan.