

# Kondisi Pertanian Pangan Indonesia

Khudori

Anggota Asosiasi Ekonomi-Politik Indonesia (AEPI)  
Jakarta

## ABSTRAK

Kinerja sektor pertanian cukup baik. Neraca ekspor-impor pertanian Indonesia masih positif karena disumbang kinerja subsektor perkebunan yang terus membaik. Sebaliknya, neraca perdagangan subsektor tanaman pangan, hortikultura dan peternakan bersifat negatif. Ketergantungan Indonesia terhadap sejumlah pangan impor, seperti gandum, susu, kedelai, gula, garam dan daging sapi belum ada tanda-tanda berkurang. Padahal, aneka pangan itu bisa diproduksi di lahan sendiri. Ini mengindikasikan ada yang salah dan pengelolaan pertanian-pangan Indonesia. Kebijakan pertanian-pangan bias komoditas beras, bias korporasi dan asing, liberalisasi kebablasan, pembiaran nasib petani miskin dan gurem, dan lemahnya mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim. Akibatnya, masih banyak daerah yang rawan pangan, prevalensi balita underweight dan stunting. Pemerintah disarankan melakukan reformasi agraria, memanfaatkan sumberdaya untuk memproduksi pangan lokal, tidak mendahulukan impor, mengembangkan pertanian lokal-keluarga-multikultur, merancang ulang pasar pangan, menetapkan zonasi agroekologi dan menyusun langkah mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim.

kata kunci : pertanian, pangan, reformasi agrarian, merancang ulang pasar

## ABSTRACT

The performance of the agricultural sector is quite good. The Indonesian agricultural export-import balance is still positive due to the improvement in plantation sector performance. On the contrary, the balance of trade from food crops, horticulture and animal husbandry stays negative. Indonesia's dependence on a number of imported commodities, such as wheat, milk, soy, sugar, salt and meat shows no signs of easing. Eventhough those variety of commodities can be produced in Indonesia. This indicates that there is something wrong Indonesia's management of food and agriculture. Agricultural policy bias-food commodities of rice, corporation and foreign bias, excessive liberalization, omission of the fate of poor farmers and landless, and also lack of mitigation and adaptation to climate changes. As a result, there are still many areas of food insecurity, prevalence of stunted and underweighted children under five. It is advised that Government reform the agrarian policy, utilizing local resources to produce food, instead of relying on import, develop local agriculture-family-multicultural, redesigning the food market, establishing agro-ecological zone and developing mitigation and adaptation steps toward climate changes.

keywords: agriculture, food, agrarian reform, market redesign

## I. PENDAHULUAN

Krisis keuangan dan krisis pangan belum beranjak jauh. Memang ada tanda-tanda pemulihan ekonomi. Tetapi pemulihan lebih didorong stimulus pemerintah, bukan oleh kekuatan alamiah (sektor swasta). Peluang defisit pemerintah membengkak dan inflasi naik. Peluang krisis mengikuti siklus “krisis-pulih-krisis” juga masih terbuka. Dibandingkan Juni 2008, harga-harga pangan telah menurun. Tapi, menurut IMF, harga pangan saat ini masih 63% lebih tinggi dari 2005. Karena krisis kembar itu, warga miskin yang 60-80% penghasilannya terkuras untuk pangan, bagai kaum paria. Triliunan dolar digelontorkan untuk memulihkan ekonomi, tapi siapakah yang menolong warga miskin?

Mengikuti gejolak dunia, harga pangan di Indonesia naik signifikan awal 2008 hingga pertengahan 2008. Namun, kenaikannya relatif lebih rendah dibandingkan gejolak harga pangan dunia. Misalnya, saat instabilitas harga beras internasional mencapai 14,5% periode Januari 2007-Februari 2008, instabilitas harga beras di pasar domestik hanya 2,99%. Bisakah ini menjamin akses pangan warga? Belum tentu. Di tengah membaiknya berbagai indikator makroekonomi, kasus gizi buruk dan gizi kurang masih tinggi. Kelaparan di Nusa Tenggara Timur dan Papua masih terus berulang. Itu artinya meskipun harga pangan stabil, pangan tak bisa diakses semua warga. Ini terkait besarnya tingkat kemiskinan di negeri

ini, yang pada 2010 masih 31,02 juta jiwa (13,33%). Tujuan makalah ini adalah untuk menjawab pertanyaan berikut : Bagaimana situasi pangan Indonesia saat ini? Benarkah telah terjadi perbaikan hak atas pangan?

## II. KINERJA PERTANIAN-PANGAN INDONESIA

Ketersediaan pangan (hewani dan nabati) Indonesia secara agregat lebih dari cukup. Ini tercermin dari ketersediaan energi 3.035 kkal/kapita/hari, dan protein 80,33 gram/kapita/hari. Ketersediaan pangan ini jauh melampaui rekomendasi Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII: kecukupan konsumsi energi 2.000 kkal/kapita/hari dan protein 52 gram/kapita/hari. Ketersediaan pangan ini cukup membuat setiap warga –yang tahun ini mencapai 238 juta—jadi gembrot (obesse) dengan tubuh bergelambir-gelambir.

Ketersediaan pangan ini terjadi seiring membaiknya kinerja sejumlah pangan domestik. Dalam lima tahun terakhir (2003-2008) produksi padi, jagung, ubi kayu, gula dan minyak sawit mentah (crude palm oil/CPO), serta daging sapi, telur dan susu terus meningkat, kecuali produksi kedelai, kacang tanah, dan ubi jalar (Tabel 1). Bahkan, sejak tahun 2008 Indonesia kembali bisa berswasembada beras, bahkan telah melakukan ekspor beras kualitas premium (aromatik). Pada 2007 dan 2008 pertumbuhan produksi padi bahkan mencapai 5,54% dan 6,64%. Ini pertumbuhan yang tinggi.

**Tabel 1.** Produksi Sejumlah Komoditas Pangan Utama

Tahun	Komoditas (ribu/ton)						
	Padi	Jagung	Kedelai	Ubi Kayu	Ubi Jalar	Kacang Tanah	Sawit
2007	57.157	13.287	592	19.988	1.886	789	17.270
2008	60.325	16.317	776	21.756	1.881	770	19.200
2009*	64.329	17.592	973	22.028	2.044	776	20.179
2010**	64.897	18.115	963	22.116	2.043	767	21.210
Pertumbuhan (%/tahun)							
2007-08	5,54	22,80	31,08	8,85	-0,27	-2,41	11,18
2008-09	6,64	7,81	25,38	1,25	8,62	0-85	5,09
2009-10	0,88	2,89	-1,03	0,40	-0,02	-1,15	4,87

Sumber: Departemen Perdagangan dan BPS (diolah)

Keterangan: \* Angka Sementara

\*\*Angka Ramalan I.

Dalam sejarah padi di negeri ini, pertumbuhan tersebut hanya pernah dicapai Orde Baru setahun menjelang swasembada beras tahun 1984. Produksi jagung juga mampu dipenuhi dari produksi dalam negeri. Untuk gula, gula konsumsi sudah bisa dipenuhi dari produksi sendiri. Sedangkan gula untuk konsumsi industri (gula rafinasi) masih sepenuhnya diimpor.

Indonesia adalah pengeksport bahan pangan, yang terbesar dari hasil perkebunan, seperti minyak sawit mentah (CPO), kakao, teh, kopi, dan aneka rempah-rempah. Salah satu komoditas perkebunan andalan adalah kelapa sawit. Pada tahun 2008, ekspor 16 juta ton CPO nilainya mencapai US\$ 12,4 miliar. Pemasukan dari pajak ekspor tahun itu sebesar Rp 25 triliun. Bahkan, tahun 2007 saat harga CPO melejit Indonesia seperti meraih rezeki nomplok (*windfall profit*). Saat itu CPO berada di peringkat pertama produk ekspor dengan kontribusi 11,13% dari total ekspor nonmigas. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan, meskipun kenaikannya bervariasi, sejak tahun 1999 hingga tahun 2008 total neraca ekspor-impor pertanian

Indonesia masih bersifat positif (Tabel 2). Kondisi tersebut terutama didukung oleh terus membaiknya kinerja subsektor perkebunan. Sebaliknya, neraca subsektor tanaman pangan, hortikultura dan peternakan masih bersifat negatif. Ini mengindikasikan kinerja sektor pertanian, terutama subsektor tanaman pangan, hortikultura dan peternakan, masih jauh dari membanggakan.

Dari ketiga subsektor, defisit terbesar terjadi pada subsektor tanaman pangan, disusul peternakan dan hortikultura. Tahun 2008, defisit subsektor tanaman pangan mencapai US\$ 3.178 juta atau Rp 31,78 triliun (kurs Rp 10.000 per dolar AS). Angka ini sekitar 3% APBN, jauh di atas anggaran Departemen Pertanian 2009 (Rp 8,4 triliun). Apabila ditambah dengan defisit subsektor peternakan, nilainya akan menjadi Rp 43,82 triliun, melampaui anggaran pemerintah untuk pembangunan pertanian, baik anggaran langsung maupun tidak langsung yang berjumlah Rp 40 triliun per tahun.

Defisit subsektor tanaman pangan, peternakan dan hortikultura adalah cermin-

**Tabel 2.** Neraca Ekspor-Impor Pertanian Indonesia Tahun 2008 (ribu US\$)

Subsektor	Ekspor	Impor	Ekspor - Impor
Tanaman Pangan	349	3.527	-3.178
Hortikultura	434	910	-476
Peternakan	1.148	2.352	-1.204
Perkebunan	27.369	4.527	22.842
<b>TOTAL</b>	<b>29.300</b>	<b>11.316</b>	<b>17.984</b>

Sumber: Departemen Pertanian dan BPS (diolah)

**Tabel 3.** Nilai, Jumlah dan Tingkat Ketergantungan Impor Indonesia terhadap Pangan : 2004 dan 2008

Komoditas	Nilai Impor (ribu US\$)			Jumlah Impor (ribu ton)			Ketergantungan Impor (%)
	2004	2008	Tren (%)	2004	2008	Tren (%)	
Gandum	917.99	2.245.90	27,83	4.851.65	5.028.11	6,98	100
Kedelai	948.93	1.735.41	17,35	2.845.81	3.442.31	5,84	70
Susu	314.92	640.47	20,79	152.84	164.72	2,82	90
Gula	265.45	366.29	12,89	1.130.92	1.018.59	1,91	30
Daging Sapi	116.90	509.85	45,53	95.11	247.79	33,46	30
Bawang Putih	72.89	221.98	33,86	310.21	593.16	17,06	30
Apel & Pear	91.78	177.32	20,99	188.31	226.51	5,28	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.728.86</b>	<b>5.897.22</b>	<b>116,10</b>	<b>9.574.85</b>	<b>10.721.19</b>	<b>11,97</b>	
Garam	-	90.03	-	-	1.580.13	-	50

Sumber: Departemen Perdagangan dan BPS (diolah)

---

adanya impor. Sampai saat ini kita belum bisa keluar dari ketergantungan impor sejumlah pangan penting: susu (90%), gula (30%), garam (50%), gandum (100%), kedelai (70%), daging sapi (30%), induk ayam, dan telur. Ironisnya, impor tersebut sepertinya tidak ada tanda-tanda berakhir, bahkan cenderung makin membesar (Tabel 3). Dalam empat tahun (2004-2008) nilai impor meledak lebih dua kali. Ironisnya, sebagian besar pangan impor itu sebetulnya bisa diproduksi di lahan sendiri, seperti gula, kedelai, susu dan garam. Ini mengindikasikan ada yang salah dalam pengelolaan dan kebijakan pertanian Indonesia.

### III. PEMENUHAN HAK ATAS PANGAN

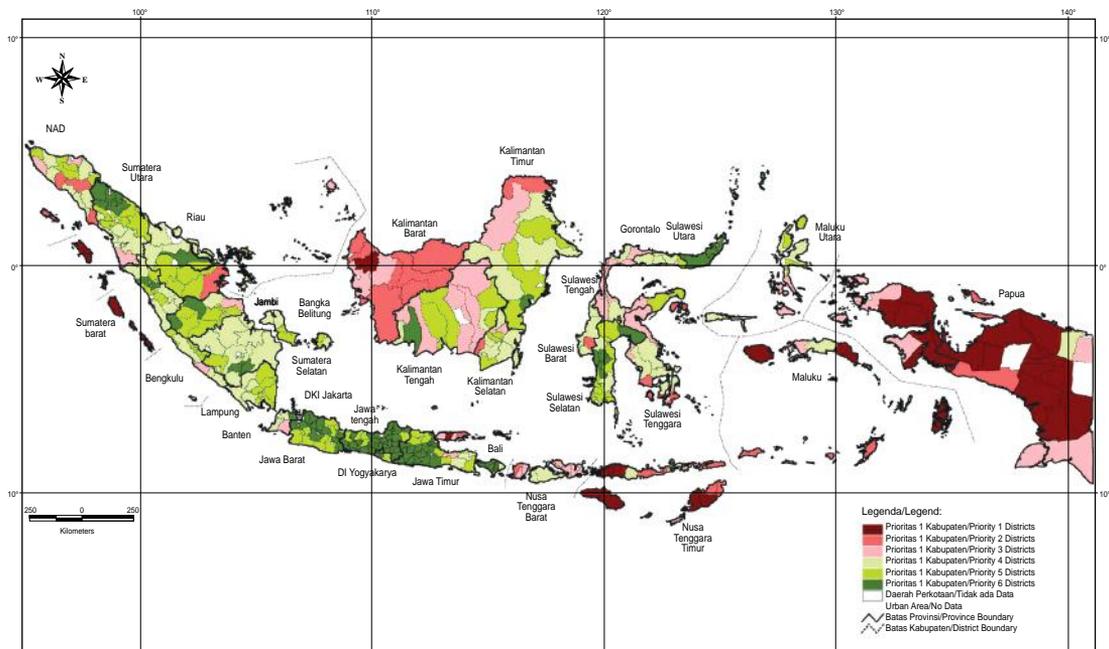
Pangan –yang cukup, sehat dan aman— adalah hak dasar setiap warga negara. Konstitusi kita telah menjamin warga negara tidak lapar. Pasal 27 ayat 2 UUD 45 menjamin tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, yang di dalamnya mencakup dimensi pangan. Pasal 34 UUD 45 malah lebih tegas lagi, karena pasal itu menjamin tentang hak fakir miskin dan anak-anak terlantar untuk dipelihara oleh negara. Artinya, pemenuhan pangan yang cukup bagi setiap warga jadi kewajiban mutlak negara. Kelaparan adalah bencana HAM yang amat mengerikan. Negara akan berposisi sebagai terdakwa tunggal jika gagal melayani kebutuhan mendasar yang tak bisa ditunda itu.

Tahun 2010 ini berarti 65 tahun Indonesia merdeka. Ironisnya, sampai saat ini amanat konstitusi itu belum ditunaikan dengan baik oleh negara. Busung lapar, kurang gizi dan pelbagai manifestasi kelaparan masih terus berulang. Belum tertunaikannya amanat konstitusi juga dengan mudah dilacak dari Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009. Ini merupakan pemutakhiran dari peta serupa edisi 2005 yang saat itu bernama Peta Kerawanan Pangan Indonesia. Peta ini merupakan hasil kerja sama Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian dan Program Pangan Dunia (WFP) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Di dalamnya memuat sejumlah elemen vital dari konsep ketahanan pangan: ketersediaan

pangan, akses terhadap pangan, pemanfaatan pangan, dan situasi gizi serta kerentanan terhadap ancaman rawan pangan. Di peta itu tergambar jelas beberapa daerah rawan pangan yang memerlukan prioritas penanganan lebih tinggi jika tidak ingin daerah tersebut berubah menjadi bencana kemanusiaan.

Kedua peta tersebut menggunakan 13 indikator yang diturunkan dari elemen ketahanan pangan. Ketersediaan pangan diukur dengan: (1) rasio konsumsi normatif per kapita terhadap ketersediaan bersih karbohidrat padi, jagung, ubi kayu dan ubi jalar. Akses pangan dan penghidupan diukur dengan: (2) persentase penduduk di bawah garis kemiskinan, (3) desa yang tidak memiliki akses penghubung, dan (4) rumah tangga tanpa akses listrik. Pemanfaatan pangan diukur dengan: (5) angka harapan hidup, (6) berat badan balita di bawah standar (*underweight*), (7) perempuan buta huruf, (8) rumah tangga tanpa akses air bersih, dan (9) rumah tangga jauh (> 5 km) dari fasilitas kesehatan. Kerentanan terhadap rawan pangan transien diukur dengan: (10) bencana alam, (11) penyimpangan curah hujan, (12) daerah gagal panen/puso, dan (13) deforestasi.

Secara umum, daerah otonom dengan warna hijau tua dan hijau muda dianggap memiliki tingkat ketahanan pangan yang baik dan cukup baik. Daerah dengan warna hijau terang dan merah terang memiliki tingkat ketahanan pangan sedang dan kurang. Sedangkan daerah dengan warna merah tua dan cokelat memiliki tingkat ketahanan pangan buruk dan sangat buruk alias memiliki kerentanan tinggi dan sangat tinggi terhadap ancaman rawan pangan. Pada peta, daerah-daerah di Provinsi Papua, Papua Barat, Maluku, Nusa Tenggara Timur (NTT), beberapa daerah di Kalimantan dan sebagian di Sumatera memiliki prioritas sangat tinggi dan tinggi untuk ditangani secara khusus. Demikian pula di daerah lumbung beras di Jawa, beberapa daerah otonom justru cukup rentan terhadap rawan pangan, seperti di Lebak, Probolinggo, dan Pulau Madura.



**Gambar 1.** Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan Indonesia 2009.

Sumber : Badan Ketahanan Pangan Kementerian Pertanian dan Program Pangan Dunia, Maret 2010.

Pada umumnya, daerah-daerah yang memiliki kerentanan tinggi terhadap rawan pangan juga memiliki angka kemiskinan tinggi, sehingga secara harfiah memiliki akses yang buruk terhadap pangan. Penduduk miskin ini umumnya terkonsentrasi di enam provinsi: Papua, Papua Barat, Maluku, NTT, Gorontalo, dan Aceh. Bahkan 16 provinsi masih memiliki angka kemiskinan yang masih lebih tinggi dari rata-rata nasional sebesar 14,2%. Di Provinsi Papua, yang kaya sumber daya alam, sekitar 41% penduduknya masih hidup di bawah garis kemiskinan. Pada tingkat kabupaten, gambaran akses pangan dan ancaman rawan pangan ini juga sangat mengkhawatirkan. Sebanyak 214 kabupaten dari total 346 kabupaten (62%) di 32 provinsi yang dianalisis memiliki angka kemiskinan yang lebih tinggi dari rata-rata kemiskinan tingkat nasional. Demikian pula, sebanyak 65 kabupaten (18,8%) masih memiliki 30% penduduk berada di bawah garis kemiskinan.

Walaupun terdapat beberapa daerah yang memiliki tingkat ketahanan pangan baik dan sangat baik, namun masih sangat banyak juga daerah otonom yang memiliki balita dan generasi muda yang menderita *underweight* (berat badan kurang) dan kurang gizi kronis. Tingkat prevalensi *underweight* tertinggi juga masih dihuni oleh provinsi-provinsi miskin, seperti NTT, Maluku, Kalimantan Selatan, Aceh, Sulawesi Barat dan Gorontalo. Lebih dari itu, sebanyak 45 kabupaten masih memiliki balita prevalensi *underweight* sangat tinggi atau di atas 30%. Secara nasional, angka prevalensi kurang gizi kronis tercatat 36,8%, suatu angka yang sangat tinggi dan menjadi lampu merah bagi pencapaian tujuan Pembangunan Milenium (MDGs). Sebanyak 17 provinsi memiliki angka gizi kurang kronis tinggi dan sangat tinggi. Di tingkat kabupaten, sebanyak 167 daerah otonom (48,2%) di Indonesia memiliki prevalensi kurang gizi kronis sangat tinggi.

**Tabel 4.** Perbandingan Kerawanan Pangan 2005 dan 2009

Indikator	Peta Kerawanan Pangan 2005	Peta Ketahanan & Kerentanan Pangan 2009
Wilayah analisa Daerah prioritas	265 kabupaten di 30 provinsi 100 kabupaten	346 kabupaten di 32 provinsi 100 kabupaten (mencakup 25,1 juta warga)
Tingkat kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 169 kabupaten (63,8%) dg tingkat kemiskinan di atas rata-rata</li> <li>- Provinsi: Sumatera, Jawa, Sulawesi Tengah, NTB, NTT, Maluku, Maluku Utara, dan Papua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 214 kabupaten (61,8%) dg tingkat kemiskinan di atas rata-rata</li> <li>- 65 kabupaten (18,8%) dg tingkat kemiskinan &gt;30%</li> <li>- 16 provinsi (50%) dg tingkat kemiskinan di atas rata-rata</li> <li>- Provinsi: Papua, Papua Barat, Maluku, NTT, Gorontalo dan NAD.</li> </ul>
<i>Underweight</i> balita (kurang gizi kronis dan akut)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 98 kabupaten dg prevalensi &gt;30%</li> <li>- Kotawaringin Barat (Kalteng), Nias (Sumut), Aceh Barat dan Simelue (NAD), Bangkalan dan Pamekasan (Jatim), Timor Tengah Selatan (NTT) dg prevalensi &gt;50%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 19 provinsi dg prevalensi di atas rata-rata nasional (18,4%)</li> <li>- 45 kabupaten dg prevalensi amat tinggi (&gt; 30%)</li> <li>- Prevalensi tertinggi terjadi di NTT, Maluku, Kalsel, NTB, Sulbar, Gorontalo</li> </ul>
<i>Stunting</i> (kurang gizi kronis)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Angka <i>stunting</i> secara nasional sangat tinggi: 36,8%</li> <li>- 12 provinsi dg prevalensi &gt; 40%</li> <li>- 17 provinsi dg prevalensi 30%-39%</li> <li>- 167 kabupaten (48,3%) dg prevalensi sangat tinggi</li> <li>- Prevalensi tertinggi terjadi di NTT, NTB, Maluku, Sumsel, NAD, Sulbar</li> </ul>

Sumber: Peta Kerawanan Pangan 2005 dan Peta Ketahanan & Kerentanan Pangan 2009.

Peta 2005 dan 2009 merekomendasikan 100 daerah untuk mendapatkan prioritas lebih tinggi. Dari total 100 daerah otonom yang memiliki kerentanan tinggi terhadap rawan pangan 38 di antaranya merupakan daerah pemekaran baru. Cukup banyak studi yang menyimpulkan pemekaran daerah tidak linier dengan peningkatan kesejahteraan. Sejak otonomi dan desentralisasi, dana APBN banyak yang mengalir ke daerah dalam bentuk dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, dan bagi hasil. Jika dipelototi, hanya 35% belanja APBN yang merupakan belanja pemerintah pusat murni. Sisanya belanja pemerintah daerah serta belanja pemerintah pusat di

daerah melalui dana dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan subsidi. Sayangnya, meskipun 65% APBN berputar di daerah, dana itu tidak linier dengan peningkatan kesejahteraan rakyat. Sekitar 18 dari 33 provinsi mengalami peningkatan jumlah warga miskin, di 15 provinsi sisanya jumlah kemiskinan menurun. Korelasi antara transfer perkapita dengan persentase penduduk miskin rentang 2006-2007 hanya 0,5, bahkan mendekati nol (Khudori, 2009). Pembangunan infrastruktur yang jadi prasyarat mutlak bagi perbaikan akses pangan dan aktivitas ekonomi masih terkendala persoalan teknis di tingkat kebijakan keuangan dan kepentingan politik lain.

---

Di tengah raihan swasembada beras sejak 2008, gambaran rawan pangan ini sungguh ironis. Peta Ketahanan dan Kerentanan Pangan 2009 nyaris tidak berubah dari peta tahun 2005. Artinya, lima tahun terakhir tak banyak perubahan berarti. Di peta 2005, 169 dari 265 kabupaten (63,8%) yang dianalisis memiliki angka kemiskinan lebih tinggi dari rata-rata kemiskinan tingkat nasional. Itu artinya, ketersediaan pangan yang melimpah tidak bisa diakses oleh warga. Ini terkait dengan daya beli dan kemiskinan.

Dalam buku *Inequality Reexamined* (1992), pemenang Nobel Ekonomi 1998 Amartya Sen menulis pentingnya akses dan aspek kebebasan daripada ketersediaan. Sen memaparkan, kapabilitas seseorang harus merefleksikan kemampuannya melakukan aktivitas hidup. Contohnya, seorang yang berpuasa mungkin memiliki kemiripan dalam hal jumlah makanan dan gizi dengan mereka yang miskin dan terpaksa lapar. Mengikuti Sen, meski pangan melimpah tidak otomatis kurang pangan hilang. Masalah kelaparan terkait dengan terdistribusi dan keterjangkauan pangan. Kelaparan atau rawan pangan terjadi bukan karena tak ada makanan, tapi karena orang tak bisa memiliki makanan. Dengan kondisi kemiskinan dan kerentanan seperti di atas, agak berat untuk membahas konsep pembangunan ekonomi muluk-muluk, seperti peningkatan daya saing nasional, pembangunan berbasis kluster unggulan, inovasi perubahan teknologi dan lain-lain.

#### IV. SALAH KELOLA PERTANIAN-PANGAN INDONESIA

##### 4.1 Bias Komoditas Beras

Sepanjang Orde Baru beras adalah segala-galanya. Fokus kebijakan at all cost pada beras, kedelai, jagung, ketela pohon, ubi jalar, sagu, sorgum dan yang lain sifatnya sekunder. Tak banyak kebijakan spesifik untuk mengembangkan pangan non-beras, baik dari sisi riset, pengembangan aneka inovasi di on-farm maupun off-farm, termasuk melindungi petani dari gempuran pasar global. Salah satu indikasinya adalah rendahnya pengembangan varietas unggul pangan non-beras (Sawit, 2008). Inovasi varietas baru masih didominasi padi. Ironisnya, bias kebijakan beras itu terus berlanjut sampai kini.

Salah satu dampak beleid bias beras adalah terjadi pergeseran pola konsumsi: pola pangan lokal, seperti pola beras-ubi-ubian atau

beras-jagung-umbi, ditinggalkan berubah ke pola tunggal beras (Rachman, 2001). Sebetulnya, selain mayoritas pola pangan beras, ada dua pola pangan minoritas. Pertama, pola beras, jagung dan singkong di Nusa Tenggara Timur. Kedua, pola beras, ubi dan sagu di Maluku dan Papua. Di Banjarnegara, Wonosobo dan bagian timur Jawa Timur ada kantong-kantong daerah jagung. Juga ada pola pangan utama sagu dan ubi-ubian yang masih bertahan di beberapa daerah terisolir. Tapi semua berpeluang menyusut, bahkan hilang (Sumarno, 2002). Kini, semua perut warga tergantung pada beras dengan tingkat partisipasi rata-rata 100%, kecuali Maluku dan Papua (80%) yang dikenal dengan ekologi sagu (Rachman dan Ariani, 2001); Surono, 2001). Konsumsi beras di Indonesia tertinggi di dunia: 139 kg/kapita.

Beras menjadi pangan mayoritas rakyat bukan proses instant, tapi melalui periode evolusi amat panjang. Di masa lalu, lingkungan fisik amat menentukan tanaman yang bisa tumbuh dan hewan yang hidup di atasnya. Karena terbatasnya komunikasi dan transportasi, membuat masyarakat mengonsumsi apa yang ada di sekitarnya. Masyarakat di daerah kering rata-rata memakan jagung atau ubi-ubian sebagai makanan pokok karena tidak banyak perlu air. Secara evolutif, terbentuk pola makan khas dan unik di pelbagai daerah: gapek (Lampung, Jawa Tengah, Jawa Timur), sagu (Maluku, Papua), jagung (Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara), cantel/sorgum (Nusa Tenggara), talas, dan ubi jalar (Papua) sebagai pangan baku (staple food) warga selama bertahun-tahun.

Hal ini tercermin dari struktur diet mayoritas warga di masa lalu. Dalam struktur diet makanan, pada 1954 pangsa beras baru mencapai 53,5% atau separo dalam menu makanan warga Indonesia. Sisanya, dipenuhi dari ubi kayu (22,6%), jagung (18,9%) dan kentang (4,99%). Namun, pada 1987 atau 33 tahun berikutnya sudah bergeser luar biasa: beras mendominasi struktur diet makanan dengan pangsa 81,1%, disusul kemudian ubi kayu (10,02%) dan jagung (7,82%). Pergeseran dramatis ini terjadi seiring capaian swasembada beras 1984 (Khudori, 2008). Dalam periode berikutnya pangsa beras kian mendominasi yang diikuti oleh tergerusnya pangsa ubi kayu dan jagung. Dalam rentang

45 tahun (1954-1999), pangsa jagung yang semula mencapai 18,9% hanya tinggal 3,1%, dan ubi kayu dari 22,6% menjadi 8,83%. Kini, pangsa pangan non-beras nyaris hilang.

Indonesia merupakan negara yang memiliki keanekaragaman hayati terbesar nomor dua di dunia: terdapat 800 species tumbuhan pangan, lebih dari 1.000 jenis tumbuhan medisinal, ribuan jenis microalgae, 77 jenis sumber karbohidrat, 75 jenis sumber lemak/minyak, 26 jenis kacang-kacangan, 389 jenis buah-buahan, 228 jenis sayuran, 40 jenis bahan minuman, 110 jenis rempah-rempah dan bumbu-bumbuan. Beragam sumberdaya hayati itu tumbuh dalam aneka kondisi ekologis yang unik, sesuai dengan kontur, ketinggian, jenis tanah, jenis iklim, dan sebaran kepulauan (17.000 pulau besar-kecil). Kebijakan penyeragaman tak hanya mengingkari keanekaragaman, tapi juga melawan alam. Alam Indonesia ditakdirkan beragam, bukan seragam. Keberagaman itu mustinya tercermin dalam segala sendi kehidupan, termasuk dalam produksi/pola pangan. Produksi/pola pangan seragam merupakan salah satu sumber ketidakberdaulatan pangan.

#### 4.2 Liberalisasi Keablasan

Tidak seperti China dan India, Indonesia merupakan negara berkembang yang paling liberal di dunia. Amerika Serikat yang dikenal negara paling liberal, indeks keterbukaan ekonominya hanya 54%, sedangkan Indonesia mencapai 86%. Pada tahun 2003, sekitar 83% jenis produk yang masuk ke Indonesia dikenakan applied tariff 0-10%, 15% produk jatuh pada tingkat applied tariff antara 15-20%, dan hanya 1% produk menerapkan applied tariff di atas 30%. Indonesia sebetulnya memiliki keleluasaan untuk menerapkan tarif

sejumlah komoditas, seperti yang dicatatkan di WTO (Tabel 5). Namun, implementasi tarif amat rendah. Liberalisasi membuat pasar domestik langsung terintegrasi dengan pasar dunia. Ketika harga pangan di pasar dunia rendah atau anjlok, harga ini langsung ditransmisikan ke sentra-sentra produksi pangan domestik. Ini, antara lain, membuat insentif ekonomi untuk mengembangkan pangan tersebut tidak menarik. Inilah salah satu penyebab ketergantungan impor pada sejumlah pangan tetap tinggi. Contohnya kedelai. Liberalisasi keablasan membuat petani kedelai selalu merugi. Akibatnya, luas lahan kedelai merosot: pada 1992 luas panen 1.665.706 hektar, pada 2007 tinggal 456.824 hektar (27,4%). Produksi melorot tinggal 592.534 ton pada 2007. Padahal kebutuhan kedelai domestik saat itu 1,8 juta ton. Jika dulu bisa swasembada, kini tiap tahun Indonesia mengimpor kedelai, yang tahun 2008 mencapai US\$ 1.735 miliar.

Kealpaan membuat kebijakan kedelai sebagai bagian pembangunan kedaulatan pangan berlanjut sampai kini. Pembiaran itu akhirnya berujung ketergantungan hampir mutlak pada impor kedelai dari AS. Argumen di balik kebijakan ini adalah soal daya saing. Karena harga impor lebih murah ketimbang harga petani domestik, serta-merta kedelai petani kita dicap tidak efisien. Argumen ini sesat. Harga komoditas di pasar dunia tidak bisa jadi ukuran daya saing karena harga itu terdistorsi oleh subsidi. Di AS kedelai adalah 1 dari 20 komoditas yang dilindungi dan disubsidi. Dari US\$24,3 miliar subsidi pada 2005 sekitar 70-80% diterima 20 komoditas ini. Ujung beleid ini adalah dumping. Setelah Farm Bill 1996, dumping kedelai AS naik dari 2% jadi 13% (IATP, 2007).

**Tabel 5.** Bound Tariff di WTO vs Applied Tariff

Kelompok Produk	Bound Tariff (%)	Applied Tariff (%)
Beras	9-160	Rp 450/kg
Gula	40-95	Rp 790/kg
Kedelai	30-40	0
Jagung	9-40	5
Daging Sapi	40-50	5
Daging Ayam	35-40	5
Susu	40-210	5
Jeruk	40-60	5
Kambing/Domba	40-50	5
Rata-Rata	40	5

Sumber : Sawit, M.H.(2007)

---

### 4.3 Karpas Merah untuk Asing

Pasal 33 ayat 2 UUD 45 mengatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”. Namun, saat berlaku 17 Agustus 1945 tak pernah ada rincian konkret cabang-cabang produksi itu. Tanpa kejelasan itu, pemerintah membangun banyak cabang produksi, termasuk jalan. Baru setelah ada UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), ada rumusan eksak. Pasal 6 ayat 1 UU itu berbunyi “Bidang-bidang usaha yang tertutup untuk PMA secara perusahaan penuh ialah bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, berikut: pelabuhan; produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum; telekomunikasi; pelajaran; penerbangan; air minum; kereta api umum; pembangkit tenaga atom dan mass media.” Jadi, ada sembilan cabang produksi.

Namun, baru setahun nafsu untuk meliberalisasi sudah muncul. Pasal 3 ayat 1 UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) mengatakan “Perusahaan nasional adalah perusahaan yang sekurang-kurangnya 51% daripada modal dalam negeri yang ditanam di dalamnya dimiliki negara dan/atau swasta nasional. Persentase ini harus senantiasa ditingkatkan sehingga pada 1 Januari 1974 menjadi tak kurang dari 75%.” Ayat 2 menyebut “Perusahaan asing adalah perusahaan yang tidak memenuhi ketentuan ayat 1 pasal ini”. Jadi, hanya selang setahun asing sudah boleh ikut menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak sampai 49% dan ada batasan waktu. Segala sendi kehidupan, termasuk 9 cabang produksi, diliberalisasi.

Sempat naik-turun mengikuti gerak bandul liberalisasi-proteksi, toh karpas merah untuk asing terus digelar. Ini ditandai dengan terbitnya PP No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang Didirikan dalam Rangka PMA. Pasal 5 ayat 1 PP ini membolehkan perusahaan, termasuk asing, melakukan kegiatan usaha yang tergolong penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, seperti disebut eksplisit UU No. 1 Tahun 1967 tentang PMA. Bahkan, Pasal 6 ayat 1 PP ini menyebut saham peserta dari Indonesia sekurang-kurangnya 5% dari

seluruh modal disetor. Jadi, bila UU No. 1 Tahun 1967 melarang asing memasuki usaha yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, UU No. 6 Tahun 1968 asing tak lagi dilarang asal saham tak lebih 49%. PP No. 20 Tahun 1994 mengatakan asing boleh memiliki saham sampai 95%. Meskipun sahamnya 5%, perusahaan itu dianggap usaha Indonesia dan boleh melakukan usaha yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Ini jelas melawan Pasal 33 UUD 45.

Puncak liberalisasi ditandai terbitnya UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang sepenuhnya untuk melayani kepentingan asing dan pemilik modal asing, terutama korporasi multinasional (Daeng, 2008). Dalam UU ini asing mendapatkan privilege, seperti perlakuan sama (Pasal 6 ayat 1), tidak dinasionalisasi (Pasal 7 ayat 1), bisa transfer dan repatriasi dalam valuta asing (Pasal 8 ayat 3), bisa masuk ke semua bidang usaha kecuali produksi senjata, mesin, alat peledak dan peralatan perang, dan bidang usaha yang eksplisit dinyatakan tertutup undang (Pasal 12 ayat 2). Dalam Perpres tentang bidang usaha yang terbuka dan yang tertutup No. 76 Tahun 2007 dan PP No. 77 Tahun 2007 misalnya, kepemilikan asing di sektor energi dan sumber daya mineral dan prasarana umum bisa 95%, di sektor pertanian jika luas lahan lebih 25 hektar bisa 95%, dan di pendidikan 49%. Belakangan, bidang-bidang yang terbuka dan tertutup berikut kepemilikan saham asing direvisi lewat Perpres No. 111 tahun 2007, dan di era Kabinet Indonesia Bersatu jilid II direvisi lagi. Aturan boleh berubah, tapi karpas merah (privilege) untuk asing tak berkurang.

Untuk menjaga pendapatan petani, AS meluncurkan kredit ekspor. Pada 2001 kredit ekspor mencapai US\$ 750 juta. Fasilitas khusus ini diberikan pada importir kedelai Indonesia. Saat itu harga impor cuma Rp 1.950 per kg, sementara harga kedelai lokal Rp 2.500 per kg. Disparitas harga yang tinggi membuat ngiler siapa saja untuk mengimpor. Kebijakan ini kita terima begitu saja tanpa mempertimbangkan dampaknya di kemudian hari. Bea masuk 5-10% sama sekali tidak bisa melindungi petani dari gempuran impor. Apalagi, sebagian besar harga pangan kini telah diserahkan ke pasar. Saat ini hanya tinggal dua komoditas yang harganya masih diatur pemerintah, yaitu beras (lewat harga

pembelian pemerintah), dan gula (lewat harga talangan, itu pun oleh swasta/pengusaha).

Petani AS dan Uni Eropa (UE) menerima subsidi rata-rata US\$21,000 dan US\$16,000 per tahun. Petani apel AS menerima US\$100 juta/tahun sebagai kompensasi atas kehilangan dalam proses pemasaran. Sekitar 78% pendapatan petani padi di OECD dari bantuan pemerintah (Tabel 6). Harga jual produk kemudian tak lagi mengacu kepada biaya produksi. Harga ekspor gandum AS dan UE masing-masing hanya 46% dan 34% di bawah biaya produksi, dengan penguasaan pasar separuh dari ekspor gandum dunia. AS menguasai sekitar separuh dari ekspor jagung yang dijual dengan harga seperlima di bawah harga produksi. Uni Eropa merupakan pengekspor terbesar skimmed-milk powder dan white sugar yang diekspor pada harga separuh dari seperempat dari harga produksi. Dalam dunia yang penuh kelicikan dan tipu daya, dibutuhkan kecerdikan dan kecerdasan. Tanpa kecerdikan dan kecerdasan, pasar yang luas justru mengancam kedaulatan pangan.

ban dan produk lainnya merupakan ciri peradaban negara maju. Kakao dengan ragam coklat merupakan bahan makanan dan minuman yang jadi simbol konsumsi masyarakat negara maju. Turunan produk kelapa sawit juga demikian. Pertanyaannya: siapakah yang menanam pabrik-pabrik biologis yang menghasilkan aneka produk itu? The real investor-nya adalah petani (Pakpahan, 2004).

Pada 2008, petani menanamkan investasinya dalam kebun karet seluas 2,9 juta hektar, kebun kelapa 3,7 juta hektar, kelapa sawit 2,9 juta hektar, coklat 1,4 juta hektar, kopi 1,3 juta hektar, cengkeh (449 ribu hektar), jambu mete (569 ribu hektar), dan ribuan hektar yang lain. Juga produksi padi di sekitar 7,8 juta hektar. Investasi ini nilainya ratusan, bahkan ribuan, triliun rupiah. Mereka mengembangkan semua itu tanpa suntikan dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), tapi dengan modal sendiri: "keringat, cangkul, dan bibit sendiri". Bahkan, petani karet tahan menunggu tujuh tahun untuk

**Tabel 6.** Bantuan Pemerintah terhadap Petani di Negara OECD (%)

Komoditas	AS	UE	Australia	Kanada	Selandia Baru	Total OECD
Beras	46	37	6	Ta	Ta	78
Jagung	21	36	ta	13	0	24
Kedelai ( <i>oil seed</i> )	20	36	3	14	Ta	24
Gula (gula rafinasi)	58	56	10	12	Ta	51
Daging Sapi	4	74	4	Ta	1	33
Daging Unggas	4	37	3	4	31	17

Sumber : Sawit, M.H. (2008)

#### 4.4 Bias Korporasi dan Asing

Selama lebih 30 tahun, kita kurang melihat dan menghargai potensi kekuatan diri sendiri. Kita tidak mencari rahasia di balik terwujudnya kita sebagai bangsa dan negara yang merdeka. Ibarat dalam ilmu persilatan, kita tidak bisa menemukan dan menggunakan "tenaga dalam", yang kekuatannya dahsyat. "Tenaga dalam" yang kita miliki justru dimanfaatkan oleh pihak lain di luar negara kita, yang pada hakekatnya bentuk penghisapan. Kita mulai dari komoditas klasik: perkebunan. Gula pada zaman Belanda adalah hasil ekspor nomor satu. Kopi dan teh juga komoditas yang membuat pengusaha Eropa kaya-raya dan konsumen di negara maju menikmatinya. Pala dan lada pun demikian. Karet dalam bentuk

panen. Sampai saat ini dukungan pemerintah terhadap perkebunan rakyat relatif kecil. Sebaliknya, perkebunan besar, baik BUMN maupun swasta, mendapatkan dukungan besar. Contohnya, luas areal kelapa sawit milik BUMN dan swasta tahun 1968 masing-masing hanya 79 ribu dan 41 ribu hektar. Tahun 2002 menjadi 545 ribu dan 2,3 juta hektar. Namun, perkembangan kebun swasta ini tidak luput dari kebijakan pemerintah, mulai dari penyediaan lahan hingga subsidi lewat Program Perkebunan Besar Swasta Nasional (PBSN) dari utang. Tahun 2006, dari 5,6 juta hektar perkebunan sawit, 57% dikuasai swasta, 30% rakyat dan 13% negara (BUMN) (Khudori, 2007). Dari 7,9 juta hektar luas kebun sawit tahun 2010, dominasi perkebunan swasta tidak bergeser.

**Tabel 7.** Jumlah dan Luas Lahan Perusahaan HPH

Tahun	Jumlah Perusahaan	Luas Lahan (ha)
2004	247	21.412.319
2005	285	27.715.184
2006	275	28.424.883
2007	324	28.271.046
2008	303	26.273.140

Sumber: Badan Pusat Statistik.

Akibat kebijakan yang bias itu, lahan-lahan penting sebagai basis produksi pangan dikapling-kapling oleh segelintir korporasi. Sinar Mas Grup misalnya, akhir tahun 2008 memiliki lahan sawit seluas 392.000 hektar (213.000 hektar di Sumatera, 165.000 hektar di Kalimantan dan 12.700 hektar di Papua). Bahkan, Sinar Mas mengklaim memiliki area lahan terbesar di dunia dengan 1,3 juta hektar area lahan yang tersedia untuk ekspansi di hutan di Papua dan Kalimantan (Golden Agri Resources, 2008). Dari 26,3 juta hektar hutan tahun 2008 hanya dikuasai oleh 303 perusahaan Hak Pengusahaan Hutan (Tabel 7). Gambaran ini menunjukkan, struktur dan disain pertanian-perkebunan masih belum berubah sejak zaman kolonial. Disain kaum kolonial 400 tahun lalu itu, puncaknya ditandai terbitnya Agrarisch Wet 1870, dibuat agar bangsa-bangsa terjajah berikut rakyatnya bisa dieksploitasi dan hanya sebagai pemasok bahan baku bagi korporasi/negara maju. Korporasi/negara maju sebagai pengolah. Sekitar 100 tahun setelah Agrarisch Wet 1870, pada 1970-an pemerintah mulai mengembangkan perkebunan besar BUMN berpola Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan (PIR-BUN) menggunakan utang luar negeri. Desain PIR semacam itu bertahan sampai sekarang. Bahkan, ada upaya mengadopsi PIR ke subsektor pangan lewat food estate.

#### 4.5 Bias Korporasi dan Asing pada Program BBN<sup>1</sup>

Tujuan dalam cetak biru yang disusun Tim Nasional Pengembangan Bahan Bakar Nabati (BBN) amat mulia: tahun 2010 dan 2025 pemanfaatan biofuel masing-masing mencapai 2% dan 5% energi mix nasional. Sampai 2010 pemerintah akan mendirikan 11

pabrik biofuel dengan dukungan lahan 5,25 juta hektar yang menyerap lapangan kerja baru 3-5 juta orang (di on-farm dan off-farm) dengan pendapatan minimal setara upah minimum; pemanfaatan lahan telantar minimal 5 juta hektar; pengurangan pemakaian BBM nasional minimal 10%; penghematan devisa US\$ 10 miliar; peningkatan ekspor BBN 12 juta kiloliter; dan terciptanya Desa Mandiri Energi (DME) dan Kawasan Khusus Industri BBN. Ada tiga jalur cepat: membangun DME, tiap daerah mengembangkan BBN sesuai potensi masing-masing, dan menciptakan Kawasan Khusus Pengembangan (KKP) BBN. Ditargetkan, sampai dengan 2010 terbangun 1.000 DME dan 12 KKP BBN.

Sayangnya, dalam implementasinya, pengembangan BBN bias kapital (korporasi) dengan komoditas monokultur.<sup>2</sup> Sampai 23 Agustus 2007, ada 60-an investor (asing dan domestik) di Badan Koordinasi Penanaman Modal yang berminat di industri BBN, sebagian besar memproduksi biodiesel dari sawit. Dari 58 nota kesepahaman industri BBN dari hulu ke hilir senilai US\$ 12,4 miliar, 9 Januari 2007, melibatkan 14 investor asing, 23 investor domestik, 15 BUMN, dan koperasi. Hampir separo (US\$ 5,5 miliar) adalah kongsi China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) dengan anak perusahaan Sinar Mas Group (PT Smart Tbk) dan Hong Kong Energy (Holding) Ltd. Kongsi ini untuk memproduksi biodiesel dari sawit dan bioetanol dari tebu dan singkong di Papua dan Kalimantan. Waktu penyelesaian proyek 8 tahun. Investor asing lainnya adalah Genting Biofuels (Malaysia), Wilmar Energy (Singapura) dan Hongkong Energy (Hongkong). Sedangkan investor domestik, antara lain, Sinar Mas, Medco, dan

<sup>1</sup> Dicuplik dari Khudori, Bahan Bakar Nabati di Indonesia: Program, Implementasi dan Implikasinya pada Kedaulatan Pangan, Laporan Riset untuk Institute for Global Justice (IGJ), Jakarta, 2008.

---

Sampoerna Agro. BUMN yang terlibat, antara lain, PT RNI, PTP VII, PT Pertamina, dan PT PJB.

Menurut cetak biru pengembangan BBN, DME ditargetkan ada 100 buah pada 2007, naik jadi 300 (2008), 600 (2009) dan 1.000 buah (2010). Menurut Laporan Timnas Pengembangan BBN, April 2008, sampai akhir 2007 sudah terealisasi DME di 115 desa di 28 provinsi. Sebuah desa dikategorikan sebagai DME apabila desa tersebut mampu menghasilkan energi secara mandiri, baik dari BBN maupun non-BBN, untuk mendukung aktivitas penduduk dan industri (Bakrie, 2006). Merujuk pengertian itu, sebetulnya belum ada DME yang berbasis BBN.<sup>3</sup> DME yang ada sebagian besar berbasis non-BBN, seperti mikrohidro, matahari atau angin. Dua dari sedikit DME berbasis BBN di Sumedang, Jawa Barat, dan di Grobogan, Jawa Tengah, pun mangkrak. Nasib lebih tragis terjadi pada program KKP BBN. KKP BBN masih sebatas wacana di atas kertas. Pemda antusias di tahap awal, tapi belakangan menarik diri ketika menyadari banyaknya kesulitan. Padahal, DME dan KKP BBN ini lebih menyentuh kepentingan rakyat.

Program food estate digagas Menteri Pertanian Kabinet Indonesia Bersatu jilid II: Suswono. Selain agar swasembada pangan, food estate buat mendukung pengembangan industri biofuel. Potensi lahan yang tersedia mencapai 2,5-3 juta hektar. Dalam Peraturan Pemerintah diatur luas maksimum lahan food estate (5.000-10.000 hektar), jangka waktu usaha, subsidi bagi pelaku usaha, ketentuan fasilitas kredit, dan saham maksimum bagi asing (49%). Sesuai namanya, food estate merupakan pengembangan produksi pangan berskala luas. Definisi ini dengan tegas menunjukkan kultur bertani ala food estate hanya diperuntukkan bagi pemilik kapital atau korporasi besar. Prioritas akan diberikan kepada investor domestik. Sejauh ini sejumlah korporasi raksasa domestik, seperti Sinar Mas,

Medco dan Arta Graha, mengaku berminat. Investor lain, domestik dan asing, antre.

Bagi lembaga keuangan dan korporasi (pangan), food estate seperti gadis molek yang jadi rebutan. Perubahan iklim, penurunan kesuburan dan konversi lahan, krisis air, luasnya praktik monokultur dan tarikan pangan buat biofuel membuat tekanan produksi pangan kian berat. Produksi pangan jadi suram, sementara jumlah perut yang musti diisi terus bertambah. Ekonom Inggris John Maynard Keynes (1883-1946) mengingatkan, keputusan melakukan investasi tak pernah didasarkan pada situasi saat ini, tetapi didasari ekspektasi masa depan. Krisis pangan mengubah cara pandang pada pangan: pangan sulit diproduksi, sehingga harganya melambung karena pangan kebutuhan tak tergantikan.

Semua ini bermuara satu hal: pangan harus diproduksi karena harga selalu tinggi, lahan murah tersedia, (karena itu) semua investasi terbayar. Tanah yang tak lazim sebagai ajang investasi korporasi transnasional kini jadi mainan seksi. Bukan hanya Syngenta, Cargill, ADM, Bayer atau Monsanto, lembaga asuransi Goldman Sach, Morgan Stanley, dan Black Rock Inc, hedge funds terbesar di dunia, juga mengakuisisi tanah. Menurut Rabobank, saat ini lebih 90 lembaga investasi baru dibentuk khusus untuk berinvestasi langsung di lahan-lahan negara berkembang lewat land grabbing. Diperkirakan, akuisisi lahan pertanian di negara berkembang oleh negara-negara kaya sejak 2006 mencapai 15-20 juta hektar (setengah daratan Eropa) dengan transaksi US\$20-US\$30 miliar (Braun, and Meinzen-Dick, 2009). Dari sisi konsep, land grabbing dan food estate nyaris sama. Intinya, produksi pangan ditumpukan pada korporasi besar (domestik dan asing), bukan pada petani kecil. Masuknya Sinar Mas, Medco, dan Arta Graha dalam program food estate adalah bagian arus besar ini.

Apa makna dari fenomena ini? Selama 400 tahun terakhir, evolusi pembangunan

---

<sup>2</sup> Bias korporasi juga bisa dilihat dari kucuran kredit perbankan kepada investor BBN, dan bukan untuk pengembangan DME atau KKP BBN. BNI, BRI, Bukopin, Bank Mandiri, BPD Sumatera Utara dan BPD Sumatera Barat, adalah bank yang aktif mengucurkan kredit ke investor BBN. Bahkan, bank-bank tersebut membentuk divisi khusus untuk menanggapi kredit di sektor baru itu. Pada 2006, BNI mengucurkan Rp 3,35 triliun kepada 50 debitor yang membuka lahan perkebunan seluas 411.000 hektar untuk memproduksi BBN. Pada tahun yang sama, Bank Mandiri mengucurkan kredit Rp 22 triliun untuk industri BBN.

<sup>3</sup> Wawancara dengan Sudarto, penanggung jawab BBN di Departemen Prindustrian, 24 April 2008.

---

selalu dibimbing oleh jiwa yang meniadakan petani/warga sebagai subjek pembangunan. Premis dasar kebijakan yang diyakini adalah usaha besar memiliki kapasitas lebih tinggi dari petani. Lewat model budidaya monokultur berskema plasma-inti seperti PIR, investor (korporasi atau inti) akan memperoleh legitimasi kuat melakukan eksploitasi petani: si lemah (plasma). Ibarat cultuurstelsel, dalam pola plasma-inti berlaku hubungan ekonomi tuan-hamba, majikan-kuli atau *patrонт-client*. Hubungan subordinasi dipraktikkan dalam bentuk penentuan harga, dan mutu produk tanpa transparansi, bahkan –dalam bentuk integrasi vertikal—inti mengontrol semua tahapan produksi plasma. Petani dan rakyat yang lemah, yang mustinya dimandirikan, justru dibuat tergantung. Jutaan petani dan rakyat yang mustinya bisa berdaulat dengan diberi lahan, justru terpinggirkan. Kebijakan semacam ini adalah kelanjutan mentalitas zaman kolonial alias cultuurstelsel baru. Investor/korporasi pasti orientasinya untung dan untuk ekspor. Tanpa kewajiban memasok pasar dalam negeri (*domestic market obligation*), akankah tujuan swasembada pangan tercapai? Jika ada kewajiban memasok pasar domestik, maukah investor?

#### 4.6 Melego Peternakan Sapi di 6 Propinsi ke Australia

Salah satu kegemaran Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) adalah membuat target-target definitif. Menteri Pertanian KIB II Suswono misalnya, antara lain, menargetkan swasembada daging sapi 2014. Seperti orang gelap mata dan bingung menemukan jalan keluar, Indonesia menawari Australia untuk menanamkan investasi pertanian dan peternakan di enam propinsi: Papua, Papua Barat, Maluku, Bali, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Tawaran itu disampaikan saat Presiden Yudhoyono berkunjung ke Australia, Maret 2010. Menurut Menko Perekonomian Hatta Rajasa, tawaran ini selaras dengan program Indonesia untuk mencapai swasembada daging 2014.

Data Ditjen Peternakan Departemen Pertanian menunjukkan, neraca produksi daging sapi tahun 2008 hanya memenuhi 64,9% kebutuhan atau masih kurang 135.110

ton (35,1%) daging. Secara politik, ketergantungan yang tinggi pada produk impor akan membuat posisi Indonesia lemah. Dengan posisi negara pengekspor sebagai *price taker*, Indonesia akan mudah didikte negara pengekspor. Lagipula, harga daging sapi di pasar amat fluktuatif karena struktur pasar daging sapi makin terkonsentrasi. Artinya, struktur pasar makin mendekati pasar monopoli. Konsentrasi pasar daging sapi mencapai 81% (Heffernan and Hendrickson, 2002), jauh dari konvensi pasar kompetitif (empat perusahaan terbesar menguasai 40% pangsa pasar).

Kebijakan membuka pintu lebar-lebar bagi masuknya investor Australia untuk menguasai lahan-lahan produktif pertanian Indonesia akan melukai rasa keadilan petani. Berdasarkan Sensus Pertanian 1993, luas lahan petani Indonesia rata-rata hanya 0,83 hektar dan tahun 2003 turun menjadi 0,7 hektar. Petani gurem di Jawa rata-rata hanya menguasai 0,34 hektar per rumah tangga. Dalam situasi lapar lahan, bila tidak hari-hati, melepas lahan produktif untuk asing bisa memicu konflik sosial. Berbeda dengan di Negara maju yang kepemilikan lahan petani makin luas, di Indonesia justru kian gurem.

Sudah saatnya pemerintah menstimulasi usaha ternak domestik, bukan malah menyikapi program swasembada daging secara panik dengan melego peluang investasi di enam propinsi ke Australia. Usaha ternak sebagian besar (90%) dikuasai tak kurang dari 4 juta keluarga peternak di perdesaan. Usaha itu sebagian besar bersifat sambilan dan skala kecil. Selama ini mereka kesulitan pendanaan. Dengan skim kredit khusus atau menciptakan skema kemitraan saling menguntungkan, usaha ini bisa distimulasi, menjadi penggerak ekonomi perdesaan dan penyerap tenaga kerja. Usaha ini harus dibarengi menghindari pemotongan sapi muda, dan riset intensif untuk menemukan breed lokal yang unggul. Dengan konsistensi kebijakan, bukan tak mungkin kita surplus daging sapi.

#### 4.7 Petani Makin Miskin dan Gurem

Pertanian selalu dikonstruksi sebagai sektor produksi, tanpa peduli kesejahteraan pelakunya: petani. Tidak salah mengonstruksi

---

pertanian sebagai sektor produksi. Sebab, ketika produksi pangan meningkat ketahanan pangan akan lestari, stabilitas politik dan keamanan akan terjaga. Tapi konstruksi itu alpa dua hal pokok. Pertama, karena produksi sebagai orientasi utama, meski produksi meningkat tidak serta-merta petani sejahtera. Ini tercermin dari angka-angka kemiskinan. Menurut BPS (2009), angka kemiskinan saat ini 32,5 juta jiwa (14,2%): 11,87 juta jiwa di kota dan 20,62 juta di desa (63,4%). Pada 1976, jumlah penduduk miskin perdesaan mencapai 44,2 juta (81,5% dari penduduk miskin). Data ini menunjukkan, lebih dari 30 tahun usaha menggenjot produksi pertanian kemiskinan tidak beranjak jauh dari desa. Menurut BPS, angka kemiskinan di pertanian mencapai 56,1%, jauh di atas industri (6,77%). Sebagai produsen pangan, petani menjadi kelompok yang terancam akibat rawan pangan.

Kedua, tersisihkannya kearifan lokal sebagai institusi desa. Indonesia kaya kearifan lokal di sektor pertanian, baik pola tanam, olah tanah maupun pengendalian hama. Petani di Bali terkenal subaknya yang canggih. Warga Dayak telah melestarikan padi lokal hingga mencapai 95 varietas padi. Varietas padi itu ditanam tidak cuma untuk dimakan tapi untuk memperbaharui varietasnya (Soedjito, 1996). Warga Papua memiliki pengetahuan yang tinggi atas pangan lokal. Warga Pegunungan Tengah, Papua, memanfaatkan ubi untuk berbagai keperluan. Bagi anak-anak atau bayi diberi jenis walelum karena teksturnya halus, tak berserat dan mengandung betakarotein tinggi. Jenis helalekue dan arugulek dikonsumsi orang dewasa. Untuk ternak biasanya diberikan jenis musan, yang tidak bercitarasa dan kulitnya tampak pecah-pecah. Di Papua ada 5.000-an varietas ubi.

Dari tahun ke tahun kemiskinan petani tidak tersentuh. Menurut survei Patanas (2006), pendapatan perkapita per hari petani padi Rp 3.065-Rp 8.466 (kurang US\$1). Tahun 2008, jumlah rumah tangga petani diperkirakan 28 juta. Jika satu keluarga terdiri empat orang, berarti jumlah petani mencapai 112 juta jiwa atau 48,7% dari jumlah warga Indonesia. Produksi padi 2008 sebesar 60,28 juta ton. Jika dibagi jumlah petani, masing-masing kepala keluarga 538 kg/tahun. Jika dikalikan

harga gabah Rp 3.000/kg (Inpres No 6/2008), pendapatan petani Rp 1,614 juta/kapita/tahun atau Rp 136 ribu/kapita/bulan atau Rp 4.555 per kapita per hari. Secara agregat, mengacu pada garis kemiskinan BPS (Rp 182.262 kapita/bulan), sebetulnya seluruh petani padi kita masuk katagori miskin. Dengan mengacu kriteria kemiskinan Bank Dunia (orang miskin apabila pendapatan per kapita per hari kurang US\$2), menunjukkan betapa miskinnya petani kita.

Ini bukan hal baru. Survei Patanas tahun 2000 menggambarkan betapa ekonomi petani padi ada di tebir jurang: lebih 80% pendapatan rumah tangga tani disumbang dari kegiatan di luar pertanian, seperti ngojek, berdagang dan pekerja kasar. Secara evolutif, sumbangan usahatani padi dalam struktur pendapatan rumah tangga merosot: dari 36,2% tahun 1980-an hanya tinggal 13,6%. Masalah kian rumit, karena tidak seperti petani di Amerika Serikat yang net produser, petani kita selain net producer juga net consumer. Di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Barat misalnya, padi yang diproduksi petani tak bisa mencukupi kebutuhan keluarga. Makanya, 23,5-31,2% kebutuhan beras keluarga dipenuhi dari hasil membeli (Jamal et. all, 2007). Status petani padi yang net producer dan net consumer ini akan menyulitkan pemerintah merakit kebijakan. Kalau pun harga pembelian gabah/beras dinaikkan, ini tidak akan berpengaruh signifikan pada pendapatan rumah tangga tani.

#### 4.8 Lahan Pertanian Terancam Punah

Dari tahun ke tahun, konversi lahan pertanian jadi nonpertanian kian massif. Menurut BPS, luas baku lahan sawah di Indonesia tahun 2000 mencapai 7,787 juta hektar. Dari jumlah itu, 3,4 juta hektar (40%) ada di Jawa. Selama kurun 1981–1998 total konversi lahan sawah di Jawa mencapai 1 juta hektar, dan pada periode yang sama pencetakan lahan sawah baru hanya sekitar 518 ribu hektar, sehingga neraca lahan sawah di Jawa berkurang 483 ribu hektar. Jika periode 1999-2000 penyusutan lahan baru 141.000 ha/tahun, kini mencapai 145.000 hektar/tahun (Gafar, 2007), bahkan 187 ribu hektar/tahun (Apriyantono, 2008).

---

Lahan pertanian terancam punah. Dari total sawah pada 2004 seluas 8,9 juta hektar sebanyak 7,31 juta hektar beririgasi dan 1,45 juta hektar non-irigasi. Dari sawah irigasi yang subur, 3,099 juta hektar oleh Pemda dimintakan izin ke Badan Pertanahan Nasional untuk dikonversi. Dari jumlah itu, 1,67 juta hektar (53,8%) merupakan sawah beririgasi di Jawa dan Bali. Jika permintaan itu dikabulkan, produksi pangan terancam. Ditilik dari sisi manapun, konversi lahan, terutama sawah irigasi, tidak menguntungkan. Menurut Bulog (1973), tiap satu hektar sawah di Jawa dikonversi, akan hilang dana US\$ 4.000 untuk membuat kebun beras (Gafar, 2007). Dengan laju konversi 145.000 hektar/tahun, nilai ekonomi yang lenyap US\$ 580 juta (Rp 5,8 triliun) per tahun. Ada pun potensi padi yang hilang mencapai 1,3 juta ton gabah, cukup untuk memberi makan tambahan penduduk.

Kerugian konversi kian besar bila biaya pemeliharaan sistem irigasi dan rekayasa kelembagaan pendukung diperhitungkan. Menurut Sumaryanto dan Tahlim Sudaryanto, investasi mengembangkan ekosistem sawah per hektar Rp 210 juta pada 2005. Ini belum termasuk hilangnya kesempatan kerja dan pendapatan petani penggarap, penggilingan padi, buruh tani, industri input (pupuk, pestisida, alat pertanian) dan sektor pedesaan lain. Sawah terkonversi sifatnya irreversible. Pernahkah Anda membayangkan dampak jika seperempat dari luas lahan yang ada sekarang dikonversi? Hampir pasti, suhu udara meningkat, kemungkinan erosi, banjir dan longsor lebih besar, kualitas dan kuantitas air akan berkurang drastis. Demikian juga keindahan alam, bio-diversity dan kebudayaan pedesaan cepat punah, bahkan akan muncul disharmoni kelembagaan sosial di desa.

Dampak berganda konversi itu tidak pernah kita sadari karena kita hanya menilai sawah sebagai penghasil pangan dan serat (tangible) (Khudori, 2007). Padahal, selain menghasilkan pangan, sawah mempunyai multifungsi: menjaga ketahanan pangan, menjaga kestabilan fungsi hidrologis DAS, menurunkan erosi, menyerap tenaga kerja, memberikan keunikan dan daya tarik pedesaan, dan

mempertahankan nilai-nilai sosial budaya pedesaan. Fungsi ini tidak bisa dipasarkan (non-marketable) dan tidak mudah dikenali (intangible).

Dengan pendapatan sekecil itu bisa dikatakan tidak ada lagi "masyarakat petani", yakni mereka yang bekerja di sektor pertanian dan sebagian besar kebutuhan hidupnya dicukupi dari kegiatan itu. Punahnya masyarakat petani sudah terekam dalam kajian pedesaan selama 25 tahun yang menemukan fakta getir: langkanya tenaga kerja muda di pedesaan Jawa (Collier et. all., 1996). Yang tersisa hanya pekerja tua-renta dan tidak produktif, yang lambat responsnya terhadap perubahan dan teknologi. Dunia pertanian mengalami gerontokrasi SDM. Jumlah petani di atas usia 50 tahun mencapai 75%, 30-49 tahun 13%, sisanya 12% berusia di bawah 30 tahun (Gafar, 2007). Tanpa pembenahan kebijakan radikal, mudah ditebak di masa depan akan terjadi krisis tenaga kerja pertanian karena sektor ini tidak lagi menarik bagi lulusan terdidik. Pertanian akhirnya identik dengan udik, gurem, dan tertinggal.

Faktor pembatasnya adalah penguasaan lahan (land acquisition) petani. Bagaimana mungkin mereka dapat menghidupi keluarganya kalau lahan yang diusahakan terlalu kecil, rata-rata di bawah 0,25 hektar, bahkan banyak keluarga yang hanya bekerja sebagai buruh tani. Jika pada 1993 luas panen per keluarga masih 0,529 hektar, pada 2010 tinggal 0,435 hektar (Tabel 8). Menurut Sensus Pertanian 2003, sebanyak 13,7 juta dari 25,4 juta atau 56,5% rumah tangga petani tergolong petani gurem. Pada tahun 1995, jumlah petani di Jawa yang tidak memiliki tanah sebanyak 48,6%, meningkat menjadi 49,5% pada tahun 1999. Meskipun tidak separah di Jawa, di luar Pulau Jawa memiliki kecenderungan yang sama. Pada tahun 1995 jumlah petani tidak bertanah sebesar 12,7% dan meningkat menjadi 18,7% pada 1999. Sebaliknya, 10% penduduk di Jawa memiliki 51,1% tanah pada tahun 1995, dan menjadi 55,3% pada tahun 1999 (Bahri, 2001). Itu semua menunjukkan ketimpangan distribusi pemilikan tanah yang semakin parah.

**Tabel 8.** Perkembangan Rumah Tangga (RT) Petani, Petani Gurem, Luas Panen Padi

Uraian	SP 1993 (juta)	SP 2003 (juta)	2010 (juta)
Jumlah Rumah Tangga Petani	20,8	25,4	29,6
Jumlah Petani Gurem	10,8	13,7	16,4
Porsi Petani Gurem	51,9%	53,9%	55,5%
Porsi Petani Gurem di Jawa	69,8%	74,9%	-
Luas Panen Padi (ha)	11,013	11,488	12,89
Luas Panen/RT Petani (ha)	0,529	0,452	0,435

Sumber: BPS (Sensus Pertanian 1993 dan 2003), data 2010 hasil proyeksi.

Keterangan: Pertumbuhan Rumah Tangga Petani = 2,2% (1993-2003), Pertumbuhan Petani Gurem = 2,6% (1993-2003), Pertumbuhan Luas Panen Padi = 0,8% (1993-2010).

Data-data di atas menggambarkan dua hal: sebagian besar petani adalah miskin, dan sebagian besar orang miskin adalah petani. Jumlah rumah tangga miskin yang demikian besar ini tidak bisa dipandang sebagai sebuah insiden. Jumlah yang melebihi seluruh penduduk Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam itu harus dipandang sebagai sesuatu yang struktural dan perlu langkah-langkah radikal guna mengatasinya. Tanpa upaya struktural, produksi pangan di tangan miskin menjadi pertanyaan besar.

#### 4.9 Sistem Perbenihan yang Memasung

Masa depan pangan Indonesia amat bergantung kreativitas petani. Terlalu ceroboh menyerahkan masa depan pangan negeri ini, terutama benih, hanya pada pemerintah dan korporasi. Kapasitas negara dan korporasi amat terbatas. Banyak persoalan yang tidak bisa dijangkau negara dan korporasi, tetapi justru bisa dilakukan petani. Kreativitas petani akan melepaskan bangsa ini dari ketergantungan benih impor. Tanpa kreativitas para petani pemulia benih Indonesia bakal tergantung pada segelintir korporasi benih.

Untuk menumbuhkan kreativitas petani, sistem perbenihan yang memasung harus dirombak. Di negeri ini ada banyak petani pemulia benih. Tak hanya Tauyung Supriyadi, pemulia benih Super Toy. Prototipe petani ahli, pemulia benih dan petani mandiri tersebar di banyak tempat. Kelompok tani alumni Sekolah Lapangan Pengendalian Hama Terpadu (SLPHT) Bisu Dewek di Indramayu, Jawa Barat, sudah mampu menghasilkan varietas

padi unggul lokal dengan teknologi pemuliaan tanaman. Kelompok tani PHT Joglo Tani di Dusun Mandungan, Sleman, mampu mengelola lahan sawah sempit dengan sistem pertanian terpadu yang produktif. Kelompok tani lahan pasir pantai di Bugel, Kulonprogo, menemukan varietas unggul cabai lokal berproduksi tinggi dan kelompok tani di Kecamatan Gambut, Kalsel, bisa mengubah gambut jadi lahan padi produktif.

Ribuan kelompok tani mandiri tersebar di negeri ini. Mereka tetap bekerja dan berkreasikan untuk mewujudkan kedaulatan pangan (lokal) meskipun kurang memperoleh penghargaan dan pengakuan dari penguasa dan para pemilik modal besar. Agar petani dapat melepaskan diri dari jerat pangan yang membelenggu, dan perangkap input (benih, pupuk dan pestisida) yang monopolis selama puluhan tahun, diperlukan perubahan mendasar yang memihak petani dari para pemangku kepentingan (stakeholders).

Pemerintah perlu mengubah banyak kebijakan dan peraturan yang menyulitkan petani mengembangkan kreativitas dan produktivitasnya. Misalnya, kebijakan prosedur, termasuk persyaratan pengujian dan peredaran varietas lokal, hendaknya dibedakan dengan persyaratan pelepasan varietas padi nasional yang cukup berat, memerlukan waktu lama, dan biaya mahal. Sesuai UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, pelepasan varietas baru ke pasar dilakukan oleh Menteri Pertanian. Tanpa melalui pelepasan, diancam pidana maksimal lima tahun penjara dan denda Rp 250 juta.

---

Untuk mendorong keghairahan petani dan swasta dalam menghasilkan varietas baru yang lebih baik, UU itu harus direvisi. Padi dan berbagai varietas tanaman lokal sudah adaptif dengan kondisi lingkungan setempat. Karena itu tidak perlu uji multilokasi di 16 lokasi pada dua musim berbeda, seperti disyaratkan UU Sistem Budidaya Tanaman. Selain mubadzir, keharusan itu juga membelenggu, bahkan memasung, kreativitas petani.

Para penegak hukum juga ikut andil menciptakan sistem benih yang memasung. Ini menimpa Tukirin, petani Nganjuk, yang gigih, menemukan bibit jagung unggul berkat kerja keras dan menyatunya local wisdom dalam dirinya. Tiba-tiba ia digugat mantan investor "inti", PT Bisi Internasional, dan dituduh memalsukan bibit. Setelah melalui proses pengadilan yang mencekam dan memberikan trauma berat, serta tanpa didampingi kuasa hukum, pengadilan memvonis Tukirin hukuman percobaan selama satu tahun.

Padahal, bentuk bibit jagung unggul temuan asli Tukirin lain dari bibit investor. Penjualannya pun tanpa merek. Tidak ada pemalsuan. Harga jual bagi teman-temannya hanya Rp 10.000 per kilogram (kg). Sementara harga bibit jagung monopolistik produksi PT Bisi Internasional sebesar Rp 40.000 per kg. Tukirin bukan satu-satunya korban kejahatan "cultuurstelsel baru" yang monopolistik dan merampas hak demokrasi ekonominya. Nasib Mujahir, penemu bibit ikan mujair zaman Jepang; Mukibat, penemu bibit singkong unggul di Lampung; dan Gondeng Tebo, penemu bibit karet unggul GT1 kondang, lebih baik daripada Tukirin. Tukirin dinilai melanggar UU No. 12 Tahun 1992. Representasi sosial-kultural petani dipasung kapitalisme rakus dan bersifat predator.

Tukirin, Mujahir, Mukibat, Gondeng Tebo, dan banyak lagi adalah jenius-jenius lokal kewirausahaan yang kehadirannya diperlukan bagi masa depan Indonesia. Mereka adalah peleluri pengetahuan dan kearifan lokal, baik pengendalian hama, pola tanam, olah tanah, dan waktu tanam berbagai tanaman lokal. Banyak studi menunjukkan, penyeragaman

benih (monokultur) unggulan dan paket teknologi Revolusi Hijau telah membuat erosi (baca: kepunahan) keanekaragaman hayati berikut pengetahuan/kearifan lokal, hingga akhirnya membawa kegoncangan stok pangan desa (kerawanan di tingkat petani). Akhirnya, kedaulatan pangan warga terampas. Kasus Super Toy seharusnya menyadarkan semua pihak agar segera merombak sistem perbenihan yang memasung.

#### 4.10 Cekaman Perubahan Iklim

Dampak perubahan iklim akibat pemanasan global sudah lama kita rasakan. Jika dulu kita diajarkan musim kemarau berlangsung April-Oktober dan musim penghujan terjadi Nopember-Maret, sekarang sudah berubah. Riset jangka panjang (Irianto, 2003) menyimpulkan, sejak 1990-an musim kemarau mengalami percepatan 4 dasarian (40 hari), dan musim hujan bisa mundur sampai 4 dasarian. Artinya, kemarau menjadi lebih lama 80 hari dan hari hujan berkurang 80 hari dari kondisi normal. Akibatnya, cuaca kian kacau, bahkan sulit diprediksi. Periode musim hujan dan kemarau kian tak menentu, sehingga pola tanam, estimasi produksi pertanian, dan persediaan pangan sulit diprediksi. Menurut Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), tiap kenaikan suhu 2 derajat Celsius menurunkan produksi pertanian China dan Bangladesh 30% tahun 2050.

Sayang, hasil riset itu tidak jadi acuan menyusun langkah antisipasi, mitigasi dan adaptasi yang konseptual, terintegrasi dan holistik agar banjir dan kemarau ekstrim, dua bentuk anomali iklim, tidak terlalu berdampak buruk, baik bagi kedaulatan pangan maupun petani. Ilustrasinya bisa dibaca dari ketidakberdayaan otoritas pertanian memberi solusi, selain mengimbau petani agar tidak memaksakan diri menanam padi. Wajar saja apabila perubahan iklim terus menggerus potensi yang semestinya bisa kita nikmati.

Pulau Jawa adalah lumbung beras nasional. Jawa memasok antara 56-60% beras nasional.<sup>4</sup> Kini, status Jawa sebagai lumbung beras nasional berada pada titik kritis. Selain lumbung beras, Jawa adalah episentrum

---

<sup>4</sup> Modifikasi dari Khudori, "Masihkah Jawa Lumbung Beras Nasional?", Kompas, 18 Nopember 2009.

---

aktivitas ekonomi nasional. Sekitar 70% uang di republik ini diputar di Jawa. Ini membuat aktivitas ekonomi di Jawa bergerak bagai gasing. Gerak laju industrialisasi, transformasi ekonomi dan jumlah penduduk yang besar membuat tekanan pada lahan menjadi panas. Pertumbuhan ekonomi mendongkrak mutu sosial-ekonomi lahan non-pertanian. Perkawinan antara permintaan dan rente lahan non-pertanian yang terus meningkat inilah yang membuat tekanan pada lahan berjalan massif. Ini membuat keberadaan hutan, sawah dan ladang ada di simpang jalan: tetap dipertahankan sebagai kawasan penyangga dan penghasil pangan atau dikonversi.

Dampak dari tekanan pada lahan itu bisa dilihat dari rutinitas banjir, longsor dan kekeringan di sejumlah kota di Jawa. Ini sudah sering jadi kerisauan. Tapi sejauh mana kondisi tutupan hutan dan DAS sebagai penyuplai air irigasi, khususnya terkait jaminan produksi pangan dari sawah, belum banyak diketahui. Ketersediaan informasi ini penting sebagai penanda kritis-tidaknya Pulau Jawa sebagai daerah penyangga pangan nasional.

Hasil interpretasi citra Landsat tahun 2006/2007 menunjukkan, tutupan lahan hutan total di Jawa tinggal 14%, amat jauh dari angka ideal (30%) untuk menjaga lingkungan fisik dan areal sawah (Barus dkk., 2009). Dari 156 DAS di Jawa, hanya 10 DAS (6,4%) yang mempunyai tutupan luas hutan lebih 30%, bahkan 50 DAS (32%) di antaranya tutupan hutannya 0%. Akibatnya, sebagian besar sub-DAS di Jawa berpotensi besar dilanda banjir/longsor rutin. Air hujan yang seharusnya bisa mengisi akiver atau air tanah dan dialirkan perlahan-lahan karena adanya tutupan hutan berubah menjadi air limpasan permukaan, yang tidak saja mubadzir tapi juga menjadi menggerus lapisan subur tanah.

Menurut Barus dkk., dari empat kelas daerah rawan longsor (1-4, dari rendah/tidak ada sampai besar), katagori kelas 3 menempati rerata 80% dari tiap sub-DAS, dan kelas 4 menempati areal 10%. Dari empat kelas daerah rawan banjir, katagori kelas 3 mempunyai rataan 65% dari tiap sub-DAS, dan kelas 4

sekitar 20%. Berpijak dari kombinasi ketiga kondisi di atas –DAS kritis, rawan banjir dan rawan longsor—sesungguhnya lingkungan fisik di Jawa sudah rusak/kritis. Apabila musim hujan, sebagian besar sawah akan banjir dan longsor. Sebaliknya, sawah akan kekeringan di musim kemarau. Rutinitas banjir dan longsor akan membuat padi puso, DAS dan jaringan irigasi rusak. Padi adalah tanaman rakus air. Tanpa ketersediaan air memadai produksi padi berada di zona bahaya. Banjir, longsor dan kekeringan akan mengancam eksistensi Jawa sebagai lumbung padi nasional.

Data-data yang ada lebih dari cukup sebagai penanda lampu kuning. Menurut data Kementerian Pertanian, lima tahun terakhir luas areal pertanian yang terkena banjir dan kekeringan meningkat: dari 0,3-1,4% menjadi 3,1-7,8%. Sedangkan luas areal rawan banjir meningkat dari 0,7-2,68% menjadi 0,97-2,99%. Risiko penurunan produksi meningkat dari 2,4-5% menjadi lebih 10%. Artinya, lima tahun terakhir risiko naik 38-1.000%. Ini menandai pertanian Indonesia belum memiliki strategi adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim. Cara-cara yang ada bersifat reaktif, ad hoc, dan parsial.

Budidaya pertanian tidak mungkin dilakukan tanpa air. Ketersediaan air adalah hal mutlak. Untuk menjamin ketersediaan air, selain kondisi DAS (daerah aliran sungai) harus bagus, juga diperlukan infrastruktur waduk 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, bahkan rusak. Audit teknis lahan irigasi Kementerian Pekerjaan Umum hingga Februari 2010 menemukan 54% atau 1,23 juta hektar lahan irigasi dalam kewenangan pemerintah pusat rusak. Data sementara menunjukkan, dari 763.800 hektar lahan irigasi dalam kewenangan pemda, 425.300 hektar di antaranya rusak dengan berbagai tingkat kerusakan, mulai dari berat hingga ringan.

---

Menurut Konsorsium Nasional untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia, dari US\$ 8.855 kerugian akibat kebakaran hutan US\$ 2.400 juta di antaranya disumbang sektor tanaman pangan (akibat penurunan produksi beras). Melihat realitas itu, tidak salah IPCC dalam laporan *Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 6 April 2007, menyimpulkan perubahan iklim kian mengancam produksi pangan Indonesia. Tanpa adaptasi dan mitigasi iklim, bisa dipastikan produksi pangan Indonesia akan sulit ditingkatkan. Tanpa adaptasi dan mitigasi, petani yang miskin, gurem dan tanpa perlindungan asuransi pertanian (*crop insurance*) apabila gagal panen tentu akan semakin miskin. Ujung dari semua ini, kedaulatan pangan Indonesia berada pada titik kritis.

## V. PENUTUP

Untuk mengeliminasi ancaman hilangnya kedaulatan pangan, bahkan lebih jauh, mewujudkan kedaulatan pangan, harus ditempuh langkah simultan. Pertama, harus dipastikan sumberdaya alam (tanah, air, hutan, dan sumber-sumber produksi lain) berada dalam kontrol petani atau komunitas lokal. Untuk itu perlu penataan ulang sumberdaya alam melalui reforma agraria. Kedua, sumberdaya itu harus dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk memproduksi aneka pangan lokal sendiri sesuai keanekaragaman hayati dan pengetahuan/kearifan lokal. Fokus kebijakan harus digeser, tidak hanya beras, tetapi juga pangan non-beras. Adalah sebuah ironi, Indonesia yang dikenal sebagai “gudang” keanekaragaman hayati ternyata pemenuhan pangannya harus tergantung pada impor.

Ketiga, terkait poin pertama, mendahulukan mengembangkan aneka pangan yang bisa diproduksi sendiri ketimbang impor. Gandum misalnya,

sebetulnya ada potensi yang bisa mensubstitusi: ubi jalar, dan gembili. Sudah saatnya kekeliruan selama ini berupa pengabaian keragaman hayati dan pengetahuan lokal, modal utama kedaulatan pangan, dikoreksi. Komersialisasi dan paten kehidupan harus dihindari. Yang harus didorong, petani/komunitas bisa membuat bibit, pupuk dan pestisida sendiri. Penyeragaman “paket teknologi” dan pilihan komoditas monokultur serta orientasi beras minded harus diakhiri, digantikan teknologi (pengetahuan lokal dan komoditas lokal) setempat yang beragam.

Keempat, membalik model pertanian ekspor-industrial-monokultur ke model pertanian lokal-keluarga/komunitas-multikultur. Menurut kajian *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD)* (McIntyre et. all, 2008),<sup>5</sup> model pertanian ekspor-industrial-monokultur bukan resep ajaib mengatasi kemiskinan dan kelaparan. Model itu menghancurkan lingkungan (air dan tanah), mengerosi keanekaragaman hayati dan kearifan lokal (pola tanam, waktu tanam, olah tanah dan pengendalian hama), dan mengekspose warga pada kerentanan tak terperi. Untuk mengikis kemiskinan, kelaparan dan degradasi lingkungan, IAASTD menyarankan agar memperkuat pertanian skala kecil, meningkatkan investasi pertanian agroekologis, mengadopsi kerangka kerja perdagangan yang adil, menolak transgenik, memberi perhatian khusus pada kearifan lokal, memberi peluang sama (pada warga) agar berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, membalik akses dan kontrol sumberdaya (air, tanah dan modal) dari korporasi ke komunitas lokal, dan memperkuat organisasi tani. Ini pertama kalinya tim penilai independen memberi pengakuan peran pertanian skala kecil, termasuk hak warga menentukan sendiri sistem (produksi, konsumsi dan distribusi)

---

<sup>5</sup> IAASTD merupakan panel bentukan FAO yang menghimpun 400-an ahli dari beragam ilmu dan negara. Kajian IAASTD yang mengakui pentingnya pertanian skala kecil, kearifan lokal, dan agroekologis merupakan blue print yang bersifat diametral dengan model dominan pertanian saat ini: ekspor, industrial dan monokultur. Perubahan radikal yang diusung IAASTD itu ditentang status quo: Syngenta (korporasi penguasa benih dan agrokimia) walk out saat hari terakhir; dan AS, Australia dan Kanada menolak meneken laporan akhir. Saat dirilis, 15 April 2008, laporan 606 halaman itu diadopsi oleh 58 negara.

---

pertanian-pangan mereka –yang kesemua poin itu menjadi inti konsep kedaulatan pangan.

Mengapa IAASTD memberi perhatian khusus pada pertanian skala kecil? Sebab, sampai saat ini 75% warga miskin adalah petani kecil. Porsi petani kecil di Asia mencapai 87%. Di Indonesia, porsi mereka mencapai 55%. Menggenjot investasi pada pertanian skala kecil tidak hanya memberi pangan dunia, tapi juga menyelesaikan kemiskinan dan kelaparan. Hasil-hasil riset yang ekstensif menunjukkan pertanian keluarga/kecil jauh lebih produktif dari pertanian industrial, karena mengonsumsi sedikit BBM, terutama apabila pangan diperdagangkan di tingkat lokal/regional (Rosset, 1999). Bukti-bukti menunjukkan pertanian skala kecil dan terdiversifikasi bisa beradaptasi dan pejal (resilience), ini sekaligus suatu model keberlanjutan yang ramah kearifan lokal dan keanekaragaman hayati. Pertanian skala kecil ramah perubahan iklim (Altieri, 2008).

Kelima, merancang-ulang pasar pertanian-pangan. Liberalisasi kebablasan harus segera dikoreksi. Pada saat bersamaan, harus dikembangkan perdagangan yang adil (fair trade), terutama buat petani, dan mendorong pasar lokal. Bisa diadopsi penetapan harga pantas (fair price), yang terdiri dari harga BEP (break even point), plus asuransi gagal panen (50% dari BEP), tabungan masa depan (10% dari BEP), dan tabungan pengembangan usaha (10% dari BEP) (Hadiwinata dan Pakpahan, 2004). Perdagangan adil membuat petani lebih berdaya, karena ia memiliki asuransi kerugian, dan dana investasi atau pengembangan usaha.

Keenam, menetapkan zonasi agroekologi lahan pertanian-pangan. Konsep pewilayahan ini didasari kenyataan: tiap tanaman memiliki perbedaan tingkat kesesuaian lahan. Agroekologi merupakan aplikasi ilmu ekologi untuk mendesain dan mengelola agroekosistem secara berkelanjutan (sesuai secara teknis, layak secara ekonomi, dan dapat diterima secara sosial dan budaya masyarakat setempat) (Nurwadjedi, 2009). Dari zonasi inilah baru ditetapkan lahan pertanian-pangan untuk dilindungi eksistennya

agar tak dikonversi. Penetapan dan perlindungan lahan ini merupakan amanat UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Melalui UU ini, kawasan dan lahan pertanian pangan ditetapkan (jangka panjang, menengah dan tahunan) lewat perencanaan dari kabupaten/kota, provinsi dan nasional (Pasal 11-17). Keberadaan kawasan dan lahan dilindungi, dan hanya bisa dikonversi untuk kepentingan umum. Itu pun dengan syarat maha berat (Pasal 44-46): didahului kajian kelayakan dan rencana alih-fungsi, pembebasan kepemilikan, dan ada lahan pengganti 1-3 kali yang dikonversi plus infrastruktur. Siapa yang melakukan alih-fungsi lahan yang dilindungi bisa dipidana 2-7 tahun dan denda Rp 1-7 miliar. Pidana ditambah jika pelakunya pejabat (Pasal 72-74).

Ketujuh, menyusun langkah mitigasi dan adaptasi perubahan iklim yang massif dan komprehensif. Cara bertani bersandar Pranata Mangsa dan menentang alam harus ditinggalkan. Bercermin pada keberhasilan Sekolah Lapang Pengendalian Hama Terpadu, Sekolah Lapang Iklim harus dimassalkan. Lewat sekolah ini petani diajari “membaca” peta iklim, menyusun pola tanam dan memperkirakan hasil. Riset-riset dan produksi bibit varietas genjah, berdaya hasil tinggi, tahan cekaman air, salinasi dan zat beracun harus digenjut. Di wilayah yang kering dan panas, petani perlu mengganti jenis tanaman yang toleran pada kekeringan. Sistem padi gogo rancah bisa dipertimbangkan kembali. Bagi daerah yang memungkinkan irigasi suplesi bisa memanfaatkan sumur pantek. Konsep re-use, re-cycling dan re-duce harus benar-benar diimplementasikan di lapangan. Secara integral, juga harus dikembangkan asuransi pertanian. Sistem usahatani memiliki risiko tinggi karena sebagian besar bergantung pada alam yang tidak bisa dikendalikan teknologi. Kuncinya, tinggal dicari formula premi yang tidak memberatkan petani. Disertai komitmen anggaran yang jelas dan konsistensi kebijakan, berbagai langkah besar di atas diyakini bisa mengeliminasi ancaman hilangnya kedaulatan pangan di negeri ini.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Altieri, Miguel A., 2008. Small farms as a planetary ecological asset: Five key reasons why we should support the revitalization of small farms in the Global South.
- Apriyantono, Anton. 2008. Kebijakan Pemerintah Menghadapi Gejolak Pangan Global, Seminar Serikat Petani Indonesia, Jakarta, 14 Mei 2008.
- Bahri, Sjaiful, 2001. Masa Depan Petani Indonesia Bukan di Beras, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto (Ed.), Bunga Rampai Ekonomi Beras, LPEM Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Bakrie, Aburizal, 2006. Pendorong Semangat untuk Memerangi Kemiskinan, Kata Pengantar buku Rama Prihandana, Menuju Desa Mandiri Energi, Proklamasi Publishing House, Jakarta.
- Barus, Baba, Suria Darma Tarigan dan Manijo, 2009. Status Lingkungan Fisik dan Penggunaan Lahan di Jawa dalam Kaitan Keamanan Pangan, dalam Tarigan, Suria Darma et. all. (Ed.), Strategi Penanganan Krisis Sumberdaya Lahan untuk Mendukung Kedaulatan Pangan dan Energi, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Collier, William L., Kabul Santoso, Soentoro dan Rudi Wibowo, 1996). Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa: Kajian Pedesaan Selama 25 Tahun, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Daeng, Salamuddin, 2008. Makro Ekonomi Minus: Sebuah Tinjauan Kritis Penanaman Modal di Indonesia, Institute for Global Justice, Jakarta.
- Golden Agri Resources, 2008. Golden Era for Golden Agri: Financial Results Presentation for year ended 31 December 2007, 25 February 2008, Slide 8, 20.
- Hadiwinata, B.S., dan Aknolt K Pakpahan, 2004. Fair Trade: Gerakan Perdagangan Alternatif, Pustaka Pelajar-Oxfam-Universitas Katolik Parahyangan, Yogyakarta.
- Heffernan, William D. and Mary K. Hendrickson, 2002. Multinational Concentrated Food Processing and Marketing Systems and The Farm Crisis, Paper Presented at the Annual Meeting of the American Association for the Advancement of Science Symposium: Science and Sustainability. The Farm Crisis: How the Heck Did We Get Here? February 14-19, 2002 Boston, MA.
- IATP, 2007. A Fair Farm Bill for America, a series of paper on the 2007 US Farm Bill, Minnesota: Institute for Agriculture and Trade Policy.
- IPCC, 2007. Mitigation of Climate Change, .
- Irianto, Gatot, 2003. Banjir dan Kekeringan: Penyebab, Antisipasi dan Solusinya, Universal Pustaka Media, Bogor.
- Jamal, Erizal, et. all., 2007. Beras dan Jebakan Kepentingan Jangka Pendek, Analisis Kebijakan Pertanian Vol. 5 No. 3, September 2007, 224-238.
- Khudori. 2007. Lahan Pertanian Abadi, Kompas, 30 Agustus 2007.
- Khudori. 2007. Pungutan Ekspor Minyak Sawit Mentah, Koran Tempo, 19 Juli 2007.
- Khudori, 2008. Ironi Negeri Beras, Insist Press, Yogyakarta.
- Khudori, 2008. Bahan Bakar Nabati di Indonesia: Program, Implementasi dan Implikasinya pada Kedaulatan Pangan, Laporan Riset untuk Institute for Global Justice (IGJ), Jakarta.
- Khudori. 2009. Dua Wajah Otonomi Daerah, Koran Tempo, 26 Agustus 2009.
- Khudori. 2009. Masihkah Jawa Lumbung Beras Nasional?, Kompas, 18 Nopember 2009.
- McIntyre Beverly D., et. all (Ed.), 2008. Agricultural at a Crossroads, UNDP+FAO+UNEP+ UNESCO+The World Bank+WHO+ Global Environment Facility.
- Nurwadjedi, 2009. Pemanfaatan Sistem Informasi Geografi untuk Zonasi Agroekologi Lahan Sawah di Jawa, dalam Tarigan, Suria Darma et. all. (Ed.), Strategi Penanganan Krisis Sumberdaya Lahan untuk Mendukung Kedaulatan Pangan dan Energi, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Pakpahan, Agus, 2004. Petani Menggugat, Gapperindo dan Max Havelaar Indonesia Foundation, Jakarta.
- Rachman, Handewi P.S., 2001. Kajian Pola Konsumsi dan Permintaan Pangan di Kawasan Timur Indonesia. Disertasi Doktor pada Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Rosset, Peter M., 1999. The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture In the Context of Global Trade Negotiations, Policy Brief Food First, September 1999.

- 
- Sapuan Gafar, Ancaman dan Tantangan Swasembada Beras, Kedaulatan Rakyat, 17-18 Januari 2007.
- Sawit, M.H. 2007. Serbuan Impor Pangan dengan Minim Perlindungan di Era Liberalisasi, KONPERNAS XV an KONGRES XIV PERHEPI, Surakarta, 3-5 Agustus 2007.
- Sawit, M.H. 2008. Policy Response to Increase Food Production and Improving Food Security: Indonesia Case, Manila, 7 October 2008.
- Sawit, M.H. 2008. Perubahan Perdagangan Pangan Global dan Putaran Doha WTO: Implikasi Buat Indonesia, Analisis Kebijakan Pertanian, Volume 6 No. 3, September 2008.
- Sen, Amartya. 1992. Inequality Reexamined, Harvard University Press, Cambridge.
- Soedjito, Herwasono, 1996. Masyarakat Dayak: Peladang Berpindah dan Pelestari Plasma Nutfah, Konphalindo, Jakarta.
- Sumarno, Iman. 2002. Bukan Hanya Beras, Seminar Analisis Skenario Pemenuhan Kebutuhan Pangan Nasional Hingga 2015, Nopember 2002.
- Sulatsri, Surono. 2001. Perkembangan Produksi dan Kebutuhan Impor Beras Serta Kebijakan Pemerintah untuk Melindungi Petani, dalam Achmad Suryana dan Sudi Mardianto (Ed.), Bunga Rampai Ekonomi Beras, LPEM Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Von Braun, Joachim, and Ruth Meinzen-Dick. 2009. "Land Grabbing" by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities, IPFRI Policy Brief.

**BIODATA PENULIS :**

Khudori, lahir di Lamongan, 20 Februari 1968. Lulus dari Jurusan Ilmu Tanah Fakultas Pertanian Universitas Jember tahun 1994. Selain sebagai jurnalis, ia adalah seorang penulis, dan peneliti lepas (freelance). Meminati masalah sosial-ekonomi pertanian dan globalisasi. Telah menulis 6 buku, 450-an artikel/makalah, dan mengedit 10 buku. "Ironi Negeri Beras" (Yogyakarta: Insist Press, 2008) adalah bukunya yang terbaru.