

# KEGAGALAN PENINGKATAN KESEJAHTERAAN PETANI PANGAN DI INDONESIA

*(Failure Improved Welfare farmers food in Indonesia)*

Shinta Utiyah Syah, Gevisioner  
Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Riau  
e-mail : shintautiya77@gmail.com

## Abstract

*Agricultural development policy in Indonesia often inconsistencies between in setting often out planning documents and substentions in the implementation agricultural development strategy. the farmers presently living in underdevelopment in deplorable living conditions and far from peaceful and prosperous. Farmers live in an atmosphere of underdevelopment with deplorable living conditions. The implementation of agricultural development have not been able to improve the welfare of farmers during this time, it can be seen from the development of the exchange rate relative farmers who did not show improvement. Indonesian farmers' lives more difficult because the pace of life is allowed to continue without any guarantee of the right to life that is better than the state. Implementation of agrarian reform as one way to improve the welfare of farmers is still stagnant. Farmers should be positioned as a subject, not an object or simply treated as a component of the production machine. Farmers need to be given incentives to be motivated to increase food production. The most effective form of incentive is to increase the welfare of farmers.*

*Keywords: policy, agricultural development, welfare of farmers, incentives*

## Abstrak

Kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia seringkali terdapat ketidak konsistenan antara apa yang secara formal tertuang dalam dokumen perencanaan dengan tataran implementasi dalam pelaksanaan strategi pembangunan pertanian. Hingga saat ini, kehidupan petani jauh dari kesan tentram dan sejahtera. Petani hidup dalam suasana ketertinggalan dengan kondisi kehidupan yang mengenaskan. Implementasi pembangunan pertanian belum dapat meningkatkan kesejahteraan petani selama ini, hal ini dapat dilihat dari perkembangan nilai tukar petani yang relatif tidak menunjukkan peningkatan. Kehidupan petani Indonesia makin sulit karena memang laju kehidupannya dibiarkan berlanjut tanpa jaminan hak hidup yang lebih baik dari negara. Implementasi reformasi agraria sebagai salah satu jalan peningkatan kesejahteraan petani masih berjalan ditempat. Petani harus diposisikan sebagai subjek, bukan objek atau hanya diperlakukan sebagai komponen mesin produksi. Petani perlu diberi insentif agar termotivasi untuk meningkatkan produksi pangan. Bentuk insentif yang paling efektif ialah peningkatan kesejahteraan petani.

Kata kunci : kebijakan, pembangunan pertanian, kesejahteraan petani, insentif

## PENDAHULUAN

Urgensi pembangunan pertanian untuk pembangunan nasional suatu Negara secara teoritis telah teruji dan tidak terbantahkan lagi, namun dalam tataran implementasi kebijakan terutama di negara-negara berkembang sering terjadi kebijakan yang salah sehingga sector pertanian terabaikan atau ditinggalkan. Kebijakan pembangunan pertanian di sebagian besar Negara berkembang termasuk Indonesia seringkali terdapat ketidakkonsistenan antara apa yang secara formal tertuang dalam dokumen perencanaan dengan tataran implementasi dalam pelaksanaan strategi pembangunan pertanian (Daryanto, 2010). Faktor utama penyebab kegagalan atau kurang optimalnya dampak pembangunan pertanian ialah program dan kegiatan yang dilakukan terlalu fokus pada aspek teknis agronomis dan kurang mempertimbangkan dampaknya pada kesejahteraan petani (Lakitan, 2014).

Kesejahteraan petani akan meningkat apabila selisih antara hasil penjualannya dan biaya produksinya bertambah besar, atau nilai tambahnya meningkat. Jadi besar kecilnya nilai tambah petani ditentukan oleh besar kecilnya nilai tambah petani ditentukan oleh besar kecilnya nilai tukar petani (NTP. Semakin tinggi NTP, relatif semakin sejahtera tingkat kehidupan petani yang akan membawa dampak yang baik untuk pertumbuhan ekonomi. Dengan meningkatnya nilai tukar petani akan memberikan peluang untuk sektor pertanian menjadi sektor unggul dalam pembangunan. Sebaliknya menurunnya nilai tukar petani menunjukkan bahwa kesejahteraan petani menurun dan pendapatannya berkurang (Ruauw, 2010)

Mengingat bahwa dua pertiga penduduk Indonesia tinggal di daerah pedesaan dan sebagian besar masih menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian ini, maka diharapkan sektor pertanian dapat merupakan motor penggerak pertumbuhan yang mampu meningkatkan pendapatan para petani dan mampu mengentaskan kemiskinan.). NTP ditunjukkan dalam bentuk rasio antara indeks harga yang diterima petani, yakni indeks harga jual outputnya, terhadap indeks harga yang dibayar petani.. Nilai tukar petani penting untuk diukur dan diketahui untuk menunjukkan keadaan tingkat kesejahteraan petani, yang memberikan gambaran berapa besar tingkat kemiskinan dan keberhasilan kebijakan pemerintah.

Selama sepuluh tahun terakhir, NTP tidak kunjung meningkat, akibatnya kesejahteraan petani semakin terpinggirkan. Penyebab utamanya adalah disparitas harga yang tajam antara

harga di level petani dengan harga di level konsumen pada komoditas pertanian. Petani menerima harga dibawah harga keekonomiannya (Indef, 2014). Hingga saat ini, kehidupan petani jauh dari kesan tentram dan sejahtera. Bahkan menurut petani hidup dalam suasana ketertinggalan dengan kondisi kehidupan yang mengesankan. Kita yang selalu bangga mengklaim diri sebagai bangsa agraris dan atau negara maritim, ternyata setelah sekian lama membangun, masih belum meraih kemakmuran dari kedua bidang tersebut. Impor beras dan produk- produk pertanian lainnya masih saja terjadi. Profesi petani seringkali banyak dipandang sebelah mata. Padahal, seperti kita tahu, petanilah yang menyediakan pangan bagi kelangsungan hidup masyarakat Indonesia. Meski demikian, hal itu belum mampu dibalas dengan peningkatan kesejahteraan petani (Syahyuti, 2013).

Kesan kuat yang muncul sekarang ini adalah bahwa petani merupakan profesi inferior, dan sektor pertanian identik dengan sektor marjinal. Kesan tersebut tidak sepenuhnya salah karena data secara umum menunjukkan hal tersebut. Padahal pada tahun 1970-an antara kesejahteraan petani dengan kesejahteraan tenaga kerja industri tidak begitu jauh berbeda. Namun kini, keadaan tidak lagi berpihak pada petani. Industri melaju jauh lebih cepat dibandingkan sektor pertanian. Serapan tenaga kerja pertanian memang bertambah, namun kalau sektor pertanian lebih banyak dijejali dengan petani gurem maka sektor pertanian akan menjadi penyumbang kemiskinan yang signifikan. Oleh karenanya kesejahteraan petani hingga kini masih merupakan mimpi (Idjudin, dkk , 2013).

Tulisan ini ditujukan untuk : 1) menelaahan praktek pembangunan pertanian di Indonesia, 2) menelaah pengaruh pembangunan pertanian terhadap kesejahteraan petani.

## **PRAKTEK PEMBANGUNAN PERTANIAN DI INDONESIA**

Perkembangan pembangunan pertanian di Indonesia tidak terlepas dari sejarah aktivitas pertanian yang terjadi selama ini. Artinya, apa yang dicapai dalam pembangunan pertanian saat ini sebenarnya merupakan hasil dari pembangunan pertanian yang dilakukan pada masa lalu, dan pembangunan pertanian yang dilakukan saat ini akan berakibat pada kinerja pemanbangunan pertanian pada masa yang akan datang (Widodo, 2011)

### **Zaman Pra Kolonial dan Kolonial.**

Sebelum tahun 1800 pencacah datang ke Indonesia untuk berdagang; sesudah tahun 1800 mereka mulai menjalankan pemerintahan kolonial dalam arti yang sebenarnya. Masuknya pengaruh Barat (Belanda) ke Indonesia telah banyak mempengaruhi kehidupan

sosial-ekonomi masyarakat, terutama yang ada kaitannya dengan kepentingan perekonomian Belanda. Gambaran tersebut dapat ditemukan dalam penjajahan kolonial Belanda atau yang populer disebut dengan *Verenigde Oost-Indie Compagnie* (VOC). Sejak VOC memegang kekuasaan, mereka menganggap bahwa tanah yang selama ini dijadikan sebagai usaha tani oleh masyarakat Indonesia, merupakan tanah milik raja-raja terdahulu. Sehingga masyarakat tidak memiliki hak atas tanah tersebut (Geertz, 1993).

Dalam menjalankan sistem pembangunan pertaniannya, pemerintahan kolonial Belanda membuat undang-undang agraria (*Agrarisch Wet*) pada tahun 1870. *Agrarisch Wet* 1870. Dengan undang-undang ini maka hak hidup perusahaan besar dijamin. Maka berdirilah perusahaan-perusahaan besar dengan tanah-tanah perkebunan yang luas, didukung oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan yang komplementer dengan tujuan perusahaan besar tersebut. Hal ini berlaku hingga hari ini, perusahaan-perusahaan besar menguasai tanah-tanah perkebunan hingga ratusan ribu hektar, berdampingan dengan para petani di sekitarnya dengan hanya mengolah tanah jumlahnya sangat sempit (P. Simatupang dan Syafaat, 2007)

### **Kemerdekaan Indonesia**

Setelah Indonesia merdeka, kebijakan pemerintah terhadap pertanian tidak banyak mengalami perubahan dibanding zaman kolonial. Pemerintah tetap mencurahkan perhatian khusus pada produksi padi dengan berbagai peraturan seperti wajib jual padi kepada pemerintah. Namun masih banyak tanah yang dikuasai oleh penguasa dan pemilik modal besar, sehingga petani penggarap atau petani bagi hasil tidak dengan mudah menentukan tanaman yang akan ditanam dan budidaya terhadap tanamannya pun tak berkembang.

Sejarah pembangunan pertanian berawal pada masa orde baru. Pada awal masa orde baru pemerintahan menerima beban berat dari buruknya perekonomian orde lama. Tahun 1966-1968 merupakan tahun untuk rehabilitasi ekonomi. Pemerintah orde baru berusaha keras untuk menurunkan inflasi dan menstabilkan harga. Pemerintah orde baru menyusun dua tahapan strategi besar berupa Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (PU-PJP) yaitu PU-PJP1 (1969 – 1994) dan PU-PJP2 (1994-2019). Dimana PJP I diarahkan untuk menciptakan landasan kuat memasuki proses tinggal landas (*take-off*), sementara PJP2 merupakan masa tinggal landas, sesuai tahapan pembangunan Rostow. Strategi pembangunan dilaksanakan melalui lima serangkaian Repelita yang semuanya dititik beratkan pada sektor pertanian dan sektor industri yang mengalami pergeseran secara bertahap (Krisnamurti, 2006).

## **Revolusi Hijau**

Selama tahap pertama Repelita, pembangunan pedesaan khususnya sektor pertanian didominasi oleh suatu gaya komando yang keras. Program BIMAS Gotong Royong (1969 – 1970) menjadi bukti empiris utama bagaimana pemerintah bekerjasama dengan perusahaan agribisnis internasional untuk menjamin produksi serta distribusi bibit, pupuk, pestisida, serta penyuluhan dan juga menjamin pasokan beras ke kota. Program ini berakhir dengan kegagalan dan diberhentikan secara tiba-tiba dengan keputusan presiden. Pengalaman BIMAS Gotong Royong memberikan pembelajaran berharga bahwa model komando memberikan peluang keberhasilan yang sangat kecil.

Pada permulaan tahun 1970-an pemerintah Indonesia meluncurkan suatu program pembangunan pertanian yang dikenal secara luas dengan program revolusi hijau yang dimasyarakat petani dikenal dengan program BIMAS. Pada waktu itu, revolusi hijau dianggap sebagai "juru selamat" bagi sektor pertanian, khususnya di negara berkembang. Oleh karena itu, tanpa revolusi hijau sulit dibayangkan bagaimana produksi pertanian akan mampu memberi makan bagi penduduk yang jumlahnya semakin meningkat.

Pada periode (1970 -1985) dibawah pemerintahan Orde Baru dengan berbagai keberhasilan dalam pembangunan pertanian. Keberhasilan dalam meningkatkan produksi pangan melalui pengembangan infrastruktur irigasi, benih unggul bermutu, penggunaan pupuk kimia, pestisida kimia, mekanisasi pertanian, serta bimbingan dan penyuluhan. Puncaknya adalah tercapainya swasembada beras pada tahun 1984. Pencapaian swasembada karena ongkos produksi dapat ditekan karena kebijakan pangan murah. Tahun 80-an, merupakan masa paling stabil dalam kehidupan politik Indonesia (Arifin, 2007).

Pelaksanaan revolusi hijau telah berhasil mengubah sikap petani, dari sikap anti teknologi ke sikap yang mau memanfaatkan teknologi pertanian modern, misalnya pupuk kimia, bibit padi unggul. Tetapi revolusi hijau juga menimbulkan berbagai masalah bagi petani. Ketergantungan pada bibit unggul yang seragam dan meninggalkan bibit lokal yang dimiliki, subsektor tanaman pangan rentan terhadap berbagai hama, petani menjadi bodoh dengan melupakan banyak pengetahuan lokal. Ongkos yang harus dibayar oleh program revolusi hijau ini adalah hilangnya institusi lokal, musnahnya keanekaragaman sumber daya hayati, menurunnya kualitas tanah, serta menurunnya kualitas lingkungan secara keseluruhan (Fakih, 2011).

Selintas revolusi hijau memang memajukan pertanian. Namun, jika ditelisik lebih jauh justru membuat petani semakin terdesak pada marginalitas, sehingga diperbudak oleh berbagai rekayasa teknologi negara-negara maju yang mahal harganya. Ekses negatif revolusi hijau dapat dirasakan hingga saat ini. Karena hilangnya teknologi lokal, menyebabkan petani sangat tergantung pada produk-produk pertanian buatan pabrik. Beban akibat revolusi hijau itu semakin melingkupi kendala yang melekat pada para petani. Mulai kepemilikan tanah yang semakin sempit, akibat kekurangan modal dan tanggungan resiko gagal panen, sulitnya memperoleh kredit, terbatasnya sarana dan prasarana hingga terjadinya degradasi sumber daya alam (Dahuri, 2008)

### **Pasca Revolusi Hijau**

Pada periode (1985 – 1997) ditandai dengan mulai melambatnya pembangunan pertanian yang ditunjukkan melambatnya pertumbuhan produktivitas padi. Hingga berakhirnya masa orde baru, sistem usaha tani di Indonesia mengalami keterpurukan karena krisis multi dimensi. Kredit pertanian dicabut, suku bunga kredit membumbung tinggi sehingga tidak ada kredit yang tersedia ke pertanian. Karena desakan IMF waktu itu, subsidi pertanian (pupuk, benih, dll) juga dicabut dan tarif inport dan komoditi khususnya pangan di patok maksimum 5%. Infrastruktur pertanian pedesaan khususnya irigasi banyak yang rusak karena biaya pemeliharaan tidak ada. Akibat perubahan itu pelaku agribisnis mengalami kegamangan. Akibatnya kredit untuk petani tidak ada, harga pupuk sangat melambung karena depresiasi rupiah maupun karena pencabutan subsidi. Itulah sebabnya pada tahun 1998-1999, program agribisnis tidak berlangsung lama meskipun depresiasi rupiah cukup memberikan insentif untuk ekspor sehingga tidak memberi waktu bagi para petani untuk menyelesaikan sendiri (Arifin, 2013).

Pada tahun 90-an terjadi pergeseran komitmen pemerintah dari kebijakan orientasi produsen beras, menuju kebijakan orientasi konsumen beras. Pada saat itu pemerintah mulai menerapkan kebijakan impor lebih banyak beras dan pengurangan atas asupan produksi beras. Gejala ini sesungguhnya menandai menguatnya proyek globalisasi. Konsekuensi utama dari kebijakan ini adalah secara sengaja mengorbankan wilayah pedesaan bagi pertumbuhan wilayah perkotaan, mengorbankan sektor pertanian demi pertumbuhan industri, dan akhirnya mengorbankan petani untuk pekerja perkotaan. Hal ini menyebabkan stagnasi pertumbuhan dalam produksi beras yang tidak berkelanjutan, yakni revolusi hijau (Budiasa, 2011)

Keberhasilan pembangunan yang dicapai bangsa Indonesia di bawah pemerintahan Orde Baru ternyata tidak berkelanjutan (*unsustainable*). Pada pertengahan tahun 1997 hingga pertengahan 1999 Indonesia mengalami krisis ekonomi yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi sosial-ekonomi-politik. Perekonomian mengalami hiperinflasi, kontraksi ekonomi, serta pengangguran terbuka dan meningkatnya penduduk miskin. Kondisi ini membalikkan kondisi Indonesia seperti pada awal 1980-an. Impor beras meningkat tajam hingga 6 juta ton dan menempatkan Indonesia kembali menjadi negara importir terbesar dunia (Daryanto, 2010).

Pada periode (2005–2014) atau kabinet bersatu, memasuki era globalisasi yang dicirikan oleh persaingan perdagangan internasional yang sangat ketat dan bebas, pembangunan pertanian semakin dideregulasi melalui pengurangan subsidi, dukungan harga dan berbagai proteksi lainnya. Kemampuan bersaing melalui proses produksi yang efisien merupakan pijakan utama bagi kelangsungan hidup usahatani. Pemerintahan menggunakan strategi tiga jalur (*triple track strategy*) sebagai manifestasi dari strategi pembangunan yang lebih *pro-growth*, *pro-employment* dan *pro-poor*. Operasionalisasi konsep strategi tiga jalur tersebut dirancang, salah satunya melalui revitalisasi pertanian dan perdesaan untuk berkontribusi pada pengentasan kemiskinan.

Revitalisasi pertanian diartikan sebagai kesadaran untuk menempatkan kembali arti penting sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual, melalui 26 peningkatan kinerja sektor pertanian dalam pembangunan nasional dengan tidak mengabaikan sektor lain. Revitalisasi pertanian dimaksudkan untuk menggalang komitmen dan kerjasama seluruh *stakeholder* dan mengubah paradigma pola pikir masyarakat dalam melihat pertanian tidak hanya sekedar penghasil komoditas untuk dikonsumsi. Pertanian harus dilihat sebagai sektor yang multi-fungsi dan sumber kehidupan sebagian besar masyarakat Indonesia (Krisnamurti, 2006).

Pembangunan pertanian pada periode (2004 -2012), baik dalam tataran konsep namun dalam tataran implementasi kebijakan seringkali terdapat ketidakkonsistenan antara rencana dan pelaksanaannya. Hal ini dapat digambarkan tidak meningkatnya kesejahteraan petani. Meskipun telah terjadi penurunan sumbangan sektor pertanian terhadap GDP di Indonesia, yang berarti telah terjadi transformasi struktural, dimana Indonesia yang sebelumnya masuk pada yaitu *agricultural based countries* (ABC) kemudian menjadi *transforming countries* (TC). Sumbangan sector pertanian berturut- 15 persen, sedangkan sumbangan pertumbuhan

sector pertanian terhadap pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan menjadi 8 persen (Arifin, 2013).

Tabel 1. Perkembangan Peranan dan Kebijakan Pembangunan Pertanian Indonesia Tahun 1945 - 2013

Transformation-Major Agric Policy	Soekarno (1945 – 1966)	Soeharto I (1966-1985)	Soeharto II Plus (1986-2003)	Yuhdoyono (2004 – 2013)
Share of Agric-PDB	>30 %	20-30 %	15-20%	<15%
Share of Agric-labor	>50%	45-50%	40-45%	<39%
Agricultural Growth	Low (<3%)	High (6 %)	Low (<3-4%)	Low (<3%)
Agric Major Policy	Mass Guidance	Green Revolution	Green Revolution	Agric Revitalizing
Agric Input Policy	Introducing modern inputs	Agric inputs for self-sufficiency	Response to drought & crisis	Organic input grows rapidly
Fertilizer Subsidy	Not specific, but guidance on use	Started in 1971 Price subsidy	Remove-1998 but re-introduced	Compound-NPK, More subsidy
Seed Subsidy	Modern seed was known	Package of agric inputs plus credit	Package of agric inputs plus credit	Private sector grows rapidly
Policy process	Top-down: Food & Peasant first	Top-down : Order & Command	Dialog with some stakeholders	Democratization : Dynamic drivers

Sumber : Arifin, B. 2013.

Namun menurut (Subejo, 2013), transformasi structural di Indonesia kurang berjalan, dimana peran pertanian dalam perekonomian nasional akan semakin menurun dan ada pergerakan angkatan kerja dari pertanian ke sector industry dan jasa, pergerakan angkatan kerja ini yang belum terjadi di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan peranan dan kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia sejak awal merdeka hingga tahun 2013 dapat dilihat pada tabel 1.

Suatu hal yang mungkin dapat dinilai sebagai salah satu kekurangan konseptual dari Pembangunan jangka panjang tahap pertama ialah tidak dimasukkannya secara eksplisit pembangunan infrastruktur esbagai salah satu prioritas utama pembangunan. Secara teoritis, infrastruktur yang memadai merupakan salah satu prasyarat esensial menuju tahap tinggal landas sebagaimana dikemukakan oleh Rostow. Secara obyektif, pada awal pelaksanaan PJP



1 kondisi infrastruktur ekonomi maupun social masih sangat kurang, berkualitas buruk dan penyebar regionalnya timpang, sehingga merupakan salah satu kendala upaya pembangunan. Dengan demikian pembangunan ekonomi yang secara de facto memprioritaskan pembangunan sector industry yang tidak berbasis pada pertanian telah gagal menciptakan pembangunan secara berkelanjutan (Chaniago, 2012).

### **Pemerintahan Jokowi dan Yusuf Kalla (2014 – 2019)**

Kebijakan pembangunan pertanian atau pangan pada pemerintahan saat ini, terdapat pada Program Peningkatan Kedaulatan Pangan, yang merupakan salah satu pada program ke enam dari Nawacita yakni Mewujudkan Kemandirian Ekonomi dengan Menggerakkan Sektor-Sektor Strategis Ekonomi Domestik. Sesuai arahan UU No. 17/2007 Tentang RPJPN 2005-2025, UU No. 18/2012 Tentang Pangan, dan UU No. 19/2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani dan sasaran di atas, maka arah kebijakan umum kedaulatan pangan dalam RPJMN 2015-2019 adalah: pemantapan ketahanan pangan menuju kemandirian pangan dengan peningkatan produksi pangan pokok, stabilisasi harga bahan pangan, terjaminnya bahan pangan yang aman dan berkualitas dengan nilai gizi yang meningkat, serta meningkatnya kesejahteraan pelaku usaha pangan terutama petani, nelayan, dan pembudidaya ikan.

Memperhatikan kebijakan dan strategi pembangunan pertanian pada pemerintahan saat sekarang, secara umum merupakan pengulangan dari program-program terdahulu, yang mengarah kembali ke revolusi hijau tanpa memprioritaskan peningkatan kesejahteraan petani (Syahyuti, 2013). Keberhasilan revolusi hijau dan Indonesia berhasil mencapai swasembada pangan, prioritas pembangunan di berbagai negara, termasuk Indonesia, lebih terarah ke sektor industri. Pemicu pokoknya ialah kemajuan suatu negara sering diyakini bergantung pada kemajuan sektor industrinya sehingga banyak negara berkembang yang semula menumpukan perekonomian mereka pada sektor pertanian tergopoh-gopoh mengalihkan prioritas pembangunan untuk lebih mendorong sektor industry. Sesungguhnya, tidaklah salah mendorong pertumbuhan sektor industri karena nilai tambah yang lebih besar akan dapat diperoleh dari sektor tersebut. Akan tetapi, menjadi kurang tepat jika pengembangan industri dilakukan dengan menelantarkan sektor pertanian. Harusnya, industri yang pertama didorong negara agraris ialah agroindustri yang berbasis komoditas pangan dan pertanian yang dihasilkan di dalam negeri (Lakitan, 2014).

Krisis pangan yang terjadi di Indonesiapada tahun 2007/2008, merupakan involusi atau

kemerosotan pertanian yang telah terjadi sejak 1950-an, tetapi tidak di tangani secara serius oleh pemerintah. Fragmentasi lahan mulai terjadi hingga produktivitas lahan merosot. Krisis pangan pada periode 2007/2008 juga ada kaitannya dengan strategi atau orientasi pengembangan pertanian yang diterapkan/dianjurkan oleh lembaga-lembaga dunia, yang lebih memprioritaskan agroindustri berorientasi pasar dunia dan menjadi penyuplai jaringan supermarket global. Dengan demikian merupakan pertanda bahwa pembangunan pertanian mulai terpuruk karena pondasi yang kurang kuat sehingga bangunan tersebut runtuh (Tulus, 2010). Menurut (Sukino, 2013) mengungkapkan bahwa hal ini disebabkan kekeliruan pembangunan yang dilaksanakan selama ini. Kekeliruan pembangunan yang mendasar adalah tidak ditematkannya pembaruan agraria yang berupa penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai pra-kondisi dari pembangunan nasional.

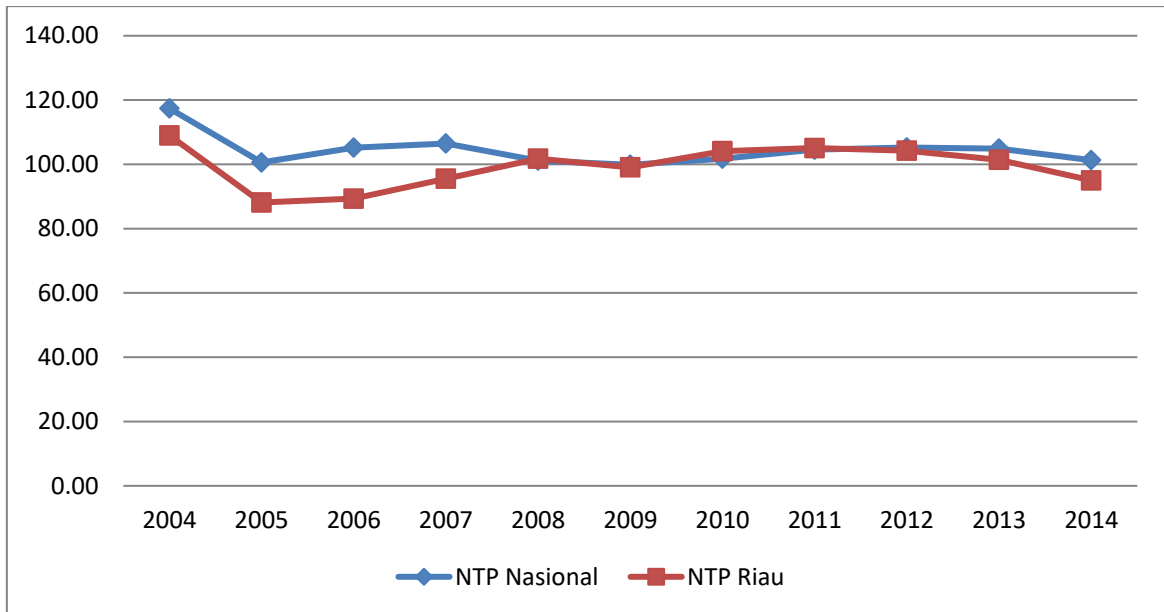
## **KESEJAHTERAAN PETANI**

### **Nilai Tukar Petani**

Nilai Tukar Petani (NTP) merupakan salah satu penanda (indikator) ekonomi rumahtangga tani yang paling tua dan dipublikasikan berkala secara konsisten oleh Badan Pusat Statistik (BPS) sehingga telah amat populer di Indonesia. NTP-BPS tersebut digunakan sebagai penanda kesejahteraan ekonomi rumahtangga tani. Kesejahteraan ekonomi lazim diukur sebagai daya beli pendapatan atas barang konsumsi.

Nilai tukar petani penting untuk diukur dan diketahui untuk menunjukkan keadaan tingkat kesejahteraan petani, yang memberikan gambaran berapa besar tingkat kemiskinan dan keberhasilan kebijakan pemerintah. Nilai tukar petani juga penting sebagai pengukur kemampuan daya tukar sektor pertanian terhadap sektor non pertanian. Fluktuasi NTP menunjukkan fluktuasi kemampuan riil petani dan mengindikasikan kesejahteraan petani (Ruauw, 2010).

Data Nilai Tukar Petani (NTP) dari tahun ke tahun dan antar wilayah menunjukkan tidak ada perbaikan yang cukup nyata. NTP di Indonesia periode 2004 – 2014 tidak kunjung meningkat, akibatnya kesejahteraan petani semakin terpinggirkan. Penyebab utamanya adalah disparitas harga yang tajam antara harga di level petani dengan harga di level konsumen pada komoditas pertanian. Petani menerima harga dibawah harga keekonomiannya (Indef, 2014) (Gambar 1)



Gambar 1. Perkembangan Nilai Tukar Petani (NTP) di Indonesia dan Provinsi Riau Tahun 2004 – 2014

### Perkembangan Kesejahteraan Petani

Kesejahteraan petani merupakan tujuan pembangunan pertanian dan pembangunan nasional. Merupakan perjuangan setiap keluarga untuk mencapai kesejahteraan anggota keluarganya. Secara sederhana keluarga petani dikatakan sejahtera manakala dapat memenuhi kebutuhan dasar anggotanya. Menjadi petani berhadapan dengan resiko usaha yang diakibatkan berbagai faktor, diantaranya faktor alam yang sering kali tidak dapat diprediksi. Beban pertanian menjadi semakin berat manakala petani tidak pernah tahu bahkan tidak pernah bisa memprediksi berapa harga satuan hasil panen yang akan diterima, karena terbatasnya akses dan informasi pasar. Dengan banyaknya faktor yang tidak dapat dikontrol dalam usaha pertanian, menyebabkan terlalu besar unsur ketidakpastian dalam usaha tani, sehingga sulit untuk merasa aman untuk berusahatani (Syahyuti, 2013).

Setelah keberhasilan Revolusi Hijau dan Indonesia berhasil mencapai swasembada pangan, prioritas pembangunan di berbagai negara, termasuk Indonesia, lebih terarah ke sektor industri. Pemicu pokoknya ialah kemajuan suatu negara sering diyakini bergantung pada kemajuan sektor industrinya sehingga banyak negara berkembang yang semula menumpukan perekonomian mereka pada sektor pertanian tergopoh-gopoh mengalihkan prioritas pembangunan untuk lebih mendorong sektor industry. Sesungguhnya, tidaklah salah mendorong pertumbuhan sektor industri karena nilai tambah yang lebih besar akan dapat diperoleh dari sektor tersebut. Akan tetapi, menjadi kurang tepat jika pengembangan

industri dilakukan dengan menelantarkan sektor pertanian. Harusnya, industri yang pertama didorong negara agraris ialah agroindustri yang berbasis komoditas pangan dan pertanian yang dihasilkan di dalam negeri (Lakitan, 2014).

Penurunan perhatian terhadap sektor pertanian walhasil telah dirasakan akibatnya pada saat ini dan cenderung akan semakin parah jika tidak dilakukan upaya pemulihan secara cepat dan tepat. Pada tataran global, harga komoditas pangan mulai naik dan krisis pangan mulai membayangi. Untuk beberapa negara Afrika, hal itu sudah terjadi. Untuk Indonesia, kekhawatiran terhadap kemungkinan kekurangan pangan juga mulai dirasakan. Kebijakan *land reform* sejak pemerintahan 2005 – 2014, belum memberikan hasil yang jelas. Peningkatan kemakmuran petani, yang selalu menjadi tema sentral, masih sekedar mimpi dan harapan (Gumiwang, 2014).

Indonesia, sebagai negara *transforming countries* dicirikan bahwa sebagian besar petani menggarap kurang dari setengah hektar lahan dan hasil panen tradisional hanya menyediakan sedikit peluang penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan pendapatan. Strategi baru yang seyogyanya diadopsi oleh pemerintah kita adalah perubahan orientasi pembangunan pertanian yang selama ini terfokus pada tanaman dan ternak bernilai rendah (*low-value-commodities*) ke yang bernilai tinggi (*high-value commodities*), dari orientasi pasar domestic ke pasar internasional, dari pertanian ke agroindustri dan sector non pertanian (agribisnis) di pedesaan yang menciptakan nilai tambah (*value added*) yang lebih tinggi (Daryanto, 2010).

Kepemilikan lahan di Indonesia sangat kecil, petani hanya mengelola lahan kurang dari 0,4 hektar. Bahkan jutaan petani sebenarnya hanya buruh tani tanpa kepemilikan lahan (*landless*). Mereka menggantungkan hidupnya dari jasa buruh untuk berbagai aktivitas pertanian atau sebagian merupakan penggarap dan penyewa. Dengan kepemilikan lahan yang sangat kecil, peningkatan produksi saja tidak akan berdampak nyata bagi peningkatan pendapatan yang diterima petani. Apalagi kalau harga yang diterima tidak juga meningkat nyata. Perhatian yang serius terkait aspek hilir yaitu kebijakan harga yang layak masih sangat terbatas atau bahkan terabaikan (Pakpahan, 2004).

Peningkatan produksi tidak akan mampu dicapai secara optimal apabila tidak didahului oleh landreform. Sementara, keadilan juga tidak mungkin dapat dicapai tanpa landreform. Jadi, landreform tetaplah menjadi langkah dasar yang menjadi basis pembangunan pertanian dan pedesaan. Dalam pembaruan agraria tercakup permasalahan redistribusi tanah,

peningkatan produksi dan produktifitas, pengembangan kredit untuk pertanian, pajak lahan, hubungan penyakapan dan regulasi baru sistem pengupahan buruh tani, dan konsolidasi tanah. Dengan kata lain, ada dua pembaruan yang harus dilakukan dalam pembaruan agraria, yaitu land tenure reform (hubungan pemilik dan penyakap) dan land operation reform (perubahan luas penguasaan, pola budidaya, hukum penguasaan, dan lain-lain) (Syahyuti, 2004).

Peningkatan nilai tukar petani dapat dilakukan dengan menghilangkan kendala penerapan teknologi, pengendalian harga sarana produksi dan harga jual komoditas pertanian, sehingga usahatani tersebut masih memberikan keuntungan bagi petani. Kendala penerapan teknologi seperti ketersediaan benih/bibit ber- mutu, pupuk, obat-obatan, teknologi budidaya sampai pasca panen yang diarahkan untuk meningkatkan produktivitas usahatani. Namun suatu hal yang tidak boleh dilupakan adalah harga sarana produksi harus tetap terjangkau oleh petani dan harga jual komoditas tersebut masih memberikan keuntungan bagi petani. Peningkatan produktivitas kurang berarti bagi petani apabila harga jual kurang menguntungkan, pendapatan pertanian akan lebih rendah dari pengeluaran rumah tangga. Pengembangan infrastruktur, pendidikan dan pembinaan keterampilan petani sangat penting agar petani dapat bekerja secara mandiri dan nilai tukar petani itu sendiri meningkat. Perbaikan infrastruktur perlu dikomplemenkan dengan pembenahan struktur dan efisiensi pemasaran sehingga daya beli petani dan daya tukar petani dapat ditingkatkan (Ruauw, 2010).

Selama ini idiologi penyediaan pangan pangan kita adalah pangan murah. Ideologi pangan murah pada awalnya memang diterapkan di banyak negara terutama pada saat gencarnya tahap awal pembangunan ekonomi. Padahal sesungguhnya, perbaikan kebijakan harga yang lebih berpihak pada produsen yang utamanya petani gurem secara langsung akan memberikan rangsangan bagi mereka untuk meningkatkan produktivitas usaha taninya. Dengan harga yang lebih baik, petani menjadi semakin serius melakukan proses produksi sehingga dapat mencapai hasil yang lebih baik. Pada gilirannya pendapatan akan meningkat dan dalam batas tertentu kemakmuran dapat diwujudkan. Selain itu, petani akan memiliki kemampuan daya beli (*purcashing power*) yang lebih baik terhadap barang industri dan jasa sehingga permintaan akan barang industri juga akan meningkat. Pada gilirannya, sektor industri dan jasa juga akan terdorong untuk lebih produktif karena adanya peningkatan permintaan. Akhirnya siklus ini secara keseluruhan juga akan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (Astarini, 2010).

Pembangunan sektor pertanian dalam perspektif pembangunan nasional harus diletakkan dalam kedudukan yang seimbang dengan pembangunan sektor ekonomi lain dalam kerangka industrialisasi secara bertahap, artikulatif, dan berimbang berbasis pertanian. Pertanian untuk pembangunan dalam implementasinya dapat dilakukan dengan pengembangan agribisnis berdaya saing dan berkelanjutan. Starateginya dapat dilaksanakan melalui : 1) reorientasi pembangunan dari pembangunan ekonomi konvensional kearah pembangunan ekonomi secara berkelanjutan; 2) memposisikan pertanian sebagai sektor andalan dalam pembangunan nasional; 3) mewujudkan kemandirian pangan secara berkelanjutan; 4) mengurangi jumlah petani miskin dan membangun partisipasi petani; 5) pertanian untuk pembangunan mampu memadukan pertumbuhan, pemerataan, dan berkelanjutan dan 6) membangun sistem agribisnis berdaya saing dan berkelanjutan (Daryanto, 2010).

## **KESIMPULAN**

1. Model pembangunan pertanian Indonesia dari dulu hingga saat sekarang, sebagian besar merupakan penggulangan sejarah pelaksanaan kebijakan pembangunan di masa lalu. Perhatian lebih banyak diberikan pada proses bagian hulu seperti akses sumber daya lahan, penyediaan berbagai sarana produksi dan teknik produksi. Idiologi penyediaan pangan adalah pangan murah.
2. Kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia dari masa kemasa tidak menunjukkan perubahan yang berarti. Ditemukan adanya kebijakan pembangunan pertanian setelah kemerdekaan yang menggulang kebijakan pada zaman kolonial. Perhatian yang serius terkait aspek hilir yaitu kebijakan harga yang layak masih sangat terbatas atau bahkan terabaikan. Persoalan pertanian tidak dapat dipandang sebagai persoalan sektoral, tetapi harus ditempatkan sebagai persoalan negara.
3. Implementasi pembangunan pertanian belum dapat meningkatkan kesejahteraan petani selama ini, hal ini dapat dilihat dari perkembangan nilai tukar petani yang relatif tidak menunjukkan peningkatan. Kehidupan petani Indonesia makin sulit karena memang laju kehidupannya dibiarkan berlanjut tanpa jaminan hak hidup yang lebih baik dari negara. Implementasi reformasi agraria sebagai salah satu jalan peningkatan kesejahteraan petani masih berjalan ditempat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, B. (2007). *Diagnosis Ekonomi Politik Pangan dan Pertanian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Arifin, B. (2013). *The Roles of Input Policies in Transforming Agriculture in Indonesia*. Washington.D.C: IFPRI.
- Astarini, A. (2010). Kajian Ketahanan Pangan Indonesia. *Media Ekonomi dan Manajemen* , 21(1), 51-60.
- Budiasa, I. (2011). *Pertanian Berkelanjutan : Teori dan Permodelan*. Denpasar: Udayana University Press.
- Chaniago, A. A. (2012). *Gagalnya Pembangunan: Membaca Ulang Keruntuhan Orde Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Dahuri, R. (2008). Pembangunan Pertanian Berkelanjutan : dalam Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Ekologi. *Agrimedia* , 4 No.1, 5-11.
- Daryanto, A. (2010). Memposisikan Secara Tepat Pembangunan Pertanian Dalam Persepektif Pembangunan Nasional. Bogor: Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis Institut Pertanian Bogor.
- Fakih, M. (2011). *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist Press.
- Geertz, C. (1993). *Involusi Pertanian : Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Gumiwang, R. (2014). *Ketika 10 Tahun di Tangan Seorang Doktor Pangan IPB*. Retrieved 02 23, 2015, from [Bisnis.com](http://Bisnis.com).
- Idjudin. (2011). Peranan Konservasi Lahan dalam Pengelolaan Perkebunan. *Jurnal Sumberdaya Lahan* , Vol 5 No 2, 103-116.
- Idjudin, dkk . (2013). Keragaan dan Dampak Penerapan Sistem Usaha Tani Konservasi terhadap Tingkat Produktivitas Lahan Perbukitan Yogyakarta. *Jurnal Litbang Pertanian* , 22, 49-56.
- Indef. (2014). *Kebijakan Ekonomi 5 tahun Mendatang: Merebut Momentum, Membalik Keadaan*. Jakarta: Press Release INDEF.
- Krisnamurti, B. (2006). *Revitalisasi Pertanian : Sebuah Konsekuensi Sejarah dan Tuntutan Masa Depan. Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: Buku Kompas.
- Lakitan, B. (2014, November 24). Kesejahteraan Petani dan Kedaulatan Pangan. *Media Indonesia*.
- P. Simatupang dan Syafaat. (2007). Industri Berbasis Pertanian sebagai Grand Strategy Pembangunan Ekonomi Nasional. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* , 1-15.
- Pakpahan, A. (2004). Hak Hidup Petani dan Impor Produk Pertanian. *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian* , Vol 2 No.1, 17-24.
- Ruauw, E. (2010). Nilai Tukar Petani sebagai Indikator Kesejahteraan Petani. *Analisis Sosial Ekonomi* , Volume 6 Nomor 2, 1-8.
- Subejo. (2013). *Bunga Rampai Pembangunan Pertanian dan Pedesaan*. Jakarta: UI Press.
- Sukino. (2013). *Membangun Pertanian dengan Pemberdayaan Masyarakat Tani*. Yogyakarta: Pustaka Baru Press.
- Syahyuti. (2004). Kendala Pelaksanaan Landreform di Indonesia : Analisa terhadap Kondisi dan Perkembangan berbagai Faktor Prasyarat Pelaksanaan Reforma Agraria. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* , Vol.22 No.2, 89-101.
- Syahyuti. (2013). Pemahaman terhadap Petani Kecil sebagai Landasan Kebijakan Pembangunan Pertanian. *Forum Agro Ekonomi* , 55-63.

- Tulus, T. (2010). *Pembangunan Pertanian dan Ketahanan Pangan*. Jakarta: Universitas Indonesia-Press.
- Widodo, S. (2011). *Konsep, Teori dan Paradigma Pembangunan Pertanian. Bagian dalam Pembangunan Pertanian : Membangun Kedaulatan Pangan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.