

KEBIJAKAN PERTANIAN YANG MEMARJINKAN PETANI DAN MERUNTUHKAN KEDAULATAN PANGAN

Oleh

Dyah Candra Dewi

Peneliti di Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan Universitas Gadjah Mada

Abstrak

Revolusi hijau yang didengungkan mampu memberikan dampak positif bagi industri pertanian global, dan bahkan mampu merubah wajah petanian dalam negeri seperti di Indonesia khususnya. Pergeseran paradigma petani dalam mengelola lahan-lahan pertanian sejak revolusi hijau, hingga saat ini belum mampu memberikan efek bagi kedaulatan pangan dalam negeri. Swasembada pangan yang menjadi ikon kebijakan para penguasa era orde baru juga belum mampu menahan gejolak pasar. Kران impor terus dibuka oleh pemerintah selaku pemegang kendali (otoritas tunggal) pangan. Oleh karena hal ini, kehidupan para petani semakin berada dalam pusara kekuatan pemburu rente, para pemain-pemain pasar yang menentukan harga dan kebutuhan pasar. Dengan demikian, kehidupan para petani-petani lokal semakin terhimpit diantara kekuatan negara dengan kebijakan fiskalnya serta kekuatan pemodal dengan kekuatan jaringan bisnisnya. Petani tidak lagi memiliki posisi tawar bagi negara, dan petani cenderung termarginalkan oleh kebijakan-kebijakan yang lebih memihak pasar.

Kata Kunci : *Petani, Kebijakan Pangan, Kesejahteraan Petani*

PENDAHULUAN

Di tengah berbagai kemajuan dahsyat yang telah dicapai dunia di era globalisasi ini manusia justru dihadapkan pada suatu fenomena yang meresahkan, yakni kerawanan pangan global. Kerawanan pangan ini diperkirakan akan lebih akut lagi pada tahun 2020. Modernisasi pertanian seperti revolusi hijau atau bentuk-bentuk industri pertanian lainnya memang telah secara signifikan meningkatkan produktivitas pangan. Namun ironisnya bersamaan dengan tingginya kenaikan produksi pangan tersebut dunia justru tengah menghadapi bahaya kelaparan yang oleh sejumlah pakar dinilai sebagai terparah dalam

sejarah kehidupan manusia. Maka dari itu muncul pertanyaan besar, apakah yang salah dengan modernisasi dan industrialisasi pertanian saat ini? Apakah peningkatan produksi pangan tidak mengimbangi pesatnya laju pertumbuhan dunia sebagaimana diramalkan Malthus? Atau, apakah kesalahan sebenarnya tidak terletak dalam sistem produksi melainkan di luar itu seperti misalnya distorsi dalam sistem distribusi (Tim PSPK UGM. "Kajian Pemodelan Desa Mandiri Pangan Provinsi DIY).

Dalam konteks kondisi kerawanan pangan global, bagaimana cara atau langkah apa yang harus ditempuh oleh negara-negara sedang berkembang?

Pertanyaan ini menjadi penting karena Indonesia adalah salah satu bangsa yang menjadi korban dari kerawanan dan krisis pangan global. Ketika isu terperangkapnya Indonesia dalam jebakan pangan global kembali mencuat, persoalan substantifnya sebetulnya tidak pernah bergeser. Bahwa betul persoalan mikro yang terkait dengan produktifitas usaha tani, meliputi pupuk, sumberdaya air, benih, teknologi, kredit usaha tani, SDM pertanian, dan sebagainya, memang perlu dibenahi. Akan tetapi ada persoalan makro yang membuat segala kemajuan penelitian dan peningkatan produksi usaha tani tidak mencapai kemajuan ekonomi pada tingkat pasar dan tataniaga.

Persoalan makro hingga saat ini sudah semakin akut dan penting untuk segera dicarikan solusi. Berpangkal pada pilihan kebijakan perekonomian nasional yang sangat dikotomis memperhadapkan dua sektor perekonomian utama bangsa : sektor perkotaan-industri-modern pada satu sisi dan sektor pedesaan-pertanian-tradisional pada sisi yang lain. Watak sektoral yang sangat ekstrim : industri yang berbasis impor dan pertanian yang berbasis sumberdaya alam domestik, adalah masalahnya. Sejarahnya, sektor industri hanya bisa layak ketika segala kemudahan fiskal, tataniaga, moneter, dan bahkan sampai pada kemudahan perundang-undangan. Hingga delapan

puluh satu persen stimulus fiskal berujud penghapusan Bea Masuk dan PPN impor (Maksum, 2010).

Dari kemudahan fiskal dapat diketahui impikasinya, diantaranya adalah semua kebijakan pada akhirnya akan bermuara pada semakin murahny barang impor termasuk komoditas pangan. Hal tersebut sekaligus menguatkan paradigma ketahanan pangan yang dibangun atas dasar memurah-murahkan komoditas pangan melalui importasi. Dalam kenyataan ini yang paling diuntungkan adalah para importir dan juga industri non-agro karena keuntungannya yang besar akibat pangan dan UMR rendah. Kemudahan impor ini menyebabkan adanya ketidak-adilan sektoral bagi para petani. Biaya produksi yang tinggi tidak mampu diimbangi dengan harga produksi, karena dengan dalih inflasi, komoditas pangan harus murah. Belum lagi dengan terjadinya persaingan tidak fair antara produk petani lokal dan produk impor.

KEBIJAKAN IMPOR BERAS

Makna sebutir pangan senantiasa berubah menurut peradabannya. Awalnya dia hanyalah hasil peradaban hunting and gathering. Tidak ada nilai ekonomi, sosial, dan apalagi politik padanya. Perubahan makna terjadi pada peradaban slash and burn, mengarah pada ekstensifikasi. Terbatasnya sumberdaya menggesernya

menjadi pendekatan intensifikasi dan makin eksploitatif. Kini, sebutir beras menjadi semakin strategis, sarat makna. Dia bukan lagi komoditas finansial, tetapi multi dimensional (Maksum, 2011)

Beras memainkan peran penting dalam kelangsungan hidup umat manusia, karena menyediakan 20 persen kebutuhan kalori penduduk dunia. Karena berbagai keunggulannya, beras menjadi makanan pokok hampir 50 persen penduduk dunia. Selain itu, usaha perberasan menjadi sumber penghidupan bagi 2 miliar penduduk dunia. Beras juga memainkan peran penting dalam menjaga stabilitas ekonomi dan politik suatu negara. Karena itu, beras sering disebut sebagai komoditas strategis (Bahagijo, 2006). Oleh karenanya, importasi pangan yang selama ini senantiasa diputuskan pemerintah beralih finansial dengan penekanan bahwa impor lebih murah dari memproduksi, adalah kebijakan yang bersifat jangka pendek yang tidak pro petani. Multi dimensi karakter pangan yang berkaitan dengan masalah HAM, kearifan lokal, dan spiritual seharusnya menjadi pertimbangan setiap kebijakan pangan. Kekhawatiran utama adalah adanya krisis kedaulatan dalam sistem ketahanan pangan nasional. Orientasi impor dan pemurah-murahan harga pangan bisa jadi menjadi pangkal keterjebakan sistem pangan yang sertamerta merampas kedaulatan petani.

Banyak ahli ekonomi menyatakan tidak ada masalah dengan impor. Benar adanya bahwa ekspor-impor adalah hal biasa. Akan tetapi, sekali lagi, ketika berkenaan dengan komoditas strategis dan hajat hidup 240 juta jiwa, keputusan ekspor-impor itu mestinya tidak hanya berbasis tataniaga dan finansial. Sepenuhnya urusan ini harus dipandang sebagai urusan ekonomi politik, hak asasi dan keadilan karena implikasi sosial-politiknya yang sangat luas. Ketahanan dengan: availability-accessability-reliability-quality, telah dimaknai secara apa-adanya dengan konsentrasi penuh pada urusan ketersediaan (availability). Sepanjang tersedia-terjangkau-merata-aman sampai konsumen, maka itulah ketahanan pangan, meski ketergantungannya terhadap impor memuncak karena jebakan pangan murah. Orientasi ini telah memanjakan import based industry /IBI meneguk keuntungan dengan membunuh domestic based industry /DBI dan menafikan kepentingan politik paling esensial bagi sebuah negara: Kedaulatan (Maksum, 2010).

Kebijakan pemerintah dalam penurunan bea masuk barang impor, termasuk didalamnya adalah bahan pangan, tentunya sangat tidak adil dan jelas bukan kebijakan pro poor. Alasan penurunan bea masuk tersebut adalah meringankan impor dan beban Bulog. Impor dilakukan dengan alasan yang

sederhana, yaitu agar stok pangan aman. Bahwa produksi dan efisiensi rendah, akibat banjir di beberapa daerah, gagal panen dan lainnya. Sehingga impor dianggap jauh lebih murah untuk menstabilkan harga, dibanding memperbaiki kondisi pertanian. Kebijakan impor tidak pernah memperdulikan implikasinya terhadap produksi pangan lokal.

Impor beras tidak lagi dimonopoli oleh Bulog, sesuai dengan saran dan keinginan IMF, Indonesia meliberalisasi impor beras dengan menerapkan tarif impor beras nol persen pada tahun 1998. Dengan demikian petani tidak memperoleh insentif untuk memproduksi beras, bahkan dibiarkan bertarung dengan beras impor yang lebih murah. Dengan dicabutnya monopoli Bulog sebagai importir tunggal, diterapkannya tarif impor rendah hingga saat ini, dan penurunan harga beras di pasar internasional, maka banjir impor beras tak terbendung.

Liberalisasi perdagangan dunia juga meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap pangan impor. Pada periode 1989-1991, Indonesia tercatat sebagai pengekspor pangan dengan nilai sekitar US\$ 418 juta per tahun. Namun sejak 1994 Indonesia beralih menjadi pengimpor pangan murni. Pada periode 1998-2000, Indonesia mengimpor pangan rata-rata US\$ 863 juta per tahun. Selama periode

1996-2003 Indonesia per tahun rata-rata mengimpor beras 2,83 juta ton, gula 1,6 juta ton, jagung 1,2 juta ton, kedelai 0,8 juta ton, serta beberapa bahan pangan lain (Bahagijo, 2006). Tabel berikut menunjukkan persentase beberapa jenis komoditas impor tahun 2010.

Tabel 2.
Importasi Kebutuhan Pangan Strategis

No	Komoditas	1999		2005	
		Impor	Ekspor	Impor	Ekspor
1	Beras (primer)	1.327.459	2.800	61.753	457
2	Gandum (primer)	406.067	134	841.268	3.294
3	Jagung	80.319	11.037	177.675	9.074
4	Kacang Tanah	38.625	2.931	40.539	5.352
5	Kedelai	301.688	18	299.219	501
6	Ubi jalar	2	1.545	3	5.209
7	Ubi kayu	0	23.454	398	20.400
8	Sayur mayur	58.283	23.407	79.343	20.329
9	Buah-buahan	56.153	20.242	215.525	13.293
10	Ternak hidup	49.383	25.590	100.036	20.228
11	Daging segar beku	25.107	4.554	58.493	10.148
12	Telur	-	102	347	108
13	Susu dan produk susu	83.139	2.223	329.383	40.935
14	Kelapa	233	266.248	1.867	823.316
15	Kopi	3.089	352.762	6.867	344.077
16	Teh hijau	615	97.847	5.531	98.572
17	Lada	9.177	191.241	333	55.637
18	Kakao	15.699	423.321	86.003	549.348
19	Beras olahan	116	1.708	3.195	1.006
20	Gandum olahan	94.437	62.240	149.452	163.825

Sumber: Pusdatin Departemen Pertanian

KEBIJAKAN HARGA DASAR GABAH

Dalam Inpres nomor 9/2001 tentang Penetapan Kebijakan Perberasan diantaranya diatur tentang pelaksanaan kebijakan harga dasar pembelian (HDP) gabah dan beras oleh pemerintah dengan pedoman Harga Dasar Pembelian oleh Bulog dengan harga Rp 1.519 per kg gabah kering giling dan Rp 2.470 per kg beras sesuai dengan persyaratan yang ditentukan. Dalam implementasinya tidak dapat dilaksanakan dengan baik, sehingga kebijakan perberasan terus diperbaiki.

Hingga pada tahun 2005 muncul Inpres nomor 13/2005 yang mulai berlaku Januari 2006, dalam Inpres ini harga pembelian pemerintah (HPP) untuk gabah kering panen (GKP) naik dari Rp 1.330 per kg menjadi Rp 1.730 per kg. HPP beras juga mengalami penyesuaian dari Rp 2.790 menjadi Rp 3.550 per kg.

Dalam Inpres no 13/2005 tidak lagi digunakan frasa 'harga dasar' tetapi harga pembelian pemerintah (HPP). Titik pembelian oleh Bulog berganti ke penggilingan.

Perubahan ini menuai banyak kritik. Pergantian frasa 'harga dasar' menjadi HPP dinilai sebagai taktik pemerintah untuk lepas tangan terhadap harga gabah petani. Pembelian di penggilingan juga dinilai tidak tepat karena tidak ada petani yang menjual gabahnya di penggilingan. Kenaikan harga HPP tidak serta merta dapat dinikmati petani, karena terjadi perubahan tempat yang semula di tingkat petani menjadi di tingkat penggilingan. Perubahan ini tentu saja menambah biaya transportasi (Khudori, 2008: 263). Tabel berikut menunjukkan HPP Inpres tanpa insentif:

HPP/ Inpres	13/ 2005	3/ 2007	1/ 2008	8/ 2008	7/ 2009
GKP	1.730	2.035	2.200	2.400	2.640
GKG	2.280	2.600	2.840	3.040	3.345
Beras	3.550	4.000	4.300	4.000	5.060

Sumber: Inpres 13/2005, 3/2007, 1/2008, 8/2008, 7/2009, diolah

Menurut Inpres nomor 7/2009, 1 kg beras membutuhkan 1,515 kg gabah, dari hitungan tersebut pemerintah hanya menetapkan harga pembelian beras apabila dikonversikan dengan gabah, tanpa memperhitungkan biaya penggilingan, transportasi dan penyimpanan. Dari harga tersebut dapat diketahui dengan jelas bahwa petani tidak memperoleh keuntungan. Kebijakan HPP ini pun tidak pro petani, bahkan malah merugikan petani. Belum lagi dengan persyaratan kualitas gabah yang karena karakteristiknya tidak selalu dapat sesuai standar yang ditetapkan oleh pemerintah, yaitu berkaitan dengan tingkat kekeringan dan keutuhan (Maksum, 2011).

KEBIJAKAN IMPOR KOMODITAS PANGAN YANG MEMARJINKAN PETANI

Adalah fakta bahwa pasar pertanian kita telah dibanjiri berbagai produk luar negeri. Bukan hanya buah dan sayuran, namun di negeri yang mengaku sebagai produsen tempe inipun masih mengimpor kedelai sebagai bahan bakunya. Pengakuan swasembada beras yang pernah diraih ternyata tidak mengurangi jumlah impor setiap tahunnya. Negara yang sebagian besar penduduknya menggantungkan hidupnya di sektor pertanian ini seakan-akan tidak pernah mampu menjadi produsen utama yang dapat memenuhi kebutuhan pangan dalam

negeri, dan menjadi produsen yang memiliki daya tawar terhadap harga komoditasnya. Sepertinya tidak ada lagi tempat bagi petani negeri ini untuk menjadi pemilik pasar pertanian di negerinya sendiri. Tidak ada perhatian terhadap mereka, tidak ada perlindungan apalagi bantuan yang signifikan untuk para petani yang sebenarnya sangat berperan dalam membangun negeri. Secara ringkas posisi petani saat ini adalah : (1) produsen bahan pangan murah, (2) korban kebijakan fiskal yang memarginalkan petani, (3) pengaman inflasi dengan memurah-murahkan harga pangan, (4) menjadi bempes ketenagakerjaan ketika pemerintah tidak mampu menyediakan lapangan kerja (Maksum, 2010).

Penetapan harga dasar gabah telah dilaksanakan pemerintah sejak lama, dan selama ini dirasakan cukup efektif. Namun pada tahun-tahun terakhir, kasus harga dasar gabah banyak muncul. Pasar yang terbuka dengan harga luar negeri yang murah dan tarif impor yang tidak efektif adalah tidak mungkin harga dasar diamankan, kecuali dengan menyerap seluruh surplus beras di pasar dunia. Karena dengan harga dasar yang lebih tinggi dari harga luar negeri aliran masuk dari pasar dunia ke pasar domestik tidak terbendung.

Efek besar yang ditimbulkan dari arus beras impor adalah harga beras dalam negeri akan tertekan rendah karena

menyesuaikan dengan harga beras dunia. Disamping itu aktifitas perdagangan beras antar daerah dan antar waktu menurun karena sumber suplainya lebih terbuka. Pedagang dapat memilih sumber beras dari impor atau domestik sesuai dengan yang menguntungkan sehingga tidak harus melakukan penumpukan stok secara berlebihan karena beras setiap saat mudah diperoleh. Selain itu, dalam sistem distribusi, tidak dapat dipungkiri bahwa biaya transportasi merupakan komponen yang relatif mahal di Indonesia. Sumber tanaman pangan yang sebagian besar terkonsentrasi di Indonesia bagian barat mengakibatkan biaya transportasi untuk mendistribusikan bahan pangan ke seluruh pelosok negeri menjadi tinggi. Masih ditambah lagi dengan kondisi infrastruktur jalan yang buruk menambah biaya tambahan dalam proses distribusi.

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat nilai impor beras Indonesia hingga bulan Juli tahun 2011 telah mencapai USD 829 juta atau setara dengan 7,04 triliun rupiah . Uang sebanyak ini digelontorkan pemerintah untuk mendatangkan sebanyak 1,57 juta ton beras yang berasal dari Vietnam (892,9 ribu ton), Thailand (665,8 ribu ton), Cina (1.869 ton), India (1.146 ton), Pakistan (3,2 ribu ton), dan beberapa negara lain (3,2 ribu ton). Data ini dirilis BPS pada Selasa 6 September 2011. Kenaikan jumlah impor dari bulan Juli hingga November cukup

tajam, sebagaimana data BPS tercatat total impor hingga November 2011 sudah menjadi 2,5 juta ton dengan nilai USD 1,3 miliar (www.finance.detik.com).

Tabel 3
Jumlah dan Nilai Impor Beras Januari – November 2011

Negara Asal	Jumlah Impor (ton)	Nilai
Cina	3.500	USD 11 Jt
Vietnam	1.600.000	USD 835,6 Jt
Thailand	847.300	USD 475,8 Jt
Total	2.450.000	USD 1,3 Miliar
	Setara	Rp 11.7 Triliun

Sumber: BPS, 2011

Dana sebesar itu tentunya dapat digunakan untuk program kebijakan yang lebih bersifat jangka panjang, dan tentu saja tanpa merugikan petani. Karakter petani saat ini masih belum banyak berubah, kepemilikan lahan petani rata-rata sempit, menggunakan teknologi sederhana serta modal usaha tani yang terbatas. Keterbatasan modal tersebut karena hasil produksi pertanian tidak seberapa banyak, namun biaya usaha tani yang dikeluarkan sangat tidak sebanding dengan harga jual gabah tingkat petani. Subsidi yang selama ini diberikan tidak tepat sasaran, karena lebih banyak dinikmati oleh mereka yang bukan petani kecil, seperti subsidi pupuk yang lebih menguntungkan para pedagang dan petani besar. Bangunan irigasi banyak yang rusak, mestinya merupakan kewajiban

negara untuk membangun dan memperbaikinya, tapi pada kenyataannya banyak petani yang harus berswadaya. Kondisi-kondisi tersebut masih diperparah lagi ketika musim panen harga gabah anjlok, akibat dari ketidak ampuhan kebijakan stabilisasi harga dan rendahnya harga pembelian gabah di tingkat petani. Untuk menekan laju inflasi, petani pula yang harus dikorbankan, karena pemerintah harus mengusahakan pemenuhan kebutuhan pangan penduduk dengan memurah-murahkan harga beras sehingga rakyat masih mampu membeli. Kebijakan tersebut tentu saja melemahkan posisi tawar petani dan memperlemah nilai tukar sektor pertanian. Dengan kondisi seperti itu, bagaimana petani dapat meningkatkan produksinya? Namun kurangnya produksi pangan nasional akan dijawab pemerintah dengan usaha instan (impor).

LIBERALISASI KOMODITAS PANGAN

Salah satu cara kapitalisme menguasai perekonomian lokal adalah masuk melalui sektor pangan. Setelah Perang Dunia Dua berakhir, banyak Negara bekas jajahan yang merdeka menghadapi persoalan sulitnya menyediakan pangan bagi penduduknya. Perusahaan multinasional hadir ditengah masalah pangan tersebut menawarkan teknologi canggih, yakni bibit padi hibrida, rekayasa genetika yang memiliki

produktivitas sangat tinggi. Saat padi lokal hanya mampu menghasilkan padi 3 atau 4 ton per ha dengan masa panen 2 kali setahun, padi hibrida dikombinasikan dengan pupuk kimia menawarkan hasil 7-8 ton per ha dengan masa tanam 3 kali setahun. Sebuah tawaran menarik yang kemudian diadopsi oleh Indonesia dengan segala biaya, penyediaan infrastruktur pertanian, subsidi pupuk dan saprodi, subsidi transportasi dikururkan (Retnandari, 2010).

Dengan mengadopsi revolusi hijau produksi beras Indonesia mampu mengeluarkan negara ini dari predikat pengimpor beras terbesar di dunia. Keberhasilan peningkatan produksi beras tersebut juga diikuti dengan gerakan “makan nasi” sehingga seluruh penduduk Indonesia mengkonsumsi nasi. Bahkan saat itu orang dimasukkan dalam golongan miskin dan terbelakang apabila tidak mengkonsumsi nasi sebagai makanan pokoknya. Keberhasilan produksi beras ini tanpa terasa diikuti oleh hilangnya berbagai kearifan lokal dalam penyediaan pangan. Sebelumnya hampir di setiap daerah di Indonesia mengenal sumber karbohidrat lokal yang telah disediakan oleh alam. Orang Madura dan NTT mengkonsumsi jagung, masyarakat Indonesia Timur mengkonsumsi sagu, penduduk Papua Pedalaman mengkonsumsi ubi, bahkan orang Jawa mengkonsumsi berbagai jenis umbi sebagai sumber pangan karbohidrat.

Selain itu penggunaan bibit padi hibrida juga telah menghilangkan bibit padi lokal yang memiliki kemampuan untuk melakukan regenerasi. Penggunaan bibit hibrida juga membawa implikasi pada ketergantungan pada penggunaan pupuk. Kebutuhan akan bibit dan pupuk hanya dapat dipenuhi melalui pembelian kepada MNC, karena produksi bibit dan pupuk lokal tidak mencukupi. Kondisi pertanian Indonesia pun secara pasti telah pula mengalami ketergantungan terhadap MNC, sementara kejayaan beras itu tidak berlangsung lama, karena setelah tahun 1990 Indonesia kembali terpuruk dalam sektor perberasan, impor terus meningkat setiap tahunnya. Sangat ironis, karena hampir semua penduduk telah terbiasa mengkonsumsi beras dan meninggalkan sumber karbohidrat lokal. Bahkan *survival strategy* dalam pemenuhan kebutuhan pangan pun menjadi sangat bias beras. Banyak daerah dengan produksi pertanian non beras yang umumnya memiliki nilai jual lebih rendah dari beras, namun penduduknya sudah terbiasa mengkonsumsi nasi sebagai makanan pokok. Sehingga hasil penjualan produk pertaniannya kemudian digunakan untuk membeli beras.

Penguasaan atas pangan Negara berkembang oleh Negara maju juga bersumber dari kebijakan Negara maju atas produk pangan mereka. Dengan

menggunakan mekanisme yang tidak diatur dalam perjanjian perdagangan dunia, Negara maju masih tetap melakukan subsidi dalam jumlah besar bagi sektor pangannya. Sebagai contoh, Negara Eropa memberikan subsidi pada sapi mereka setidaknya US\$ 2 per hari. Pemberian subsidi pada sektor pertanian itu memungkinkan Negara maju untuk menjual produk pertaniannya dengan harga murah di pasar dunia. Logika sederhana ketika daging sapi dari Eropa di supermarket Indonesia dapat diperoleh dengan harga lebih murah dari pada harga daging sapi lokal, maka konsumen akan membeli daging sapi impor. Jika hal ini dibiarkan maka produk sapi lokal tak akan ada yang mau membeli, akibatnya peternak pun beralih profesi tak lagi menjadi peternak. Secara ekstrim ketika seluruh peternak telah mati, tidak ada lagi produk daging lokal, maka dengan mudah harga daging impor akan naik. Inilah politik dagang yang dengan mudah terjadi ketika negara tidak melakukan campur tangan apapun pada masa perdagangan bebas ini. Bagi Negara maju sektor pertanian bukanlah sektor strategis dalam pengertian sebagai penyerap tenaga kerja atau penyedia pangan, sebab sektor ini di Negara maju umumnya hanya menguasai sebagian kecil penduduknya. Subsidi pada sektor pertanian jelas merupakan kebijakan politik untuk menguasai Negara lain.

Amerika Serikat adalah negara yang serius menggarap pasar negara yang minus beras, termasuk Indonesia (Retnandari, 2010).

Salah satu resep yang ditawarkan IMF adalah : harga beras dibuat rendah agar dapat terjangkau konsumen miskin. Resep ini tentu saja bukan menyembuhkan, namun menambah akutnya penyakit kemiskinan pada petani. Bagaimana tidak, dengan mengikuti rekomendasi tersebut negara secara tidak langsung memaksa petani untuk menjual murah produk pertaniannya. Selain itu, belitan hutang juga memaksa Indonesia untuk mengikuti

“permainan” perdagangan dunia. Makanya kebijakan berbagai sektor di Indonesia telah diselaraskan dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam perdagangan dunia, salah satunya Perjanjian Pertanian (AoA). Dalam sektor pertanian, Indonesia telah mengikat seluruh mata tarif komoditas pertanian, melalui ketentuan tarififikasi dan hambatan non tarif. Jumlah mata tarif komoditas pertanian yang diikat di GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), cikal bakal WTO, mencapai 1.341 komoditas. Indonesia juga mengikuti ketentuan WTO dalam hal akses pasar, sehingga Indonesia tidak pernah menutup pasar terhadap komoditas hasil pertanian dunia. Dalam *schedule of commitment Indonesia*, komitmen atas akses pasar diberikan untuk

dua komitmen yaitu beras dan produk-produk susu. Selain itu WTO juga mensyaratkan besaran dukungan domestik bagi sektor pertanian dan subsidi ekspor. Di bidang subsidi ekspor Indonesia memberikan komitmen untuk mengurangi subsidi ekspor beras, baik dalam jumlah maupun nilainya (Khudori, 2010).

Sungguh suatu ironi, Indonesia yang masih tergolong negara agraris ini ternyata masih menghadapi fakta bahwa negara meminggirkan sektor pertanian. Padahal sesungguhnya sektor pertanian adalah sektor ekonomi yang strategis, karena merupakan basis ekonomi rakyat di pedesaan, yang menguasai hajat hidup sebagian besar penduduk, dan menyerap sebagian besar tenaga kerja. Sementara negara-negara maju, yang mengandalkan industri, berteknologi tinggi, umumnya memproteksi petaninya, yang notabene hanya sedikit jumlahnya, namun kebalikannya di Indonesia cenderung tidak ramah pada petani, meskipun petani merupakan mayoritas dan kontributor utama dalam sistem ekonomi dan politik (Arifin, 2001).

Globalisasi melalui agen-agensya yang disebut WTO, GATT dan lainnya turut menghantam sektor pertanian Indonesia. Di negara agraris ini, menyejahterakan petani hanya sekedar janji manis pada saat pemilu, dan hanya menjadi bumbu dalam politik pencitraan. Petani sebagai stakeholder yang mendukung pembangunan dan seharusnya mendapat perhatian, justru terabaikan. Mereka

terpinggirkan, mereka miskin dan mereka seringkali tidak dianggap ada sehingga tidak perlu didengarkan suaranya, kecuali hanya pada saat menjelang pemilu tentu saja. Kepemilikan lahan petani rata-rata sempit, menggunakan teknologi sederhana serta modal usaha tani yang terbatas. Keterbatasan modal tersebut karena hasil produksi pertanian tidak seberapa banyak, namun biaya usaha tani yang dikeluarkan sangat tidak sebanding dengan harga jual gabah tingkat petani. Subsidi yang selama ini diberikan tidak tepat sasaran, karena lebih banyak dinikmati oleh mereka yang bukan petani kecil, seperti subsidi pupuk yang lebih menguntungkan para pedagang dan petani besar. Bangunan irigasi banyak yang rusak, mestinya merupakan kewajiban negara untuk membangun dan memperbaikinya, tapi pada kenyataannya banyak petani yang harus berswadaya. Kondisi-kondisi tersebut masih diperparah lagi ketika musim panen harga gabah anjlok, akibat dari ketidak ampuhan kebijakan stabilisasi harga dan rendahnya harga pembelian gabah di tingkat petani. Untuk menekan laju inflasi, petani pula yang harus dikorbankan, karena pemerintah harus mengusahakan pemenuhan kebutuhan pangan penduduk dengan memurah-murahkan harga beras sehingga rakyat masih mampu membeli. Kebijakan tersebut tentu saja melemahkan posisi tawar petani dan memperlemah nilai

tukar sektor pertanian. Dengan kondisi seperti itu, bagaimana petani dapat meningkatkan produksinya? Namun kurangnya produksi pangan nasional akan dijawab pemerintah dengan usaha instan : impor.

Liberalisasi perdagangan pangan pada gilirannya meningkatkan ketergantungan Indonesia terhadap pangan impor. Pada periode 1989-1991, Indonesia tercatat sebagai pengeksport pangan (net exporter) dengan nilai sekitar US\$ 418 juta per tahun. Namun sejak 1994, Indonesia beralih menjadi pengimpor pangan murni (net food importer). Pada periode 1998-2000 Indonesia mengimpor pangan rata-rata US\$ 863 juta per tahun. Selama periode 1996-2003 Indonesia per tahun rata-rata mengimpor beras 2,83 juta ton, gula 1,6 juta ton, jagung 1,2 juta ton, kedelai 0,8 juta ton, serta beberapa bahan pangan lainnya. Semua itu – banjir pangan impor, hambatan untuk melakukan ekspor komoditas, dan tidak adanya subsidi bagi petani, membuat pendapatan petani berkurang, beban utang tinggi di kalangan petani, bertambahnya petani tunakisma, dan meningkatnya jumlah penduduk rawan pangan. Budaya dan cara hidup petani pun makin terpinggir. Sistem pertanian masyarakat desa yang selama berabad-abad berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sendiri dan berkelanjutan lenyap ditelan konsentrasi kepemilikan tanah, penguasaan benih, dan alat-alat produksi

lainnya di tangan segelintir perusahaan transnasional (Bahagijo, 2006).

PEREMPUAN PETANI TURUT TERPINGGIRKAN

Di sektor pertanian perempuan memiliki peran penting. Mereka sangat memahami dan menjadi pemain kunci dalam pengelolaan dan penyimpanan jenis padi. Mereka mampu bekerja sama secara sinergis dengan petani laki-laki dalam proses budi daya pertanian. Petani laki-laki akan menyiapkan lahan pertanian dengan membajak dan mengairi, dan selanjutnya dalam penanaman benih padi akan dilakukan oleh petani perempuan. Pembagian ini seakan-akan mengisyaratkan bahwa kelembutan dan kasih sayang perempuan selalu dibutuhkan dalam hal apapun yang berkaitan dengan proses awal pertumbuhan.

Sejak dulu hingga sekarang perempuan menjadi penentu ketahanan pangan keluarga. Namun desakan pertanian modern membuat petani makin tergantung pada sarana produksi pertanian modern seperti benih, pupuk dan pestisida. Mekanisasi pertanian dan penggunaan mesin penggiling padi menyebabkan peran perempuan petani terpinggirkan. Kearifan lokal digusur oleh pengetahuan modern yang tidak berakar budaya lokal. Hak kaum perempuan petani diabaikan dengan makin menguatnya cengkeraman perusahaan transnasional. Peran kaum perempuan

sebagai penjaga ketahanan pangan keluarga dan komunitas lokal telah dimanipulasi oleh kebijakan nasional dan kesepakatan internasional (Bahagijo, 2006).

Penggunaan varietas baru dan penggunaan teknologi mekanisasi sejak revolusi hijau mengakibatkan hilangnya beberapa kesempatan kerja bagi perempuan petani. Perempuan petani yang biasa bekerja dengan ani-ani tidak lagi tampak pada saat ini, demikian pula dengan proses penyiapan bibit dengan teknologi yang berdasarkan kearifan petani dan biasa dilakukan secara sinergis antara petani perempuan dan petani laki-laki dalam keluarga pun sangat jarang lagi terjadi. Begitu pun dengan munculnya penggilingan-penggilingan padi yang biasanya dimiliki oleh para pemilik modal maupun petani kaya, turut pula meminggirkan petani perempuan yang sebelumnya berperan dalam proses panen sebagai penumbuk padi. Saat ini perempuan petani hanya memiliki kesempatan terbatas dalam sektor pertanian, diantaranya sebagai buruh tani dan buruh angkut hasil panen. Kesempatan mereka sebagai buruh tani harus bersaing dengan buruh tani laki-laki, akibatnya mereka tidak jarang harus bersedia mendapatkan upah yang lebih rendah dari petani laki-laki. Hingga saat ini perempuan petani memang belum mendapatkan

penghargaan sesuai dengan peran penting mereka. Perempuan petani memiliki akses jauh lebih kecil dibanding petani laki-laki dalam hal sumber daya produktif maupun layanan pemerintah.

Semakin terpinggirkannya perempuan petani di sektor pertanian memaksa perempuan petani untuk mencari sumber penghidupan lain sebagai dukungan pemenuhan kebutuhan domestik yang semakin mahal. Sebenarnya perempuan adalah pihak yang akan selalu menjadi tumpuan ketika kondisi ekonomi rumah tangga semakin dalam kondisi kekurangan akibat cekikan mahalannya harga kebutuhan pokok. Perempuan merupakan pihak yang lebih adaptif dan luwes dalam menghadapi keterbatasan dan keterpurukan. Dengan kepemilikan lahan pertanian yang sempit mereka mampu mendapatkan tambahan penghasilan melalui pengolahan hasil tanaman sampingan seperti sayuran maupun ketela. Meskipun dengan ketrampilan terbatas mereka mampu membuat kerajinan yang memiliki nilai ekonomis. Mereka juga mampu masuk dalam kegiatan perdagangan meskipun dengan modal terbatas dan komoditas perdagangan yang sangat minimal.

Peningkatan kebutuhan hidup yang terus terjadi mendorong sebagian perempuan petani untuk menjadi tenaga

kerja di luar negeri. Menjadi tenaga kerja wanita (TKW) merupakan pilihan untuk mendapatkan penghasilan yang lebih besar guna mengatasi kerawanan pangan. Di luar negeri ini pun mereka hanya bekerja sebagai pekerja kelas rendahan, sebagai buruh pabrik dan sebagian besar pembantu rumah tangga. Banyak berita menyebutkan bahwa TKW kita tidak mendapatkan perlakuan yang layak di negeri orang akibat kebodohan dan ketidakberdayaan.

Sebagai pihak yang selalu menjadi peran utama pada saat kondisi terpuruk, perempuan juga menjadi korban pertama dalam kondisi yang sama. Peningkatan kebutuhan hidup tidak jarang memaksa perempuan untuk mengalah dalam hal kecukupan pangan, kebutuhan aktualisasi diri dan akses pendidikan. Meskipun pengorbanan tersebut mulia, namun semakin menurunkan penghargaan kepada mereka. Lemahnya fisik akibat kurang asupan pangan, kebodohan, mengakibatkan mereka tidak mampu mengakses pekerjaan. Jikapun mampu bekerja, posisi mereka selalu di bawah laki-laki dalam hal jabatan dan upah.

Secara teoritis, semakin besar sumbangan ekonomi pihak perempuan bagi kelangsungan hidup keluarganya, sebenarnya akan mempengaruhi alokasi dan distribusi kekuasaan yang ada disamping aspek pembagian kerja dan

struktur dalam keluarga itu sendiri (Sayogyo, 1985 dalam Suyanto, 1996). Tetapi dalam kenyataannya teori tersebut tidak banyak terbukti. Meskipun sumbangan perempuan dalam kelangsungan hidup keluarganya tergolong besar, tetapi hal ini tampaknya tidak diikuti dengan terjadinya perubahan peran kaum perempuan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai urusan keluarga.

PENUTUP

Kebijakan pangan merupakan paket kebijakan yang teorisasinya telah lama dirumuskan dan diterapkan oleh banyak negara. Dalam aplikasinya, beragam tujuan sosial-ekonomi senantiasa dicanangkan teramat populis dengan dalih kepentingan bagi keadilan dan kesejahteraan rakyat, baik rakyat konsumen maupun produsen pangan. Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan pangan tidak hanya menyangkut segi sosial-ekonomi namun juga pada politik. Komoditas pangan khususnya beras sangat memainkan peran penting dalam kedaulatan bangsa karena merupakan hajat hidup orang banyak yang pemenuhannya merupakan keharusan. Oleh karena itu beras tidak boleh menjadi komoditas yang harganya mahal sehingga dapat memicu inflasi. Berbagai kebijakan ditempuh untuk memurahkan harga beras, salah satu yang paling kontroversial adalah

kebijakan impor yang dirasa merupakan kebijakan yang semakin memarginalkan petani.

Di negara agraris ini, menyejahterakan petani hanya sekedar janji manis pada saat pemilu, dan hanya menjadi bumbu dalam politik pencitraan. Petani sebagai stakeholder yang mendukung pembangunan dan seharusnya mendapat perhatian, justru terabaikan. Mereka terpinggirkan, mereka miskin dan mereka seringkali tidak dianggap ada sehingga tidak perlu didengarkan suaranya, kecuali hanya pada saat menjelang pemilu tentu saja. Secara ringkas posisi petani saat ini adalah : (1) produsen bahan pangan murah, (2) korban kebijakan fiskal yang memarginalkan petani, (3) pengaman inflasi dengan memurah-murahkan harga pangan, (4) menjadi bempes ketenagakerjaan ketika pemerintah tidak mampu menyediakan lapangan kerja.

Sudah semestinya Indonesia belajar dari sejarah. Banyak fakta menunjukkan bahwa pangan dapat digunakan sebagai senjata ampuh untuk menekan suatu negara. Sejumlah negara seperti Jepang telah merasakan embargo kedelai, negara sebesar Uni Soviet tercerai berai manakala ekspor gandum AS dihentikan. Oleh karenanya sejauh ini negara-negara maju masih memberikan subsidi demikian besar kepada para petaninya bukan semata-mata karena

negara-negara tersebut kaya, tetapi lebih pada karena pangan adalah cerminan kedaulatan bangsa.

PUSTAKA PUSTAKA

- Box, Richard C., 1998, *Citizen Arifin*, Bustanul dan Rachbini, Didik J. 2001. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. PT Grasindo Jakarta.
- Bahagijo, Sugeng (ed), 2006. *Globalisasi Menghempas Indonesia*. Pustaka LP3ES Indonesia.
- Hadar, Ivan A. 2004. *Utang, Kemiskinan dan Globalisasi*. Laperia Pustaka Utama Yogyakarta.
- Internasional Forum on Globalization. 2003. *Globalisasi Kemiskinan dan Ketimpangan*. Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas Yogyakarta.
- Khudori. 2008. *Ironi Negeri Beras*. INSISTPress Yogyakarta.
- Maksum, Mochammad. 2010. *Rakyat Tani Miskin*. Aditya Media Yogyakarta.
- Maksum, Mochammad. 2011. *Pedesaan Sebagai Sumber Pangan : Dalam Cengkeraman Gurita Neoliberalisme dalam Ekonomi Politik Pangan*. Bina Desa Cindebooks.
- Seabrook, Jeremy. 2006. *Kemiskinan Global Kegagalan Model Ekonomi Neoliberalisasi*. Resist Book Yogyakarta.
- Suyanto, Bagong. 1996. *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*: Kumpulan Hasil Penelitian. Aditya Media Yogyakarta

Sumber Lain :

- Retnandari, Nunuk Dwi. 2010. *Mengenal Ilmu Ekonomi Sebagai Dasar*

Pengambilan Kebijakan Publik.
Magister Administrasi Publik
Universitas Gadjah Mada.

Maksum, Mochammad. Makalah Seminar
'Harga Pangan: dari Krisis
menuju Stabilitas'.
Diselenggarakan oleh Program
Magister Teknologi Pangan dan
Fakultas Teknologi Pangan
Universitas Katolik Soegijapranata
Semarang bekerjasama dengan
Perkumpulan Pelayanan Tani dan
Nelayan Lestari (P2TNL), di
Semarang, Selasa, 11 Oktober
2011