

BAB III

MENELUSURI ARAH KEBIJAKAN SEKTOR PERTANIAN PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Regionalisme Baru Dan Tantangan Sektor Pangan

Dalam sejarah awalnya faktor yang mendorong lahirnya organisasi regional lebih didasarkan pada kebutuhan dalam hal keamanan dan politik¹. Kemudian ia bergeser dalam ranah lain semacam ekonomi dan budanya. Mengutip apa yang disampaikan oleh Dodi Matra, setidaknya ada beberapa sebab diantaranya; 1) adanya upaya diluar kawasan dalam upaya untuk meningkatkan dan memfasilitasi kerjasama, 2) beragamnya struktur politik, ekonomi, budaya dan sosial serta kepentingan prioritas dari elit yang berkuasa, serta 3) kuatnya semangat nasionalisme dalam upaya mengejar kepentingan dari suatu negara².

Dalam konteks negara berkembang, ketiga faktor tersebut bisa hadir sekaligus menjadi penyebab keikutsertaan negara berkembang dalam sebuah organisasi regional. Namun dalam pembacaan yang lebih jauh, serta melihat struktur politik global, nampak bahwa relasi hubungan yang terjalin kental dengan muatan kepentingan, antara siapa memainkan apa. Persis dengan apa yang digambarkan oleh kaum realis. Sedangkan dalam konteks ekonomi, keikutsertaan negara lebih soal peluang dan keuntungan dari sebuah negara.

¹ Dodi Mantra, Hegemoni dan diskursus neoliberal, MatraPress, Jakarta Barat, 2011.

² Ibid.

Dalam konteks global, munculnya organisasi regional adalah bagian yang tak terpisahkan dari matarantai kepentingan negara-negara maju dalam rangka menancapkan pengaruhnya pada negara lain, khususnya negara berkembang (*Least Developed Country*). Melalui sistem kapitalisme global, negara maju bermanuver dan menjalankan strategi jahatnya.

Salah satu modus yang dipakai untuk mempercepat ekspansi kapitalisme global adalah melalui perdagangan bebas. Di tingkat multilateral kita mengenal WTO (world trade organization) yang semula bernama GATT (General Agreement on Trade and Tariff), sedangkan di tingkat bilateral atau kawasan (regional) kita mengenal FTA (Free Trade Agreement). Yang menarik adalah aturan-aturan yang bersifat bilateral maupun regional, berinduk pada perjanjian-perjanjian di WTO³.

Dengan kolaborasi WTO dan FTA, maka negara yang terkait didalamnya wajib meliberalisasikan sistem perekonomian mereka. Dengan diliberalisasikan pasar maka barang, jasa dan investasi akan mudah masuk. Sebagai konsekwensi dari itu semua, seluruh strategi pembangunan ekonomi di sebuah negara akan *dikebiri* atau dihapus dan diganti dengan perjanjian bebas. Hal ini pula yang dialami Indonesia di mana negara dipreteli dan dilucuti kedaulatan ekonominya, lewat serangkaian perjanjian salah satunya lewat WTO (1994) dan IMF (sejak 1998)⁴.

³ Bonnie Setiawan, WTO dan Perdagangan abad 21, Resist Book, Yogyakarta, 2013.

⁴ ibid

Kerjasama bilateral pada sisi yang lain, berpeluang untuk meningkatkan perekonomian negara namun pada saat yang sama pula ancaman kedaulatan ekonomi menjadi taruhan. Kegagalan dan kebuntuhan perundingan WTO bidang pertanian, seringkali juga menjadi faktor pendorong suatu negara melakukan kerjasama bilateral.

B. Permasalahan Pangan Dalam Prespektif Ekonomi- Politik Internasional

Pangan dalam kacamata ilmu Ekonomi- Politik Internasional dijelaskan dalam pola relasi faktor politik dan ekonomi yang saling berkaitan dan membentuk suatu pola hubungan kompleks saling mempengaruhi. Menurut Mohtar Mas'ood kiranya ada dua pertanyaan yang mendasar yang patut diajukan: Apa hubungan antara perjuangan memperoleh kekuasaan dan kekayaan dengan kemiskina dan kelaparan? dan, Apa peran yang dimainkan oleh Ilmu Ekonomi- Politik Internasional sehingga orang tidak bisa memperoleh pangan yang mereka perlukan?.

Untuk memulai menjawab pertanyaan tersebut kiranya kita harus kembali pada konsep dasar dalam Ilmu Ekonomi-Politik Internasional, lebih-lebih soal hubungan antara Negara dan Pasar. Untuk mengurai persoalan tersebut akan diurai terlebih dahulu tentang Fungsi Negara dan Pasar.

Fungsi Negara menurut ilmuan politik adalah “mengalokasikan dan mendistribusikan kekuasaan”. Di mana kekuasaan (power) diartikan sebagai,

kemampuan untuk mempengaruhi atau menentukan hasil dari suatu kejadian atau tindakan”. Sedangkan Hans Morgenthau mendefinisikan “power” sebagai kemampuan mengendalikan pikiran dan tindakan orang lain. Ahli ekonomi menyatakan bahwa pasar berfungsi “mengalokasi dan mendistribusikan sumberdaya langka”. Pasar adalah mekanisme yang sangat terdesentralisasi dan individualistic untuk menentukan bagaimana sumberdaya langka digunakan (alokasi) dan siapa yang akan memperoleh sumberdaya itu (distribusi)⁵.

Penerapan kekuasaan yang umumnya mempengaruhi alokasi dan distribusi sumberdaya, maka politik (kekuasaan) dan ekonomi (kekayaan) menjadi saling berkaitan, “berjalin-berkelindan”. Dalam kasus pangan, ketika terdapat kesamaan tujuan antara negara dan pasar, maka pola interaksi yang dibentuk cenderung tidak kontroversial. Namun pola yang lebih umum menunjukkan bahwa motif tindakan negara dan pasar yang berbeda, sehingga tarikan kepentingan yang terjadi.

Pasar pada umumnya mencerminkan nilai dan kepentingan individu-individu, baik penjual maupun pembeli. Keduanya mengejar kepentingan masing-masing. Kiranya inilah gambaran sederhana dalam menjelaskan pola relasi Negara dan Pasar.

Pasar bersama dengan perkembangan dalam struktur produksi dan keuangan Internasional secara langsung berpengaruh terhadap kelaparan melalui cara berikut. *Pertama*, pasar memainkan peran penting dalam menentukan harga

⁵ Mohtar Mas’oed, Negara dan Pasar, bahan kuliah.

komoditi pertanian. *Kedua*, Pasar bisa mempengaruhi terjadinya kelaparan karena secara umum pasar bisa menentukan vitalitas ekonomik suatu negara-bangsa atau sekelompok orang di dalamnya.

Dalam melihat soal pangan kiranya ada beberapa prespektif yang dapat digunakan sebagai pisau analisa, yakni Merkantilis, Liberal dan Strukturalis. Masing-masing prespektif menemukan penyebab persoalan kelaparan dan solusinya di dalam hubungan antara negara dan actor-aktor lain dengan pasar.

Prespektif Merkantilis; Menurut faham merkantilisme, isu pangan dan kelaparan sangat terkait dengan upaya negara mengejar kekayaan dan kekuasaan. Pandangan kaum merkantilis kiranya mempunyai kesamaan dengan kaum realis dalam politik. Persaingan antar bangsa hanya soal berebut kekuasaan, kekayaan semata. Pandang inipun menegaskan bahwa kekayaan dan uang yang dimiliki oleh negara merupakan factor penjamin keamanan. Pangan dalam pandangan realis merupakan bagian terpenting dari kekuasaan itu sendiri. Pangan dianggap tidak memiliki manfaat politik kalau pemasoknya tidak memiliki monopoli atas pasokannya.

Prespektif Liberalis; Bahaya kelaparan adalah persoalan yang bisa ditanggulangi dengan mudah kalau negara-negara mematuhi azaz-azaz ekonomi dasar dan menghindari campur tangan politik dalam masalah itu. Kaum liberal menekankan bahwa bahaya kelaparan muncul sebagai akibat campur tangan pemerintahan dalam pasar dan mengganggu proses produksi dan distribusi pangan.

Prespektif Strukturalis; Actor dominan dalam ekonomi politik adalah kelas-kelas sosial dalam suatu negara-bangsa dan kelas-kelas sosial, kaya dan miskin, yang kepentingannya melintas-batas negara-bangsa.

C. Membaca Kebijakan Pemerintahan SBY-JK Dalam Sektor Pangan (Pertanian)

Dalam perjalanan panjang demokrasi di Indonesia, kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla menjadi menarik untuk disoroti, mengingat pada era ini untuk pertamakalinya Presiden Republik Indonesia dipilih secara langsung oleh masyarakat Indonesia melalui mekanisme Pemilihan Umum. Sudah barang tentu ekspektasi masyarakat pada sosok kepemimpinan presiden yang baru turut serta menyertainya, di mana kesejahteraan, pengentasan kemiskinan, supremasi hukum, dan kualitas pendidikan menjadi kosa kata wajib yang disuarakan masyarakat.

Mengawali kepemimpinannya, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan M. Jusuf Kallah (JK), menawarkan beberapa program kebijakan dalam sector pertanian. Dimulai saat kampanye pencalonan, pasangan ini mengeluarkan buku putih yang di dalamnya berisi program pembaharuan agraria. Dalam Pidato Presidenan pada Januari 2007 SBYpun mengulang pembahasan, yang kemudian dikenal sebagai Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN). Disusul kemudian pada Juni 2005 Presiden beserta beberapa mentrinya mencanangkan program Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK). Program ini

merupakan realisasi dari tiga jalur agenda pembangunan jangka menengah (RPJM) Kabinet Indonesia Bersatu. Sedangkan dua strategi lainnya adalah, Peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,6 persen pertahun dicapai melalui percepatan investasi dan ekspor serta pembenahan sector riil untk membuka lapangan kerja. RPPK juga menetapkan lahan peranian abadi seluas 15 juta hektar lahan ber-irigasi dan 15 juta hektar lahan kering, total 30 juta hektar⁶.

Melalui Revitalisasi Pertanian Perikanan dan Kehutanan (RPK) yang merupakan salah satu bagian dalam prioritas dan kebijakan pembangunan menuju agenda peningkatan kesejahteraan masyarakat, janji untuk mensejahterkan kaum tani didengungkan kembali. Pemerintah menerapkan kebijakan dan strategi umum sebagai berikut:

1. Pengurangan kemiskinan dan keguroman, pengurangan pengangguran, serta pencapaian skala ekonomi usaha pertanian perikana dan kehutanan;
2. Peningkatan daya saing, produktivitas, nilai tambah, dan kemandirian produksi dan distribusi pertanian, perikanan, dan kehutanan;
3. Pelestarian lingkungan hidup dan sumber daya alam

Munculnya krisis bahan bakar fosil dan isu lingkungan pada tahun 2006, membuat Bahan Bakar Nabati (BBN), juga turut mendorong pemerintah mengeluarkan Perpres No. 5/2006 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Instruksi Presiden tentang Bahan Bakar Nabati.

⁶ Sebuah laporan evaluasi terhadap kebijakan pertanian pemerintahan SBY-JK tahun 2004-2009, yang ditulis oleh Serikat Petani Indonesia (SPI).

Kiranya ada beberapa point penting dalam mengamati produk kebijakan Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Jusuf Kalla, maka berikut akan dipaparkan beberapa point penting yang kiranya menjadi sorotan. Adapun beberapa point ini adalah hasil penjabaran dari apa yang menjadi konsen pemerintahan SBY-JK seperti yang dikemukakan dalam awal periode kepemimpinnya.

Kebijakan Agraria

Setidaknya setelah Indonesia merdeka, persoalan agraria (pertanahan) mendapatkan perhatian serius para pendiri bangsa. Terdapat sebuah kesadaran bahwa hakekat sejarah kolonial adalah sejarah eksploitasi sumber-sumber agraria di nusantara. Momentum kemerdekaan seolah menjadi titik tolak untuk melakukan restrukturisasi kebijakan ke ranah yang lebih berkeadilan, bermatabat serta berprikemanusiaan. Sehingga diharapkan problem kemiskinan, perlakuan-perlakuan yang eksploitatif dengan segala ragam dan bentuknya, dapat terpecahkan.

Para pendiri bangsa sejak awal telah menyuarakan perlunya restrukturisasi penguasaan tanah. Salah satu tokoh yang terkemuka adalah Iwa Kusumasumantri dan Soekarno, yang secara getol memberi perhatian dalam persoalan itu. Bahkan dalam analisa yang cukup tajam, Soekarno mengatakan bahwa praktek-praktek perusahaan partikelir kolonial adalah bagian dari perilaku imperealisme modern⁷. Komitmen para pendiri bangsa berlanjut dengan dibentuknya panitia penyusun undang-undang agraria, setahun setelah diproklamirkannya kemerdekaan

⁷ Ahmad Nashih Luthfi, *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria*, Yogyakarta, STPN Press, 2011.

Indonesia, yakni pada tahun 1946. Adapun undang-undang No. 13 tahun 1946 ini berisikan, pemberlakuan penghapusan tanah-tanah perdikan, berlanjut masalah tanah konvensi dan tanah sewa. Dengan demikian reforma agraria merupakan bagian dari agenda bangsa.

Munculnya konflik sebagai akibat penguasaan akan tanah oleh para pemilik modal yang berujung pada penggusuran petani kecil rasanya sudah menjadi drama dengan episode yang panjang, sejak lahirnya manusia sampai sekarang. Ketidakadilan dalam penguasaan dan pemilikan lahan menjadi persoalan yang mendasar di Indonesia. Oleh sebab itulah pemerintahan Indonesia mengeluarkan UU Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 sebagai dasar dari pembaharuan agrarian di Indonesia. Hal ini tentunya untuk mengatasi dan sekaligus mengantisipasi ketimpangan agraria dan ketidakadilan dalam segala aspek kehidupan.

Namun rasanya upaya untuk menyelesaikan problem pertanahan ini tidaklah mudah, hampir semua rezim yang berkuasa di Negeri ini, tidak terkecuali rezim Soeharto dengan program Trasmigrasinya, Perusahanan Inti Rakyat (PIR), yang kesemuanya menjadi bagian upaya mengatasi persoalan justru belum bisa menjadi solusi tepat, terbukti dengan hadirnya program tersebut seolah malah menambah daftar persoalan baru.

Dalam Periode SBY dan JK ditetapkanlah rencana pelaksanaan program redistribusi lahan melalui beberapa Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN). Bahkan di awal 2007, pemerintah mengumumkan kembali jumlah penambahan luas lahan yang akan dibagikan yang tadinya seluas 8.15 juta hektar

menjadi 1.1 juta hektar dmenjadi total 9.25 juta hektar. Ini disebut sebagai upaya untuk membantu petani gurem yang tiap tahun prosentasenya makin meningkat⁸.

Sebagian masyarakat dan pengamat, turut mengkritisi sejumlah kebijakan yang dikeluarkan oleh SBY-JK, di mana kebijakan dianggap justru malah menjauhkan petani dari aksesnya atas tanah. Salah satu argument yang dilontarkan adalah tidak adanya implementasi program yang benar-benar riil serta kebijakan yang terkesan hanya retorika semata.

Hal ini dapat kiranya dilihat alam beberpa kebijakan yang tertuang dalam Perpres, amaupun Undang-undang. Berikut daftar kebijakannya:

1. Peraturan Presiden No. 36/2005 dan penggantinya yaitu Peraturan Presiden No. 65/2006 yang mengatur pengadaan tanah bagi kepentingan umum.
2. Instruksi Presiden No. 1/2006 dan Peraturan Presiden No. 5/2006 tentang Bahan Bakar Nabati
3. Undang-undang No. 25/27 tentang Penanaman Modal (UUPM) dengan berbagai turunannya
4. Instruksi Presiden No. 5/2008 tentang Fokus Program Ekonomi 2008-2009 termasuk di dalamnya mengatur Investasi Pangan Skala Luas (Food Estate).

Sebagai sebuah contoh kasus, Perpres 36/2005 atau penggantinya Perpres 65/2006 memberikan legalitas kepada pemerintah dengan mengatas namakan

⁸ opcit

kepentingan umum dirasa kurang pas. Kata “kepetingan umum” faktanya lebih diterjemahkan sebagai kepentingan penguasa dan para pemilik modal. Konsekwensi logis dari hal tersebut kemudian adalah, terciptanya konflik di arus bawah (masyarakat akar rumput), mengingat implementasi kebijakan ini berdampak cukup luas. Di tambah lagi, kasus pengalihan fungsi lahan pertanian 655.400 hektare yang direncanakan untuk pembangunan Tol Trans Jawa⁹. jika dirata-rata petani di Jawa mengelola 0,4 hektar tanah pertanian, maka kiranya ada 1.638.500 rumah tangga tani yang akan kehilangan sumber penghidupannya.

Sebagai data tambahan, konvensi lahan sawah sedikitnya 10 ribu hektar pertahun. Kepemilikan lahan oleh petani gurem hanya 0,3 hektar (Jawa) dan 1,19 hektar (diluar Jawa)¹⁰. Sedangkan di Kalimantan 5.000 hektar lahan pertanian beralih fungsi menjadi area tambang.

PPAN dirasa telah gagal menghantarkan kesejahteraan petani. PPAN seolah direduksi menjadi persoalan administratif pertanahan semata tanpa substansi keadilan, dimana sertifikasi lahan pertanian gencar digalakkan (seperti Program Layanan Rakyat untuk Sertifikasi Lahan (Larasita)). Tujuan Reforma Agraria (landreform) untuk menumbuhkan keadilan struktur penguasaan dan kepemilikan lahan rasanya masih jauh dari harapan. Padahal dalam amanat konstitusi,

⁹ Menurut catatan yang dikeluarkan oleh Serikat Petani Indonesia (SPI) setidaknya 60 hektar hutan lindung di Jawa Tengah dan Jawa Timur juga jadi korban, padahal tingkat konversi lahan di Jawa sudah mencapai rata-rata 40.000 hektar pertahun.

¹⁰ Data akhir 2007, mengutip catatan SPI yang diambil dari data BPS.

penerima redistribusi tanah dalam *landreform* adalah petani miskin, penggarap, buruh tani dan lainnya sesuai Undang-undang No. 5 tahun 1960 (UUPA).

Disahkannya Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing menambah masalah baru dalam dunia pertanian (baca; Pangan). Bagian-bagaian dalam undang-undang ini yang secara langsung bersinggungan dengan sektor pertanian adalah: Pasal 21 (Pemerintah akan memberi kemudahan bagi investor untuk memperoleh hak atas tanah), dan Pasal 22 (tentang Hak Guna Usaha Selama 60 tahun yang bisa diperpanjang menjadi 95 tahun, Hak Guna Bangunan selama 50 tahun yang bisa diperpanjang menjadi 80 tahun, dan Hak Pakai selama 45 tahun yang bisa diperpanjang menjadi 70 tahun).

Kegagalan implementasi UUPA serta lahirnya produk kebijakan yang kurang memihak, menjadi pemicu lahirnya konflik pertanahan. Dalam era pemerintahan SBY-JK tercatat 139 kasus, terhitung sejak 2007-2008, serta korban meninggal 16 orang.

Tahun	Kasus	Luasan Lahan	Kriminalisasi Petani	Tergusur	Tewas
2007	76 kali	196.179	166 orang	24.257 KK	8 orang
2008	63 kali	49.000 ha	312 orang	31.267 KK	6 orang

Tabel Konflik Agraria tahun 2007-2008¹¹

¹¹ Sumber: Serikat Petani Indonesia

Produksi Pangan

Program RPPK yang dijadikan pemerintah sebagai salah satu strategi menguatkan sektor pertanian, lewat upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 6,6 persen pertahun nampak hasilnya. Hal ini dapat dilihat oleh capaian yang diperoleh oleh Pemerintahan SBY-JK dengan meningkatnya produksi padi secara bertahap pada tahun 2008. Indonesia kembali swasembada beras. Produktifitas pertanian padi digejot habis-habisan dengan berbagai cara, sehingga dalam satu tahun antara 2007-2008 terjadi laju peningkatan produksi yang besar, yakni 5,46 yang merupakan rekor tertinggi dalam 10 tahun terakhir.

Geliat ini juga nampak pada komoditas pangan yang lain, yakni palawija. Pemerintahan SBY-JK mendorong peningkatan produksi sejumlah tanaman palawija seperti kedelai, meskipun hal ini dilakukan menyusul krisis harga pangan yang menimpa Indonesia dan beberapa negara lainnya pada tahun 2008.

Namun meskipun demikian, nampak dominasi kepentingan bisnis sangat kental. Hal ini disebabkan kebijakan yang dibuat tidak menempatkan petani sebagai subyek utama, yang harus dilindungi dalam percaturan ekonomi politik global. Sebaliknya dalam agenda revitalisasi hutan yang rusak, rakyat dijadikan sebagai subyek penyebab yang harus mempertanggung jawabkan melalui berbagai program.

Demikian juga dalam hal investasi, fokus RPPK lagi-lagi bisnis oriented. Investasi dan perdagangan dianggap sebagai jalan utama untuk menghantarkan petani pada kesejahteraan, walaupun faktanya berkata lain. Anggapan keunggulan

komparatif dan keunggulan kompetitif di pasar menjadi agenda pemerintah adalah anggapan yang keliru. Penguatan ekonomi nasional, pemenuhan pangan nasional, dan industri nasional kiranya menjadi sektor-sektor yang harus diperkuat melalui pembangunan pertanian yang tidak melulu berorientasi pada ekspor. Anggapan bahwa aktifitas ekspor adalah satu-satunya cara yang menguntungkan bagi petani kiranya perlu ditinggalkan.

Meningkatnya produksi pertanian oleh petani kiranya belum bisa menghantarkan pada kesejahteraan petani. Pasalnya, BULOG pada awal 2008 menambah jumlah persyaratan gabah petani yang bisa diserap. Jika sebelumnya BULOG menerapkan hanya dua kriteria gabah yang bisa diserap dari petani, namun melalui Inpres No. 1/2008 menjadi 5 kriteria yaitu (1) Kadar air maksimum 14 % untuk GKG; (2) kadar hampa 3 %; (3) derajat sosoh 95%; (4) beras kuning maksimum 3%; (5) menir maksimum 2%.

Tentu, pembatasan penyerapan harga beras oleh BULOG semakin menyulitkan para petani. Terutama, melihat harga gabah yang tidak sebanding dengan peningkatan harga beras, yang jauh lebih tinggi. Tinggi perbedann harga gabah di petani dan harga beras di pasar terjadi karean telah terjadi biaya peningkatan biaya panjang jalur distribusi beras yang jatuh ke tangan pencari rente. Sehingga meningkatnya jumlah produksi beras tidak berbanding lurus dengan peningkatan kesejahteraan petani.

Guna mendukung produksi pangan, Presiden mengeluarkan Instruksi No. 5 tahun 2008, mengenai focus Program Ekonomi 2008-2009, juga mengatur

mengenai sertifikasi tanah dan investasi pangan skala luas. (Food Estate). Inpres ini memberikan kesempatan kepada kalangan pengusaha dan investor untuk mengembangkan sektor “perkebunan” tanaman pangan. Sebagai langkah awal sebelum meresmikan RUU Lahan Pertanian Pangan Abadi.

Namun lagi-lagi disayangkan, kebijakan yang dikeluarkan pemerintah justru lebih condong ke arah agribisnis pertanian yang didukung oleh investor besar.

Benih

Program lain yang digalakkan oleh pemerintahan SBY-JK yaitu masalah perbenihan. Di mana Indonesia disebut mengalami krisis benih, sehingga diperlukan upaya impor benih untuk tanaman pangan berkelanjutan. Adapun benih didatangkan dari Selandia Baru, Jepang, Malaysia, Australia dan Thailand, total mencapai 2.207 ton⁸. Berdasarkan catatan data Dirjen Hortikultura, tiap tahun angka impor meningkat, setidaknya sejak 2003 terjadi peningkatan sekitar 5%.

Ketergantungan akan benih tentunya bukanlah suatu yang alamiah. Namun suatu yang by desain yang sengaja diarahkan. Tanpa kedaulatan atas benih, petani tidak lagi jadi pengembang benih yang berdaulat, melainkan konsumen pengguna benih. Itulah fakta yang dika hadapi. Terdapat sebuah relasi antara perbenihan dengan agroindustri dan agrobisnis yang menjadi salah satu fokus pembangunan pertanian Indonesia.

Agrobisnis maupun agroindustri sejatinya bila dilaksanakan dengan dasar keadilan dan kesejahteraan akan menghantarkan pada kesejahteraan dan ketersediaan pangan. Namun faktanya konsep agroindustri maupun agrobisnis selama ini lebih diarahkan pada investasi perusahaan besar di mana sebagai konsekwensinya petani diposisikan sebagai tenaga bukan lagi produsen pangan yang berdaulat. Konsep agroindustri dan agrobisnis yang ada saat ini bertumpu pada paham “pertanian tanpa petani” di mana perusahaan menguasai benih, sarana pertanian bahkan lahan dan pemasaran, sementara petani direduksi dari produsen menjadi sekedar tenaga kerja¹².

Distribusi

Dalam Undang-undang No. 7 tahun 1996 tentang pangan dalam pasal 3 secara jelas dinyatakan bahwa tujuan pengaturan pengadaan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah: (1) tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu, dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia; (2) terciptanya perdagangan pangan yang jujur dan bertanggung jawab, dan; (3) terwujudnya tingkat kecukupan pangan dengan harga yang wajar dan terjangkau sesuai kebutuhan masyarakat.

Kiranya persoalan yang tak kalah penting dalam dimensi ketersediaan pangan adalah pengadaan dan distribusi pangan. Rakyat berhak mendapatkan layanan ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup serta kualitas yang memadai. Distribusi menjadi kata kunci pokok dalam kaitanya dengan sektor

¹² Susan Geogre, Pangan; dari penindasan sampai ke ketahanan pangan, Yogyakarta, Insist, 2007.

pangan. Terkait dengan hal tersebut, patut kita cermati kebijakan yang menyangkut masalah distribusi produk pertanian ini.

Aktifitas petani Indonesia sebagaimana besar bergerak pada wilayah budidaya (*On-Farm*), sedangkan pada wilayah *Off-Fram* belum dapat sepenuhnya terakomodir. Kebijakan pemerintah yang cenderung pro-pasar menjadikan posisi tawar petani lemah. Sehingga walaupun jumlah pasokan produksi pangan dalam negeri meningkat namun Impor pangan Indonesia masih tetap tinggi.

Krisis harga pangan yang terjadi pada 2008, mendorong pemerintah mengeluarkan kebijakan yang ditujukan untuk menstabilkan harga bahan kebutuhan pokok. Melalui departemen keuangan diluncurkanlah kebijakan fiskal stabilisasi harga pangan senilai 13,7 trilyun. Peraturan menteri Keuangan No. 08/PMK.03/2008 tentang penunjukan pemungut PPh Pasal 22, Sifat dan Besarnya Pungutan serta Tata cara Penyetoran dan Pelaporannya¹³. Peraturan ini berisi penurunan besarnya pajak atas impor kedelai, gandum, dan tepung terigu oleh importir yang semula 2,5% menjadi 0,5% dari nilai impor¹⁴.

Kebijakan lain yang masih menyangkut soal distribusi adalah, pada januari 2000, pemerintah memberlakukan tariff impor beras sebesar 30% (Rp 430). Pada awal tahun 2007 pemerintah menurunkan lagi tariff impor beras hingga sebesar 11% (Rp 550), dan pada awal 2008 diturunkan lagi hingga hanya 8.7 % (Rp 450).

¹³ Serikat Petani Indonesia, Evaluasi Kebijakan Pertanian SBY-JK, Jakarta, SPI, 2009

¹⁴ Munculnya kebijakan ini sebagai imbas dari berbagai aturan yang didorongkan baik oleh WTO, maupun IMF pasca penandatanganan *Letter of Intent* (LoI)

Walaupun akhirnya rencana impor dan penurunan tariff tersebut tidak jadi diberlakukan lagi. Pada tahun 1998 Indonesia pernah mengalami liberalisasi total beras dengan tariff 0% biaya masuk. Ini terjadi pasca penandatanganan LoI dengan IMF.

Ketahanan Pangan dan Kedaulatan Pangan

Sebelum lahirnya UU No. 18 tahun 2012 menggantikan dan sekaligus menyempurnakan UU No. 7 tahun 1996, Kosa kata Ketahanan Pangan menjadi *frame*, kebijakan pangan Indonesia. Tafsiran Ketahanan Pangan cukup beragam, menjadi perdebatan yang menarik antara Pemerintah dengan Pejuang Pangan. Esensi ketahanan pangan bukanlah semata kemampuan untuk mengakses pangan untuk mencukupi kebutuhan pangan rumah tangga seperti yang tertuang dalam peraturan pemerintah No. 68 tahun 2002. Jika ketahanan pangan lebih dimakanai hanya sebagai ketersediaan pangan, maka paham yang akan menjangkiti para pengambil keputusan, akan menjadi sederhana.

Kontradiksi istilah ketahanan pangan muncul mengingat, ia tidak menyentuh pada aspek keberlanjutan, dan kemandirian petani selaku produsen pangan. Ketahanan pangan hanya berbicara “ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat¹⁵” sehingga dapat disimpulkan, bahwa ketahanan pangan hanya menyentuh aspek pemenuhan kebutan semata, yang berorientasi pada pasar. Mengutip pernyataan Guru Besar Intitut Pertanian Bogor

¹⁵ UU No. 68 tahun 2002

(IPB) Didin S Damanhuri bahwa dampak dari istilah ketahanan pangan bahwa "Dampak dari itu semua jelas membuat petani Indonesia semakin terpuruk, tidak bisa mensejahterahkan keluarganya, padahal petani harusnya memiliki kesejahteraan yang cukup¹⁶,"

Dalam kesejarahannya, istilah ketahanan pangan sendiri diperkenalkan FAO tahun 1970, harapannya tersedia pangan setiap saat dengan jumlah, mutu dan jenis nutrisi bebas diakses semua orang. Adapun Pelaksanaan dan tanggung jawab ketahanan pangan dialihkan dari negara ke pasar¹⁷.

Pada 1996 muncul konsep kedaulatan pangan yang semula merupakan kerangka kebijakan dan wacana untuk mengangkat kesejahteraan petani kecil. Kedaulatan pangan lalu menjadi konsep yang berkembang paling cepat dan diadopsi ribuan organisasi petani, masyarakat lokal, LSM, lembaga kemasyarakatan, bahkan mulai diadopsi lembaga-lembaga di bawah PBB, termasuk lembaga pangan dunia, FAO¹⁸.

Kedaulatan Pangan adalah konsep pemenuhan pangan melalui produksi lokal. Kedaulatan pangan merupakan konsep pemenuhan hak atas pangan yang berkualitas gizi baik dan sesuai secara budaya, diproduksi dengan sistem pertanian yang berkelanjutan dan ramah lingkungan. Artinya, kedaulatan pangan sangat

¹⁶ <http://www.tribunnews.com/nasional/2011/10/20/konsep-ketahanan-pangan-perlu-ditinjau-kembali>

¹⁷ *ibid*

¹⁸ <https://amaalhamid.wordpress.com/2013/11/01/ketahanan-vs-kedaulatan-pangan/>

menjunjung tinggi prinsip diversifikasi pangan sesuai dengan budaya lokal yang ada. Kedaulatan pangan juga merupakan pemenuhan hak manusia untuk menentukan sistem pertanian dan pangannya sendiri yang lebih menekankan pada pertanian berbasis keluarga—yang berdasarkan pada prinsip solidaritas¹⁹.

¹⁹ <https://www.spi.or.id/isu-utama/kedaulatan-pangan/>