

Politik Jagung: Suatu Studi Kebijakan Sektor Pertanian Menuju Masyarakat Perdesaan Transformatif

Ujang Iskandar

Latar Belakang

Indonesia merupakan Negara agraris-maritim yang terdiri dari belasan ribu pulau dan lautan luas membentang dari Sabang sampai Merauke. Secara sosiologis sebagian besar penduduknya hidup dari sektor pertanian dan kelautan. Sejarah mencatat, negara kepulauan ini mempunyai peradaban tinggi sebagai masyarakat agraris dan maritim, hingga berpengaruh ke wilayah semenanjung Malaka, dan bahkan ke Cina Selatan. Pada era kerajaan besar seperti Sriwijaya dan Majapahit, peradaban maritim sangat maju dan disegani di kawasan Asia Selatan.

Dinamika perdagangan internasional pada abad 13 sudah menempatkan Indonesia sebagai titik tujuan utama kaum saudagar dari kawasan Timur Tengah dan India. Bahkan menyusul kemudian kaum kolonial dari Eropa ramai-ramai mengunjungi daerah ini untuk mencari rempah-rempah dan komoditas pertanian lainnya yang berbasis pertanian dan kelautan. Wilayah tropis yang sangat subur ini kemudian menjadi perebutan para koloni Eropa, dan akhirnya selama lebih dari tigaratus tahun menjadi daerah jajahan dari politik imperialisme.

Setelah Indonesia merdeka, citra sebagai negara agraris maritim masih terus dipertahankan. Pada era Orde Baru bahkan pemerintah telah menetapkan sektor pertanian sebagai prioritas pembangunan utama dengan target swasembada pangan. Melalui program modernisasi pertanian yang

menggunakan strategi Revolusi Hijau, diterapkanlah politik beras untuk mengatasi krisis pangan. Pada awalnya, program ini sangat efektif mengatasi masalah pangan, dan bahkan pada tahun 1984 swasembada beras dapat tercapai. Indonesia menjadi salah satu contoh sukses bagi negara berkembang yang menerapkan praktik modernisasi pertanian melalui paket program Revolusi Hijau yang didisain negara-negara Barat.

Akan tetapi kisah sukses itu tidak berlangsung lama, dan bahkan mengalami antiklimak. Akhir dekade 1990-an sistem ketahanan pangan yang dibangun melalui modernisasi pertanian ternyata rapuh, karena ternyata Revolusi Hijau sangat ekksesif baik terhadap menurunnya kualitas lahan maupun hancurnya lembaga-lembaga sosial perdesaan. Penerapan politik beras yang dicanangkan pemerintah juga mempunyai dampak terhadap gagalnya diversifikasi pangan dan hilangnya kultur pangan lokal. Masyarakat Indonesia kemudian menjadi sangat tergantung pada beras, sehingga beberapa masyarakat tertentu yang tadinya mempunyai makanan pokok non-beras menjadi beralih ke beras.

Sebagai negara agraris Indonesia menjadi negara pengimpor beras terbesar di dunia. Bukan hanya itu, bangsa yang terkenal dengan penemu tempe, sekarang kedelai juga impor, gula impor, berbagai jenis buah juga impor, dan bahkan garam pun impor. Suatu ironi negara yang mendapat

sebutan sebagai negara agraris maritim. Swasembada pangan yang menjadi kebanggaan, ternyata hanya berlangsung sangat singkat.

Lebih dari itu, pembangunan sektor pertanian yang bertahun-tahun menjadi prioritas utama ternyata tidak membawa pada kenaikan tingkat kesejahteraan petani. Kondisi kehidupan masyarakat petani senantiasa identik dengan kemiskinan, dan lambat laun sektor pertanian semakin tidak diminati dari generasi ke generasi. Berbagai persoalan yang membelit petani seakan-akan tidak pernah berhenti, mulai dari masalah kelangkaan pupuk, serangan hama, kekeringan, sistem irigasi yang macet, hingga masalah rendahnya harga komoditas pertanian. Masalah kemiskinan di kalangan masyarakat petani di Indonesia sudah menjadi fenomena menetap, yang dari waktu ke waktu semakin meningkat jumlahnya. Problem kehidupan petani secara keseluruhan dapat dikatakan sebagai problem kemiskinan itu sendiri.

Dari seluruh jumlah penduduk Indonesia, sekitar 37,2 juta (16,58%) orang termasuk kategori miskin pada tahun 2007, naik dari 35,1 juta (15,97%) tahun 2005. Di sini, seorang warga disebut miskin (secara ekonomi) jika penghasilannya per bulan kurang dari Rp 166.697 tahun 2007 (atau Rp 151.997 tahun 2006 atau Rp 129.108 tahun 2005). Nominal penghasilan tersebut adalah garis kemiskinan, yaitu batas terbawah kemampuan ekonomi yang harus dipenuhi seseorang untuk dapat bertahan hidup. Dengan demikian, jumlah 37,2 juta orang miskin tahun 2007 itu tidak termasuk mereka yang kemampuan ekonominya di atas garis kemiskinan, tetapi tetap dalam kondisi kehidupan di bawah layak. Entah bagaimana perhitungannya, tetapi garis kemiskinan tampaknya merupakan hitungan minimum bagi seorang warga untuk dapat sekedar hidup, bukan hidup layak. Selain itu, penghitungan batas miskin—sekali pun diyakini telah “benar” secara ekonometri—tampaknya dilakukan dengan memukul rata biaya psikologis dan sosiologis yang timbul dari berbagai tekanan akibat perbedaan-perbedaan, misalnya perbedaan karakter geografi pulau tempat tinggal dan perbedaan tuntutan hidup antara wilayah desa dan kota.

Tabel 1: Jumlah Penduduk dan Penduduk Miskin Menurut Wilayah Pulau

Wilayah Pulau	Jumlah penduduk 1990-2000	Tingkat pertumbuhan penduduk 1990-2000	Persentase penduduk miskin terhadap total jumlah penduduk		
			2005	2006	2007
Jawa	121.352.608	1,29	14,15	15,21	14,43
Sumatera	43.309.707	1,9	16,39	16,68	15,72
Kalimantan	11.331.558	2,38	10,69	11,49	10,08
Sulawesi	14.946.488	2,02	19,32a)	20,49b)	19,27b)
Bali, NTT/B	11.112.702	1,59	20,27	21,19	19,71
Maluku	1.990.598	0,28	22,75	22,88	21,55
Papua	2.220.934	2,35	40,83c)	41,43d)	40,05d)

a) 5 propinsi b) 6 propinsi c) 1 propinsi d) 2 propinsi. Angka-angka dalam Tabel 1 merupakan hasil olahan penulis atas data Badan Pusat Statistik (Perkembangan-beberapa indikator utama sosial-ekonomi Indonesia, BPS Maret 2008, diakses dari www.bps.go.id 12 Agustus 2008).

Jumlah penduduk miskin, persentase dan pertumbuhannya, serta batas garis kemiskinan, bervariasi antara satu propinsi dengan propinsi lain, antara wilayah desa dengan wilayah kota, dan antarwaktu dalam rentang 2005-2007. Sepanjang 2006-2007 penduduk miskin lebih banyak tersebar di wilayah perdesaan daripada perkotaan. Persentase penduduk miskin terhadap total jumlah penduduk Indonesia tahun 2007 tersebar relatif merata di wilayah Jawa dan luar Jawa, yakni Jawa 14,43; Sumatera 15,72; Bali-NTT-NTB 19,71; Kalimantan 10,08; Sulawesi 19,27; wilayah Maluku 21,55; wilayah Papua 40,04. Data-data tersebut hanya sedikit berbeda dengan kondisi tahun 2005. Artinya, dengan jumlah penduduk yang bertambah, tingkat kebutuhan hidup meningkat, batas garis hidup layak meningkat, dalam rentang 2005-2007 nyaris tidak terjadi pengurangan jumlah penduduk miskin di Indonesia.

Angka-angka jumlah penduduk miskin didukung data tentang rendahnya kualitas hidup. Tahun 2007, penduduk yang mengalami keluhan kesehatan mencapai 29,26%, meningkat dari 26,68% tahun 2005. Bayi yang proses lahirnya dibantu paramedis profesional justru turun,

yakni 72,32% tahun 2006 dari 74,6% tahun 2005. Belanja rumah tangga untuk konsumsi makanan juga menurun, yakni 49,63% tahun 2007 dari 53,66% tahun 2005. Meskipun demikian, asupan kalori dan protein tiap penduduk sedikit meningkat, yakni masing-masing 2.044,57 gr kalori/hari dan 57,98 gr protein/hari tahun 2007, berbanding 1.996,82 gr kalori/hari dan 55,29 gr protein/hari tahun 2005. Tetapi peningkatan asupan kalori dan protein penduduk tidak mengurangi jumlah balita penderita gizi buruk dalam rentang 2005-2007, yang mencapai 8,8%.

Di Kalimantan sendiri, khususnya di Kabupaten Kotawaringin Barat, penambahan penduduk miskin mengalami pasang-surut. Pada tahun 2000-2005 jumlah penduduk miskin menurun sebesar dari 292.118 orang menjadi 230.801 atau selama periode lima tahun tersebut angka penurunannya mencapai 61.317 orang. Ini berarti persentase penduduk miskin menurun dari 16,31 persen pada tahun 2000 menjadi 10,73 persen pada tahun 2005. Akan tetapi pada tahun 2006, terjadi kenaikan jumlah penduduk miskin secara cukup signifikan, dari 10,73 persen menjadi 13,42 persen pada bulan Maret 2006. Kenaikan jumlah penduduk miskin ini terjadi baik di daerah perkotaan maupun pedesaan, masing-masing 5.628 dan 40.684 orang, atau sebesar 0,34 dan 0,57 persen. Adanya peningkatan jumlah penduduk miskin itu disebabkan karena melambungnya harga barang-barang kebutuhan pokok selama periode tersebut sebagai akibat rentetan inflasi yang dipicu oleh kenaikan harga BBM. Inflasi pada waktu itu kurang lebih

mencapai 12,12 persen, sehingga penduduk yang tergolong tidak miskin namun penghasilannya berada di sekitar garis kemiskinan banyak yang bergeser posisinya menurun menjadi penduduk kategori miskin.

Ada kecenderungan bahwa kemiskinan yang terjadi sejak masa dahulu hingga sekarang seperti tidak berujung pangkal, karena ketika mencari akar penyebab dari persoalan itu ibarat sedang masuk dalam pusaran lingkaran setan (*vicious circle*). Akar penyebab dari persoalan kemiskinan bisa meliputi perilaku individual yang tidak produktif (malas dan bodoh), kelompok sosial, kelembagaan (pendidikan), kebudayaan, agensi (pemerintah) dan struktur masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan kemiskinan harus dengan kebijakan yang tepat. Program-program pengentasan kemiskinan dari sisi akses terhadap modal dan peningkatan produktivitas ekonomi, meskipun hasil yang diperoleh hingga kini masih jauh panggang dari api. Sementara kebijakan pemerintah dalam melakukan desentralisasi dan otonomi kekuasaan di tingkat lokal dalam berbagai bidang secara langsung ataupun tidak telah memfasilitasi terbukanya akses pasar di tingkat lokal sehingga pasar lokal terintegrasi dengan pasar bebas di tingkat nasional, regional dan global. Saat ini dirasa bahwa kebijakan ekspansi pasar bebas di tingkat lokal ibarat pisau bermata dua, di satu sisi membawa kelimpah ruahan material untuk sebagian kecil orang, tetapi cenderung memarginalkan rakyat yang minim dalam akses permodalan pada sisi yang lain. Oleh karena itu untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat hingga akar rumput akses permodalan harus di buka dan difasilitasi oleh pemerintah.

Dalam kaitan dengan masalah kemiskinan itu, masyarakat petani merupakan kelompok yang paling rentan. Sudah dapat diperkirakan bahwa warga miskin kebanyakan adalah warga kaum tani, khususnya di negara-negara berkembang.

Kondisi seperti itu mempunyai akibat terhadap krisis pangan, karena semakin petani terjerat oleh persoalan kemiskinan maka semakin menurun produktivitasnya. Faktor penting yang menyebabkan terjadinya krisis pangan itu adalah faktor global. Sekarang ini, problem yang dihadapi oleh petani di negara-negara berkembang tidak terlepas dari situasi global, karena proses produksi pertanian di tingkat pelosok desa sekalipun senantiasa berkait dengan jaringan perekonomian global. Pupuk, obat-obat pemberantas hama, peralatan pertanian, dan bahkan juga BBM merupakan komoditas yang diproduksi dan beredar dalam pasar global.

Banyak pengamat internasional berpendapat, krisis pangan global dewasa ini adalah malapetaka buatan manusia. Krisis terjadi karena sektor pertanian di negara-negara berkembang dihancurkan lewat rezim perdagangan global demi kepentingan segelintir pemain besar dari negara maju. Tujuannya adalah untuk menciptakan ketergantungan pada impor pangan dari negara maju. Bank Dunia dalam laporan *World Development Report* berjudul *Agriculture for Development* mengungkapkan, sektor pertanian dan pedesaan menderita karena selama 20 tahun terakhir terabaikan dan nyaris tak ada dana mengalir untuk inovasi budidaya dan teknologi (*underinvestment*). Alokasi anggaran pemerintah untuk sektor pertanian (termasuk untuk subsidi serta riset dan pengembangan) terus menyusut. Akibatnya, produksi terus stagnan.

Alokasi bantuan luar negeri untuk sektor pertanian bagi negara-negara berkembang juga terus menyusut, hanya 4 persen dari total Bantuan Pembangunan Resmi (ODA) pada tahun 2004. Padahal, 75 persen penduduk miskin negara-negara berkembang hidup dari sektor ini. Karena itu menggenjot investasi secara besar-besaran di sektor pertanian menjadi kata kunci untuk mencegah terulangnya tragedi serupa di negara-negara

miskin, sekaligus untuk mencapai target pengurangan angka kelaparan dan kemiskinan hingga separuhnya pada tahun 2015 sebagaimana ditetapkan dalam target Sasaran Pembangunan Milenium. Di tengah absennya kepemimpinan global dalam mengatasi krisis pangan sekarang ini, solusi kembali ke pertanian mungkin adalah solusi yang paling riil untuk dilakukan.

Atas pertimbangan untuk menjadikan kembali sektor pertanian sebagai andalan, Pemerintah Daerah Kotawaringin Barat (Kobar) melakukan eksperimen alternatif dengan mencanangkan Program Pengembangan Komoditas Jagung (PPKJ) hebrida kualitas ekspor dalam upaya meningkatkan kesejahteraan petani. Tujuan utama program ini adalah agar petani dapat menjadi tuan di tanahnya sendiri. Program ini didukung dengan Surat Keputusan Bupati Kobar Nomor: ORTAL 230/1012.A/IX/2008 Tentang Penetapan

Kelompok Tani Penerima Dana Pinjaman Daerah untuk Pengembangan Komoditas Jagung Hibrida Kualitas Ekspor di Kabupaten Kotawaringin Barat. Juga didukung Keputusan Bupati Kobar Nomor:900/26/IV/DPKD/2008 Tentang Petunjuk Teknis Pinjaman Daerah Pengembangan Jagung Kualitas Ekspor.

Melalui dua Surat Keputusan Bupati tersebut, digunakan sebagai landasan untuk membentuk kelompok tani jagung, dan setelah itu kelompok tersebut diberi pinjaman oleh Pemda sebagai modal kelompok tani untuk mengembangkan komoditas jagung kualitas ekspor. Berdasarkan hasil penelitian Fakultas Pertanian Universitas Jember, menyimpulkan bahwa di Kobar potensial untuk mengembangkan komoditas jagung dan mempunyai peluang besar untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Pola pendekatan yang digunakan dalam upaya pengembangan jagung diarahkan sekaligus sebagai solusi mengatasi masalah tenaga kerja di perdesaan, dan sekaligus petani didorong untuk mampu berwirausaha.

Program itu pada prinsipnya merupakan bentuk kemitraan antara

petani dan Pemda. Petani adalah pemilik lahan, sedangkan Pemda memberikan modal pinjaman untuk pengolahan dan setelah panen akan dibeli oleh Perusahaan Daerah, selanjutnya Pemda yang terus berupaya memasarkan ke luar daerah dan bahkan ekspor. Dengan Perusahaan Daerah yang menjamin akan membeli hasil produksi jagung, dimaksudkan pula untuk mencegah investasi dari luar yang sering kali hanya menjadikan petani sebagai subordinatnya, dan bukan sebagai mitra. Lahannya tetap dikuasai petani, tidak seperti pola perkebunan sawit di mana perusahaan justru menggusur petani dari tanahnya sendiri. Tidak hanya itu, perkebunan sawit berpotensi meningkatkan kesenjangan sosial dan konflik, karena tenaga kerja didatangkan dari luar dan terjadi deforestasi.

Karena itu, dengan Politik Jagung petani akan mampu bergerak ke arah otonomi petani dengan didampingi oleh Pemda. Petani dengan leluasa bergerak di bidang produksi, sementara Pemda memberi fasilitas kredit, dan mendirikan perusahaan pengeringan dan pemipilan Jagung. Dalam jangka panjang direncanakan



Pemda membangun pabrik tepung dan minyak berbahan baku jagung. Proses berantainya adalah produksi, industri, dan pasar yang ketiganya berjalan secara kontinyu dan dinamik. Dalam satu jaring produksi itu posisi petani tetap dijaga secara sejajar dengan komponen lainnya, termasuk jika ada pelaku swasta yang ingin terlibat dalam jaringan itu. Pemda bertanggung jawab penuh agar posisi petani tidak sampai terpinggirkan dan bahkan tereksplotir oleh pihak swasta atau pemilik kapital lainnya yang berkolaborasi dengan Pemda. Dalam Politik Jagung, semua pihak yang ingin terlibat dalam jaringan produksi harus berkolaborasi dengan petani, dan mempunyai komitmen tinggi terhadap nasib petani.

Studi ini akan memfokuskan bagaimana proses terjadinya transformasi masyarakat Kobar ke arah berkembangnya kultur pertanian yang berbasis perkebunan. Selama ini kultur pertanian lebih berkembang di daerah transmigrasi yang kebetulan warganya kebanyakan dari etnis Jawa. Sementara itu penduduk asli Kobar sendiri kurang mempunyai kultur perkebunan apalagi pertanian sawah. Karena itu, dengan adanya program politik jagung ini, diharapkan akan mendorong percepatan terjadinya transformasi kultural masyarakat Kobar, khususnya warga

masyarakat dari penduduk asli.

Kajian Pustaka

Satu pertanyaan penting yang perlu di ajukan dalam kaitan dengan perekonomian agraris, khususnya di wilayah perdesaan adalah, apakah perekonomian berbasis pertanian memiliki kapasitas untuk berkembang menjadi sebuah perekonomian modern yang dinamis? Diungkapkan dalam kalimat yang berbeda, apakah perekonomian agraris mempunyai potensi untuk transformatif ke arah ekonomi modern dengan petani tetap berada dalam posisi otonom terhadap jaringan pelaku perekonomian modern lainnya? Pertanyaan fundamental ini perlu mendapat jawaban tidak sekadar secara konseptual, tetapi perlu mendapat dukungan data empirik, karena selama ini dalam banyak kasus di Indonesia, pertanyaan tersebut belum mendapat jawaban secara memuaskan.

Jawaban atas pertanyaan tersebut terasa urgen bukan saja bagi kasanah pengembangan keilmuan, tetapi juga bagi kalangan praktisi pembangunan, khususnya di Indonesia, di mana sektor pertanian bagaimanapun tetap menjadi andalan bagi upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat miskin, terutama di daerah perdesaan. Akan

tetapi, hingga fase perkembangannya sekarang, masih belum ada kesepakan dan penjelasan yang memadai terhadap pertanyaan tersebut. Dalam tataran teoretik, sebegitu jauh masih belum ada perkembangan baru yang mampu memberikan penjelasan secara teoretik dan konseptual atas pertanyaan fundamental tersebut.

a. Negara dan Petani

Sejak Indonesia merdeka, pemerintah telah mempunyai perhatian khusus terhadap sektor pertanian, dan bahkan sektor ini menjadi prioritas utama dalam program pembangunan. Meski mengalami pasang surut, tetapi kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam upaya mensejahterakan masyarakat petani terus mendapat perhatian serius. Serangkaian kebijakan dikeluarkan guna mendorong percepatan produksi pertanian, terutama dalam kaitannya dengan swasembada pangan. Revolusi Hijau yang telah diintrodusir sejak era pemerintahan Soekarno, menjadi salah satu alternatif penting yang diyakini oleh pemerintah untuk mengangkat tingkat kualitas hidup masyarakat petani, yang sejak era kolonial terhimpit oleh

kemiskinan.

Hubungan negara dengan petani dan sekaligus merupakan perhatian negara tampak sejak 1960, ketika pemerintah mengeluarkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Penilaian secara umum terhadap UUPA menyimpulkan bahwa secara substansial undang-undang ini bersifat populis, memihak rakyat atau kepentingan umum. Pertama, UUPA dalam konsiderannya menolak dualisme yang terlekat pada hukum agraria sebelumnya, yakni mengakui hukum adat di samping hukum dari Barat. Dalam kenyataannya hukum dari Barat tercermin dalam *Agrarische Wet* 1970 yang membela kepentingan kaum kapitalis, cenderung menjauh dari kepentingan rakyat atau petani. Kedua, ketentuan bahwa UUPA merupakan pelaksanaan dari pasal 33 UUD 1945. Ketiga, terlekat pada kehadiran UUPA ini adalah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1966 tentang pelaksanaan landreform. Undang-undang ini juga melarang pemilikan tanah secara guntai (*absentee*) di samping adanya pembatasan mengenai luas pemilikan/penguasaan tanah. Di samping ketentuan-ketentuan yang bersifat populis, pada era pemerintahan Soekarno, juga ada tindakan nasionalisasi terhadap perkebunan-perkebunan asing, memasukkannya ke dalam birokrasi pemerintahan. Akan tetapi kondisi ekonomi yang parah kurang mendukung pelaksanaan UUPA sesuai dengan jiwa dan semangatnya. Tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah waktu itu, menurut sejumlah pengamat lebih merupakan manuver politik.

Program Revolusi Hijau kemudian digalakan oleh Pemerintah era Orde Baru yang didukung oleh negara kapitalis Barat. Melalui modernisasi pertanian, kemudian diambil kebijakan agar bibit lokal diganti dengan bibit unggul yang mempunyai potensi untuk meningkatkan produksi. Obsesi pemerintah saat itu yang ingin segera swasembada pangan, terus memacu pertumbuhan sektor pertanian dengan mendirikan pabrik-pabrik petrokimia yang memproduksi pupuk dan obat-obat pemberantas hama. Dengan back-up politik yang otoriter, maka modernisasi pertanian dengan penerapan teknologi pertanian berjalan secara efektif, dan dalam waktu singkat masyarakat petani mengganti sistem pertanian tradisionalnya. Perubahan sistem itu membawa implikasi yang sangat signifikan terhadap berbagai perubahan kelembagaan sosial, budaya, ekonomi, dan ketenagakerjaan di masyarakat petani pedesaan.

Melalui kebijakan Bimas Padi di desa-desa terbukti menyebabkan petani kecil mampu menerima teknologi baru yang lebih unggul. Dalam merespons kehadiran teknologi baru ini, studi Suwardi (1972) menemukan bahwa memang petani lapisan atas yang paling siap, lebih cenderung bersikap modern daripada petani berlahan sempit di lapisan bawah. Jumlah petani lapisan atas itu bukan hanya segelintir sebagaimana dikatakan Boeke, tetapi mencapai jutaan orang, atau sekitar sepertiga dari jumlah petani di Jawa. Duapuluh lima tahun setelah Bimas Padi sawah dimulai, kini di Jawa sudah dapat diamati bukan saja hasil "Revolusi Hijau" (bibit unggul dan pupuk pabrik di atas irigasi yang terjamin), melainkan juga hasil diferensiasi lapangan kerja di luar pertanian. Berkat jaringan prasarana perhubungan yang tersebar, di mana Jawa dipilih sebagai lokasi industri baru, dibantu harga beras (hasil petani sawah) yang murah dan stabil, saling keterkaitan antarsektor berdampak lebih memertakan pertumbuhan ekonomi sam-

pai di pedesaan. Dengan memakai garis kemiskinan pada suatu patokan tingkat pengeluaran rumah tangga (data Susenas), menurut BPS jumlah penduduk miskin terus berkurang, dalam jumlah persentase maupun jumlah orang. Membandingkan tempo perbaikan tingkat hidup di pedesaan luar Jawa, Moebyarto (1992) berkesimpulan bahwa pedesaan luar Jawa berkembang lebih lambat daripada pedesaan Jawa. Ini merupakan pertanda bahwa keterkaitan antara lapangan kerja primer (pertanian, kehutanan, pertambangan) di luar Jawa kurang mampu mendukung perkembangan di luar pertanian. Sampai sejauh mana lapangan kerja di luar pertanian di masa 10 sampai 20 tahun mendatang dapat terus memberi peluang perbaikan pendapatan bagi mereka yang meninggalkan pertanian, hal ini menentukan tempo dan hasil upaya mengatasi kemiskinan di desa dan di kota.

Pada tahun 1984 setelah pemerintah menerapkan kebijakan modernisasi pertanian dengan menerapkan Revolusi Hijau yang bias Barat, swasembada pangan dapat dicapai. Indonesia pada tahun itu bahkan mampu mengekspor beras ke beberapa negara di kawasan Asia. Pencapaian swasembada beras itu tidak lepas dari efektifnya penerapan politik otoritarian di era Orde Baru. Meski di sana sini adakalanya muncul resistensi dari petani, akan tetapi dengan cepat pemerintah berhasil mengatasi, dan petani kemudian mengikuti apa yang diprogramkan pemerintah. Karena itu strategi pembangunan pedesaan dan pertanian pemerintah Orde Baru haruslah dipandang dalam konteks dua keharusan politik yang saling berkaitan, yaitu: pertama, keharusan untuk mencapai dan mempertahankan pengawasan politik di daerah pedesaan (kebijakan politik mengambang); kedua, keharusan untuk menjamin ketersediaan pangan pada tingkat harga yang relatif stabil di kawasan kota besar. Tidaklah mengherankan jika strategi pemba-



ngunan pedesaan dan pertanian yang kemudian dikembangkan di bawah pemerintahan Orde Baru itu tampak sebagai contoh klasik dari pendekatan "atas bawah" (*top-down approach*). Dapat dikatakan, peralihan Orde telah mengakibatkan lahirnya suatu proses reorganisasi kehidupan kelembagaan dan politik perdesaan yang sangat mendalam.

Pola pendekatan pemerintahan yang *top-down* itu sudah tentu membawa implikasi terhadap semakin kecilnya peran inisiatif dari bawah. Partisipasi di sini oleh pemerintah diterjemahkan sebagai seberapa jauh rakyat, dalam hal ini masyarakat petani perdesaan menjalankan program yang sudah ditentukan dari atas. Setiap ada respons yang berbau resisten yang muncul dari bawah terhadap program yang digariskan pemerintah, maka dengan cepat diselesaikan melalui cara-cara yang represif. Politik otoritarian ini diterapkan pemerintah melalui pendekatan sistematis dalam mengubah karakter kelembagaan politik perdesaan yang tadinya partisipatif menjadi terkendali melalui penerapan negara korporatis.

Berbagai wadah kaum tani yang semula (era pemerintahan Soekarno) berafiliasi dengan partai-partai politik, kedudukannya diganti oleh suatu badan tunggal yang disponsori oleh pemerintah Orde Baru, yaitu Himpunan Kelompok Tani Indonesia (HKTI). Hal yang sama juga terjadi pada organisasi-organisasi kepentingan lainnya seperti nelayan, wanita, generasi muda, dan sebagainya. Beragam bentuk organisasi koperasi perdesaan yang ada sebelumnya, (yang lagi-lagi sering dikaitkan de-

ngan partai politik di masa pemerintahan Soekarno) disalurkan ke dalam suatu badan tunggal yang diakui oleh pemerintah, Koperasi Unit Desa (KUD). Pembentukan koperasi-koperasi bebas disetiap kegiatan ekonomi pedesaan, baik di bidang pertanian atau lainnya, secara formal dilarang berdasarkan Instruksi Presiden pada tahun 1978 dan 1984.

Lembaga-lembaga pembuat keputusan dalam masyarakat desa sendiri telah semakin kehilangan karakter partisipatifnya. Pemerintah di atas tingkat desa sering ikut campur dalam proses pemilihan kepala desa, kadang (terutama pada tahun 1970-an) dengan menempatkan figur yang telah ditentukan tanpa melalui proses pemilihan; kadang juga dengan menggagalkan calon populer pada tahap skrining sebelum pemilihan resmi berlangsung. Lembaga-lembaga pembuat keputusan tingkat desa lainnya juga ada yang dicabut atau dirombak, seperti yang terjadi dengan dibuatnya peraturan baru Undang-undang Pemerintahan Desa (UUPD) pada tahun 1979: Lembaga Sosial Desa (LSD) digantikan oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Yang anggotanya ditunjuk oleh kepala desa setelah berkonsultasi dengan Camat. Pada masa ini pengambil keputusan penting dalam setiap pelaksanaan program pembangunan dilaksanakan secara efektif melalui tiga serangkai pengambil keputusan politik melalui forum Muspika (Musyawarah Pimpinan Kecamatan) yang terdiri dari Camat, Koramil, dan Kepolisian untuk tingkat kecamatan, dan Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah) yang anggotanya terdiri dari Bupati, Komandan Kodim, dan Kepala Polisi Resort di tingkat kabupaten.

Pudarnya lembaga-lembaga petani yang menjadi untuk partisipatif dalam pengertian yang sesungguhnya, menyebabkan hilangnya otonomi petani. Berbagai protes petani yang tidak bersedia ikut dalam program pemerintah, tetapi tidak mendapat tanggapan pemerintah di era Orde

Baru mengindikasikan bahwa otonomi petani dalam budidaya tanaman masih belum diakui sepenuhnya. Jika selama ini dalam hal distribusi dan pemasaran hasil pertanian otonomi petani memang makin dikurangi, maka pengurangan itu sebenarnya juga sampai pada proses produksi. Petani tidak cukup bebas menentukan pilihan sendiri dalam hal menanam jenis tanaman apa yang dianggapnya cocok dan lebih menguntungkan.

Persoalannya, apakah di negara Indonesia yang jutaan penduduknya tetap menekuni bidang pertanian, tidak ada jaminan secara konstitusional bagi otonomi petani? Dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman sebenarnya memberi jaminan terlaksananya otonomi petani pada tingkat produksi. Jaminan ini termanifestasi dalam pasal 6 yang menyebutkan: (1) petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya; (2) dalam menerapkan kebebasan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1, petani berkewajiban berperan serta dalam mewujudkan rencana pengembangan dan produksi budidaya tanaman; (3) apabila pilihan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 tidak dapat terwujud karena ketentuan pemerintah, maka pemerintah berkewajiban untuk mengupayakan agar petani yang bersangkutan memperoleh jaminan penghasilan tertentu.

Mencemati makna pasal 6 tersebut, petani sesungguhnya mempunyai dasar konstitusional untuk bertindak secara otonom dalam memilih dan menentukan jenis tanaman maupun sistem budidaya apa pun yang sesuai dengan kemauan dan perhitungannya. Lebih dari itu, jika toh petani terpaksa harus menanam tanaman dengan sistem budidaya tertentu sesuai anjuran pemerintah, dan kemudian mereka gagal panen dan rugi, secara konstitusional petani dijamin untuk meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah untuk minta ganti rugi.

Namun demikian, hingga fase perkembangannya sekarang, belum ada yang berani menjamin hak otonomi petani ini dapat dinikmati oleh petani sebagaimana diamanatkan oleh UU. Kasus petani di berbagai tempat di Jawa, sejak dicanangkannya program penyeragaman padi varietas baru demi mengejar target produksi beras dan ternyata ada pula petani yang rugi (dibandingkan dengan apabila menanam jenis padi sendiri atau pala wija), menunjukkan bahwa betapa otonomi itu masih jauh dari harapan. Kebijakan pemerintah yang berorientasi pada peningkatan produksi beras demi target swasembada beras itulah yang menjadi salah satu sebab mengapa budidaya komoditas tanaman lain, termasuk jagung, tidak pernah berkembang dengan baik. Dengan kata lain, kebijakan pemerintah selama ini masih bias terhadap peningkatan produksi beras, tetapi belum menyentuh pada upaya peningkatan komoditas lain.

b. Kebijakan Pangan Nasional

Pada prinsipnya masalah kebutuhan pangan bukan saja merupakan problem salah satu bangsa, tetapi sudah menjadi masalah dunia. Banyak studi memperkirakan bahwa dengan laju pertumbuhan penduduk di dunia yang tetap tinggi setiap tahunnya, terutama di negara-negara berkembang, sementara lahan yang tersedia untuk kegiatan pertanian semakin sempit, maka pada suatu saat dunia akan mengalami krisis pangan sebagaimana yang pernah diprediksi oleh Malthus. Keterbatasan cadangan pangan dapat disebabkan oleh dua hal: karena volume produksi

rendah (yang disebabkan oleh faktor cuaca atau lainnya), sementara permintaan besar karena jumlah penduduk dunia bertambah terus atau akibat distribusi yang tidak merata ke seluruh dunia: banyak daerah seperti Afrika mengalami krisis pangan, sementara di Eropa Barat, Amerika Utara, dan sebagai Asia mengalami kelebihan pangan.

Dalam beberapa dekade memang terjadi peningkatan produksi pangan sebagai akibat dari penemuan teknologi pertanian dan manajemen modern. Namun lebih besarnya tingkat pertumbuhan volume produksi pangan dunia dibandingkan pertumbuhan penduduk dunia, bukan berarti tidak ada masalah kekurangan pangan. Justru sebaliknya, menurut perkiraan FAO jumlah penduduk dunia yang kekurangan pangan akan meningkat, dan pada tahun 2015 diperkirakan sebanyak 580 juta jiwa mengalami kekurangan pangan. Persoalan utama krisis pangan itu tidak seperti yang diperkirakan oleh Malthus sebagai akibat keterbatasan produksi dan peningkatan jumlah penduduk, tetapi bergeser pada masalah distribusi.

Di Indonesia pangan merupakan masalah penting dan strategis, bukan saja dilihat dari nilai-nilai ekonomi dan sosial, tetapi masalah ini mengandung konsekuensi politik yang besar. Terdapat tesis yang menunjukkan adanya hubungan antara pangan dan politik, yaitu jika dalam suatu negara terjadi krisis pangan maka akan menimbulkan distabilitas politik. Menyadari akan pentingnya ketahanan pangan itu, pemerintah Indonesia telah cukup lama mengeluarkan serangkaian kebijakan di sektor pertanian yang fokus utamanya adalah ketahanan pangan. Oleh karena itu, tahun 1996 pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 7 tentang Pangan. Dalam pasal 1 ayat 17 mendefinisikan ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan

terjangkau. Rumusan dalam undang-undang itu sejalan dengan definisi ketahanan pangan menurut Organisasi Pangan dan Pertanian PBB (FAO) dan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) tahun 1992, yaitu akses setiap rumah tangga atau individu untuk dapat memperoleh pangan pada setiap waktu untuk keperluan hidup yang sehat. Sementara pada *World Food Summit* tahun 1996, ketahanan pangan disebut sebagai akses setiap rumah tangga atau individu untuk dapat memperoleh pangan pada setiap waktu untuk keperluan hidup yang sehat dengan persyaratan penerimaan pangan sesuai dengan nilai dan budaya setempat.

Konsep ketahanan pangan nasional yang tercantum pada UU No.7 tersebut memberikan penekanan pada akses setiap rumah tangga terhadap pangan yang cukup, bermutu, dan harganya terjangkau, meskipun kata-kata rumah tangga belum berarti menjamin setiap individu di dalam rumah tangga mendapat akses yang sama terhadap pangan karena di dalam rumah tangga ada realisasi kuasa. Implikasi kebijakan dari konsep itu adalah bahwa pemerintah, di satu pihak, berkewajiban menjamin kecukupan pangan dalam arti jumlah, dengan mutu yang baik serta stabilitas harga, dan di pihak lain, peningkatan pendapatan masyarakat, khususnya dari golongan berpenghasilan rendah.

Akan tetapi, dalam upaya memenuhi kebutuhan pangan pemerintah Indonesia selama ini belum dapat dari dalam negeri sendiri, sehingga harus mengeluarkan kebijakan impor pangan. Meski dalam awal dekade 1980-an Indonesia pernah mencapai swasembada pangan, khususnya beras, namun tidak berlangsung lama, sehingga sejak pertengahan dekade tersebut sudah harus impor pangan. Lebih dari itu kecenderungan impor pangan itu semakin lama semakin besar, bukan saja impor beras tetapi juga komoditas pangan lainnya.

Hingga sekarang kebutuhan akan

pangan akan terus meningkat, terutama beras. Komoditas pangan beras tetap mendominasi pola makan orang Indonesia, sebagai indikator adalah bahwa tingkat partisipasi konsumsi beras di Indonesia yang masih di atas 95%. Bahkan perkiraan lain menyebutkan bahwa tingkat partisipasi konsumsi beras baik di kota maupun di desa, di Jawa maupun di luar Jawa sekitar 97% hingga 100%. Lebih dari itu terdapat pergeseran kultur pangan di beberapa daerah, seperti misalnya di Maluku yang semula konsumsi pokoknya adalah sagu, tetapi sekarang tingkat partisipasi konsumsi berasnya mencapai 100%.

Selain impor beras yang terus meningkat, tingkat ketergantungan Indonesia terhadap impor atas beberapa komoditas pangan pokok lainnya juga tinggi. Sebagai ilustrasi misalnya, Indonesia impor jagung lebih dari 1 juta ton per tahun, biji kedelai lebih dari 1 juta ton (terbesar di dunia untuk makanan manusia), gula pasir 1,6 juta ton (nomor dua di dunia), gandum sekitar 3,5 juta ton, gaplek 0,9 juta ton, ternak sapi 450 ribu ekor, juga buah-buahan dan sayur-sayuran dalam jumlah yang cukup besar. Bahkan garam Indonesia harus tergantung pada impor dalam jumlah lebih dari 1 juta ton setiap tahunnya. Di tahun 2000, nilai impor Indonesia atas delapan komoditas pangan yaitu gandum, jagung, beras, biji dan bungkil kedelai, kacang tanah, gula pasir, dan bawang putih mencapai 1,6 milyar dolar AS atau sekitar Rp 17 triliun lebih dengan kurs dollar AS=Rp 10,300.

Namun dengan meningkatnya pendidikan, pengetahuan akan gizi, dan kesejahteraan

masyarakat, ditambah dengan pertumbuhan penduduk setiap tahun, tingkat konsumsi masyarakat terhadap pangan non-beras semakin meningkat. Komoditas jagung menjadi salah satu pertanian yang semakin menarik perhatian untuk terus dikembangkan. Jagung menempati posisi penting dalam perekonomian nasional karena merupakan sumber karbohidrat dan bahan baku industri pakan dan pangan. Di samping bijinya, biomas hijauan jagung dalam negeri untuk pakan pengembangan ternak sapi. Kebutuhan jagung dalam negeri untuk pakan sudah mencapai 4,9 juta ton pada tahun 2005 dan diprediksi menjadi 6,6 juta ton pada tahun 2010. Peluang ekspor semakin terbuka mengingat negara penghasil jagung seperti Amerika Serikat, Argentina, dan Cina mulai membatasi volume eksportnya karena kebutuhan jagung dalam negeri di negara-negara tersebut terus meningkat. Akan tetapi produktivitas jagung di Indonesia seringkali menemui hambatan teknis, terutama masih tingginya kesenjangan produktivitas antara budidaya yang dilakukan oleh lembaga penelitian dengan produktivitas yang dilakukan oleh petani itu sendiri.

Salah satu penyebab kesenjangan itu adalah lambannya proses diseminasi dan adopsi teknologi budidaya jagung. Berbagai masalah dan hambatan perlu diatasi dalam diseminasi teknologi yang memenuhi persyaratan dengan kondisi sosio-kultural petani. Teknologi asli pedesaan dikembangkan petani secara empirik berdasarkan pengalaman yang panjang, disesuaikan dengan karakteristik agroekologi dan sosial budaya setempat. Oleh karena itu teknologi baru yang akan dikembangkan perlu serasi (*compatible*) dengan teknologi asli petani. Penyerasian kedua teknologi akan menjaga keharmonisan suasana kerja di pedesaan yang telah dibangun secara turun-temurun. Teknologi tradisional pedesaan dapat diganti teknologi baru melalui proses diseminasi yang melibatkan peng-

guna dengan penjelasan keuntungan dan kerugian dari berbagai aspek. Selain itu, kebijakan pemerintah dalam diseminasi teknologi diperlukan untuk mendukung pengembangan agribisnis jagung.

Salah satu hambatan utama dalam menghasilkan produk jagung yang berdaya saing tinggi adalah lemahnya bangunan kelembagaan (kemitraan) agribisnis, terutama di pedesaan. Dalam upaya membangun kemitraan, maka pemerintah berperan penting dalam beberapa aspek, yaitu (a) pengembangan ekonomi koperasi, terutama KUD, untuk menjadi jaringan agribisnis; (b) pengkonsolidasian lahan untuk dapat dimiliki dan dikelola oleh petani; (c) pembuatan perangkat hukum yang mendukung pengembangan kemitraan usaha, terutama untuk melindungi hak individu petani dari eksploitasi pemodal dan perusakan sumber daya alam yang menjadi basis usaha di sektor pertanian; (d) penciptaan iklim yang kondusif, bagi pengembangan sarana dan prasarana, pengkajian dan penerapan teknologi, kemudian pelayanan perkreditan, dan pengembangan sistem informasi pasar untuk produk pertanian; dan (e) pengembangan *pilot project*, yang pada tahap awal melibatkan BUMN dan koperasi sebagai mitra usaha petani.

Atas dasar masih lemahnya aspek kelembagaan yang berkaitan dengan upaya pemberdayaan petani melalui budidaya jagung di Kabupaten Kota Waringin Barat yang berdimensi sosial ekonomi, maka pendekatan yang digunakan adalah penguatan kelembagaan lokal. Salah satu tujuan utama pendekatan itu adalah untuk meningkatkan daya tawar petani dalam berbisnis dengan mitra-mitra investor. Berger dan Neuhaus (1976) menekankan pentingnya penguatan struktur-struktur mediasi dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Struktur mediasi itu adalah lembaga lokal yang keberadaannya memiliki kemampuan menimbulkan *sense of belonging* para anggotanya sehingga



dapat digunakan untuk memperjuangkan aspirasi komunitas untuk dituangkan dalam kebijakan publik. Keberadaan lembaga mediasi itu sangat strategis karena menjadi pengikat warga dalam menghadapi realitas mega struktur (kebijakan publik yang *coercive* terhadap individu) dan menjadi alat perjuangan kelompok untuk mengubah kebijakan publik yang tidak relevan dengan aspirasi petani.

Bentuk konkret dari institusi mediasi di perdesaan adalah kelompok tani dan koperasinya (KUD). Memang ada kecenderungan institusi mediasi itu dikooptasi oleh negara dan pasar, namun bila pemerintah lokal dapat menjadi katalisator dalam terbentuknya *good governance* di tingkat lokal maka justru institusi mediasi (kelompok tani dan koperasi) dapat menjadi alat perjuangan para petani untuk memperjuangkan aspirasinya, sehingga dalam konteks ini kelompok tani dan koperasinya dapat dimanfaatkan untuk melakukan tawar-menawar dengan pemerintah dan investor dalam upaya proyek kemitraan untuk meningkatkan kesejahteraan petani melalui budidaya jagung.

Program pengentasan kemiskinan melalui pemberdayaan institusi lokal tidak bisa dengan model *zero sum game* tetapi harus dengan *win win solution*. Maksudnya, si miskin bisa diangkat dengan

program itu tanpa harus menghancurkan posisi si kuat. Barangkali hal itu sejalan dengan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah Malaysia dengan kebijakan *The New Malaysian Economy* dan *Bumiputra Act*. Akses kapital untuk kelompok pribumi diperlebar tetapi dengan tidak menghancurkan posisi kelompok etnis Cina yang sudah kuat. Dalam hal ini pemerintah menjadi katalisator dan fasilitator dalam melakukan redistribusi sumber daya yang ada dalam negara yang bersangkutan seperti yang dibayangkan oleh pemerintah lokal Kabupaten Kota Waringin Barat. Karena sepanjang pelaksanaan pemberdayaan petani hingga saat ini ada kecenderungan bahwa petani hanya menjadi buruh di tanahnya sendiri, meskipun sertifikasi dan upaya formalisasi telah dilakukan oleh pemerintah. Investor yang memiliki *economic and social capital* yang kuat tetap menjadi pihak yang diuntungkan dalam setiap proses kemitraan perkebunan dan pertanian.

Program PPKJ dimaksudkan untuk menerobos *status quo* program-program kemitraan sebelumnya dengan cara memberi ruang yang lebih lebar kepada petani untuk melakukan pemberdayaan dan mewujudkan kewirausahaan petani melalui institusi lokal yang ada. Jadi revitalisasi lembaga lokal juga dilakukan seperti revitalisasi kelompok tani dan KUD yang sudah ada. Pemerintah betul-betul

berupaya menjaga gawang kemitraan dengan mensubsidi bunga kredit menjadi sangat rendah dan untuk sementara mengatasi ruang gerak investor hingga 5 tahun PPKJ berjalan agar petani memiliki kekuatan dalam memanen hasil terlebih dahulu. Ruang gerak yang dibuka oleh pemerintah terhadap petani adalah juga dalam kewirausahaan dalam arti petani diberi kesempatan untuk mengelola usaha perkebunannya hingga pada tingkat pemasaran hasil dan apabila memungkinkan juga diberi kesempatan mendirikan badan usaha untuk menindaklanjuti usahanya. Dengan kata lain, badan usaha petani tersebut bisa dalam posisi di hulu namun apabila memungkinkan juga di tingkat hilir. Ini artinya para petani juga dapat melakukan ekspansi pasar di tingkat nasional, regional, maupun global. Dalam ekspansi tersebut memang diperlukan mitra investor, sehingga PPKJ tersebut dapat menguntungkan berbagai pihak (petani, investor, dan pemerintah). Kemitraan seperti ini akan mewujudkan iklim *good business governance* sehingga memberdayakan pihak-pihak yang berbisnis.