

## KONVERSI LAHAN PERTANIAN DAN PERSOALAN KEDAULATAN PANGAN

**U. Maman\***

### **ABSTRAK**

*Dalam hal ini kita membutuhkan adanya revitalisasi ideologis, khususnya dalam memandang sektor pertanian, kita harus bisa melihat secara jeli aspek-aspek apa sesungguhnya yang dapat diserahkan kepada mekanisme pasar bebas, dan aspek apa yang harus dikelola dan diatur oleh negara. Persoalan pertanahan tidak bisa dilepas pada mekanisme pasar melainkan perlu pengaturan oleh negara. Demikian halnya penyediaan irigasi, pengadaan bibit, pupuk, dan pengadaan berbagai sarana dan prasarana lainnya, baik yang terkait langsung dengan sektor pertanian atau yang tidak terkait langsung. Secara teori dan praktis petani harus memungkinkan memperoleh keuntungan yang sangat tinggi agar mereka tertarik sektor pertanian. Dari kajian di atas dapat disimpulkan bahwa konversi lahan pertanian pangan akan sulit dikendalikan. Insentif pajak yang diberikan petani tidak memiliki daya tarik bagi petani untuk tetap bertahan di sektor pertanian pangan tidak memiliki pengaruh signifikan. Kepemilikan lahan dan kecukupan pangan secara mandiri yang selama ini menjadi simbol kekayaan dan kehormatan di pedesaan sudah semakin menghilang sejalan dengan komersialisasi dan masuknya ekonomi uang ke pedesaan; petani lebih bersifat komersial dan berhitung dengan keuntungan dalam menggarap lahan pertanian. Kebijakan Pemerintah bersama DPR yang memberikan Low Enforcement kepada petani yang melakukan konversi lahan pertanian pangan hanya akan memelihara keberadaan lahan sebagai kawaan pertanian pangan; Kebijakan Pemerintah hanya tertarik untuk memproduksi dan menyediakan stock pangan yang memadai untuk rentang waktu tertentu, dengan mengundang para pengusaha swasta untuk masuk pada sektor pertanian pangan dengan sejumlah insentif bagi mereka, yang berimplikasi bagi ketersediaan pangan namun harganya akan meninggi, dan tidak memberikan implikasi ekonomi yang menguntungkan bagi petani skala kecil.*

**Kata Kunci:** konversi, keamanan pangan, kedaulatan pangan, lahan,

### **ABSTRACT**

*Food security and sovereignty related to the existence of a nation and a state. Many of the nations wiped off the map of the world as they face food issues. The rate of conversion of agricultural land in Indonesia will lead to dependence on food imports, which resulted in the loss of food sovereignty. On the basis of in-depth study of literature, It has proved that*

*the desire and managing agricultural land in Indonesia is based solely on the rural culture that ownership of agricultural land and food security is a symbol of wealth and honor. The farmers do not think profit and commercial. However, this culture is fading due to the inclusion of commercialization and economic money into the rural in line with the modernization of the countryside. With the principles of commercialization, conversion of land will be the right choice, because businesses in the sector of food agricultural is not profitable. On the other hand, Indonesian goverment has not found the right formula to make the food agricultural is profitable for small scale land farmer as to reduce the rate of land conversion.*

**Keywords:** *conversion, food security, food sovereignty, land*

## PENDAHULUAN

Konversi lahan pertanian pangan pada penggunaan non-pertanian merupakan persoalan serius yang sedang kita hadapi sekarang ini, dan masih akan berlangsung beberapa tahun yang akan datang, jika Pemerintah belum berhasil menemukan model yang komprehensif dan terpadu mengenai pembangunan pertanian.

Penyelesaian konversi lahan tidak boleh didekati secara parsial hanya di sektor pertanian melainkan secara terpadu dengan sektor-sektor yang lain, seperti sektor pertambangan dan energi, sektor kehutanan, infrastruktur dan lain sebagainya. Hal ini terutama menyangkut sumber pendanaan bagi pemberdayaan petani, dan peningkatan kesejahteraan mereka. Berbagai asset strategis yang kita miliki diharapkan menjadi sumber pendanaan bagi pembangunan pertanian.

Bertolak dari hasrat untuk menjaga keamanan, ketahanan, dan kedaulatan pangan, perlu adanya evaluasi kritis mengenai berbagai kebijakan yang terkait dengan upaya pengendalian laju konversi lahan, sebagai upaya untuk menghasilkan model pembangunan pertanian yang

komprehensif dan *integrated* dengan sektor-sektor pembangunan yang lain. Karena itu, yang menjadi pertanyaan adalah: (1) apa saja faktor-faktor pendorong laju konversi lahan pertanian secara makro terkait dengan kebijakan pembangunan; dan (2) bagaimana seharusnya kebijakan pembangunan pertanian dalam upaya mengurangi laju konversi lahan pertanian? Dengan menjawab dua persoalan tersebut, diharapkan akan diperoleh formula kebijakan yang tepat untuk merivalitasi sektor pertanian.

## Fakta tentang Konversi lahan Pertanian

Data yang disediakan berbagai media massa menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian sudah sangat mengkhawatirkan. Menurut Khudori, anggota POKJA Ahli Dewan Ketahanan Pangan Pusat (2010–2014), dalam rentang waktu 1999-2002, laju tahunan konversi lahan 110.000 hektar. Angka ini melonjak pada periode 2002-2006 menjadi 145.000 hektar per tahun. Bahkan dalam rentang periode 2007-2010 di Jawa saja laju konversi rata-rata 200.000 hektar per tahun.

Berdasarkan Sensus Pertanian (SP) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) selama periode 1983-1993 konversi lahan pertanian mencapai 1.280.268 hektar dan sebagian besar terjadi di Jawa. Sedangkan selama periode 1993-2003 konversi lahan pertanian sebesar 1.284.109 hektar terjadi di Sumatera. Secara lebih rinci jumlah konversi lahan pertanian untuk rentang waktu 1993-2003 dijadikan dalam Tabel 1. Dalam rentang waktu tersebut, di seluruh pulau-pulau besar di Indonesia, seperti Jawa, Nusa Tenggara, Sumatera, Kalimantan, Maluku, dan Irian Jawa, terjadi penurunan luasan areal lahan pertanian pangan. Dalam rentang waktu 1983-1993 terjadi pengurangan lahan 1 280 268 ha; selanjutnya untuk periode 1993-2003 juga terjadi pengurangan yang sangat signifikan, yakni 1 284 109 ha.

Dalam rentang waktu 20 tahun tersebut memang terdapat penambahan jumlah sawah. Hanya saja penambahan tersebut tidak signifikan dibandingkan dengan hilangnya lahan pertanian. Di Sulawesi, selama periode 1983-1993 terdapat penambahan jumlah sawah seluas 134 693 ha; di Maluku seluas 21 717 ha; dan di Irian Jaya seluas 9 455 ha. Demikian halnya untuk periode 1993-2003 terjadi penambahan areal sawah yang sangat tidak signifikan. Di Bali dan Nusa Tenggara terdapat penambahan 35 333 ha, dan di Sulawesi terdapat penambahan seluas 412 064; sebuah penambahan yang tidak signifikan dibandingkan jumlah areal sawah yang hilang selama periode 1993-2003 seluas 1 284 109 ha di seluruh Indonesia.

Untuk periode selanjutnya, dari 2003 sampai 2006, laju konversi lahan pertanian masih terus berlanjut. Data BPS tahun 2004 menunjukkan bahwa besaran

laju alih fungsi lahan pertanian dari lahan sawah ke non sawah sebesar 187.720 ha per tahun, dengan rincian bahwa alih fungsi ke non pertanian sebesar 110.164 ha per tahun dan alih fungsi ke pertanian lainnya sebesar 77.556 ha per tahun. Adapun alih fungsi lahan kering pertanian ke non pertanian sebesar 9.152 ha per tahun. Berdasarkan sintesis data dan informasi dari sejumlah hasil penelitian dan data yang dipublikasikan oleh sejumlah lembaga terkait, diperkirakan luas lahan sawah yang terkonsversi tidak kurang dari 150.000 hektar/tahun.

### **Tergantung Pangan Impor**

Di sisi lain, kebutuhan konsumsi pangan, khususnya beras, terus meningkat. Menurut laporan Kementan, sekarang ini setiap orang Indonesia menghabiskan rata-rata 139 kilogram beras per tahun. Untuk 2013, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 230 juta orang. Artinya, untuk tahun 2013 ini saja, Indonesia membutuhkan sedikitnya 31.97 juta ton beras. Dan untuk memproduksi beras sebanyak itu memerlukan 12 juta hektar lahan.

Persoalan lain, sebanyak 75 persen lahan pertanian di Indonesia sudah kritis karena mengalami penurunan kesuburan. Karena itu, menurut Kementan, dalam beberapa tahun kedepan, Indonesia akan mengalami defisit lahan pertanian seluas 730.000 hektare. Jika tidak ditangani, defisit lahan itu akan meningkat menjadi 2,21 juta hektare pada 2020. Dan akan terus bertambah menjadi 5,38 juta hektare pada 2030. Artinya, Indonesia akan menjadi negara yang semakin tergantung pada pangan impor.

Tabel 35. Konversi Lahan Pertanian di Indonesia, 1983-2003

Wilayah	Total Lahan Pertanian (ha)			Konversi Lahan (ha)	
	SP 1983 <sup>1)</sup>	SP 1993 <sup>2)</sup>	SP 2003 <sup>3)</sup>	1983-1993	1993-2003
Jawa	5.422.449	4.407.029	4.019.887	-1.015.420	-387.142
Bali & Nusa Tenggara	1.208.164	1.060.218	1.095.551	-147.946	+35.333
Sumatera	5.668.811	5.416.601	4.249.706	-252.210	-1.166.895
Sulawesi	1.637.811	1.772.444	2.184.508	+134.693	+412.064
Kalimantan	2.222.153	2.191.596	2.096.230	-30.557	-95.366
Maluku	378.662	400.339	351.970	+21.717	-48.369
Irian Jaya	166.322	175.777	142.043	+9.455	-33.734
<b>Indonesia</b>	<b>16.704.272</b>	<b>15.424.004</b>	<b>14.139.895</b>	<b>-1.280.268</b>	<b>-1.284.109</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik

<sup>1)</sup> Sensus Pertanian Seri J3, 1983

<sup>2)</sup> Sensus Pertanian Seri J3, 1993

<sup>3)</sup> Sensus Pertanian Seri A3, 2003

Padahal kondisi Indonesia antara tahun 1995-2000 sesungguhnya belum berhasil mencukupi beberapa kebutuhan pangan utama, seperti beras, jagung, pemanis (gula), sayuran, buah, sapi, unggas, susu, dan telur. Menurut laporan FAO yang tertuang dalam *Food Balance Sheet*, untuk beras di tahun 2000 Indonesia masih minus 3,8 % dari total kebutuhan; jagung minus 11,8%; pemanis (gula) minus 46,5%; sayuran minus 4,8%; buah minus 3,9%; sapi minus 8,3%; unggas minus 2,0%; dan susu minus 75,4%. Dengan semakin menurunnya luasan lahan pertanian di Indonesia, maka Indonesia akan semakin tergantung pada pangan import, suatu hal yang akan menambah persoalan pangan di Indonesia. Hal ini sangat ironis, karena tahun 1984 Indonesia pernah mendapat penghargaan dari FAO sebagai negara yang berhasil swasembada pangan, yakni negara yang mampu mencukupi kebutuhan pangan secara mandiri, tidak tergantung pada bantuan dari negara-negara lain.

### Kedaulatan Pangan dan Eksistensi Bangsa

Ketergantungan pada pangan import akan mengakibatkan hilangnya kedaulatan pangan sebuah negara, walaupun sementara waktu masih bisa memelihara ketahanan pangan dengan cara membeli dan bekerjasama dengan negara lain. Kedaulatan pangan, yakni kemampuan sebuah negara untuk menyediakan, mencukupi, dan menetapkan kebijakan pangan secara mandiri sangat penting. Pangan bukan hanya sekedar komoditas biasa melainkan komoditas yang penuh dengan nuansa politis dan sosial yang bermuara pada ketahanan, kedaulatan, di an eksistensi sebuah bangsa dan negara.

Banyak negara yang terhapus dari peta dunia akibat menghadapi persoalan pangan. Kekaisaran Romawi Timur (Byzantium) berakhir karena kehabisan suplai pangan akibat blokade dan pengepungan yang dilakukan oleh Pasukan Turki Utsmani atas ibu kota Rowawi Timur, yakni Konstantinopel, dari berbagai arah, baik dari darat maupun laut. Penghentian ekspor gandum Amerika Serikat ke Uni Soviet di

tahun 1980-an mengakibatkan instabilitas politik Uni Soviet yang mempercepat keruntuhannya. Dalam sejarah Islam, Nabi Muhammad SAW pernah melakukan diplomasi pangan untuk memecah persekutuan Quraisy dan Yahudi Madinah dalam Perang Ahzab. Rasulullah SAW pergi kepada Uyainah bin Hishn bin Hudzaifah bin Badr dan kepada al-Harits bin Auf bin Abu Haritsah al-Murri. Saat itu keduanya menjadi panglima Perang Ghathfan. Nabi SAW menawarkan sepertiga hasil kurma Madinah kepada mereka, dengan kompensasi, keduanya pulang bersama pasukannya, tidak terlibat dalam persekutuan bersama-sama pasukan Quraisy untuk menyerang Islam. Dapat dibayangkan seandainya kita sepenuhnya tergantung pada pangan import, maka eksistensi dan kepercayaan diri kita akan berkurang; kita akan mudah dikendalikan pihak lain.

Karena itu, mempertahankan keamanan dan kedaulatan pangan memang sangat penting. Dalam hal ini Pemerintah Indonesia pun sebenarnya sudah merasakan adanya persoalan yang sangat pelik dalam hal konversi lahan, tetapi kelihatan belum menemukan formula yang tepat untuk menyelesaikannya. Pemerintah berusaha menghentikan laju konversi lahan pertanian, hanya dengan upaya moratorium, seperti tampak dalam pernyataan dan himbauan Mentan Suswono dan Menko Perekonomian Hatta Rajasa untuk penghentian (sementara) konversi lahan pertanian. Sebelumnya, Pemerintah bersama DPR juga telah mengesahkan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLPB) yang memberi sanksi pada petani yang mengkonversi lahan pertanian, yang

ditetapkan sebagai kawasan pertanian pangan berkelanjutan. Beberapa Pemda juga memberikan insentif pajak bagi lahan pertanian pangan. Pemerintah pun memberikan subsidi harga dalam pengadaan saprotan.

Namun semua langkah ini belum berhasil mencegah laju konversi lahan. Dorongan untuk mengkonversi lahan pertanian masih terlalu besar. Demikian halnya magnet yang menarik petani untuk mengalihkan fungsi lahan pertanian pada penggunaan lain masih terlalu kuat dibanding berbagai kebijakan pemerintah yang berusaha menahan laju alih fungsi lahan. Karena itu, perlu adanya penelitian mengenai faktor pendorong dan faktor penarik bagi konversi lahan pertanian, sebagai sebuah proses untuk merumuskan model pembangunan yang komprehensif dan terpadu (*integrated*). Pertanian seharusnya bukan merupakan entitas yang terpisah melainkan sebagai satu kesatuan dalam penataan dan pengelolaan asset sebuah negara secara menyeluruh.

### **Budaya Yang Semakin Meluntur**

Memang, hasrat mengelola dan memiliki lahan pertanian terkait dengan persoalan budaya. Kepemilikan lahan pertanian (sawah) bagi beberapa kelompok etnis (*ethnic group*) di sejumlah pedesaan di Indonesia merupakan simbol kekayaan yang sangat bergengsi. Sekelompok masyarakat di pedesaan dikatakan kaya jika memiliki sawah dan ladang yang sangat luas. Hal ini terutama bagi para petani yang bersifat *subsistence* (menggarap lahan pertanian hanya untuk memenuhi kebutuhan keluarganya, baik keluarga kecil maupun keluarga besar). Hal inilah yang

menjadi faktor utama keberlangsungan sektor pertanian.

Namun demikian, masuknya ekonomi uang ke pedesaan sejalan dengan modernisasi pedesaan mengakibatkan lunturnya budaya *subsistance*. Batas antara desa dengan kota semakin menipis. Perbedaan antara desa-kota bukan lagi bersifat budaya, melainkan semata-mata batas-batas wilayah administratif. Arus komersialisasi memasuki wikayah pedesaan dengan deras.

Pertimbangan - pertimbangan komersial dan berhitung dengan keuntungan jauh lebih menonjol dibandingkan dengan aspek *subsistance*, kebersamaan dan gotong royong. Kelompok-kelompok masyarakat di pedesaan – setidaknya untuk beberapa kelompok etnis – memiliki pertimbangan ekonomi dan keuntungan yang sangat menonjol. Bahkan boleh dikata mereka lebih *countable* dari pada masyarakat perkotaan itu sendiri – walaupun pernyataan ini masih bersifat hipotetik yang perlu pembuktian lebih lanjut.

Ketika sektor-sektor non-pertanian tampak lebih menguntungkan, dengan sendirinya bekerja di sektor pertanian (khususnya pangan) tidak lagi memiliki daya tarik. Mereka dengan sendirinya akan meninggalkan sektor pertanian. Hal ini lagi-lagi menjadi faktor yang sangat tidak bagus bagi keberlangsungan sektor pertanian; dan ini merupakan masalah tersendiri yang perlu pemecahan. Yang menjadi pertanyaan: bagaimana agar para petani tertarik, bangga, dan menguntungkan bekerja di sektor pertanian yang sangat penting itu.

### **Low Enforcement Yang Tidak Produktif**

Kalangan DPR dan Pemerintah menyadari perlunya mempertahankan sektor pertanian. Namun yang menjadi kerangka berfikir (*frame of thought*) adalah kapitalisme, yang lebih banyak meneyerahkan sektor-sektor strategis kepada swasta. Berbagai komoditas strategis, seperti masalah pangan, energi, infrastruktur, dan berbagai asset strategis – seperti potensi hutan dan barang tambang – diserahkan kepada swasta dan berada di bawah kontrol swasta. Belakangan ini bukan hanya swasta dalam negeri tetapi swasta asing yang berusaha meraup keuntungan dari berbagai asset-asset strategis yang ada di Indonesia.

Karena kekuatan ekonomi berada di bawah kontrol swasta, maka pemerintah pun menjadi sangat tergantung pada swasta. Berbagai perundangan yang dirumuskan kalangan DPR dan Pemerintah lebih banyak berpihak pada swasta – atau setidaknya harus melibatkan pihak swasta. Ketika menghadapi persoalan konversi lahan pertanian pangan yang semakin fenomenal, maka Pemerintah pun seakan-akan tidak bisa lepas dari cengkaman swasta asing.

Kecenderungan demikian tampak ketika Pemerintah bersama DPR merumuskan UU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UUPLPPB), yakni UU No. 41/2009. UU ini dirancang secara khusus untuk memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan, dengan memberikan sanksi yang cukup berat bagi para petani yang berani melakukan konversi lahan pertanian pangan di kawasan atau di areal lahan yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagai kawasan pertanian pangan

berkelanjutan (PPB). Pasal 72 ayat 1 UU tersebut menyebutkan, “Orang perseorangan yang melakukan alih fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan ... dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).”

Sanksi tersebut jika benar-benar sudah efektif diterapkan, maka akan sangat memberatkan petani. Di satu sisi, dengan kuatnya aliran ekonomi uang ke pedesaan dan perkembangan di sektor-sektor non pertanian yang sangat pesat, petani semakin merasakan bahwa usaha di sektor pertanian tidak memiliki daya tarik secara ekonomi. Di sisi lain, dengan adanya UU tersebut, petani harus tetap mempertahankan lahannya yang ditetapkan sebagai kawasan PPB, tidak boleh melakukan alih fungsi lahan. Karena itu, boleh jadi sektor pertanian akan terlindungi dan bertahan, tetapi banyak petani yang merasa dirugikan; padahal banyak lahan yang betul-betul hak milik petani dan mereka berhak untuk menguasai, mengontrol, dan mengelola lahan tersebut sesuai kehendak mereka sebagai pemilik.

Kebijakan ini khawatir menimbulkan kontraproduktif. Petani betul-betul diposisikan sebagai pihak yang harus menyediakan pangan dengan harga terjangkau bagi mereka yang bergerak di sektor-sektor lain yang lebih menguntungkan. Karena itu, tidak salah jika dikatakan bahwa sebenarnya petani yang relatif miskin itu adalah pemberi subsidi bagi kaum industriawan yang berpenghasilan lebih baik. Betapa sedihnya berposisi sebagai petani. Kedaulatan pangan yang berimplikasi pada kemandirian dan keberlangsungan sebuah bangsa harus dibebankan kepada petani di bawah

kekuatan sanksi yang cukup memberatkan. Bersamaan dengan itu, petani tidak boleh mengambil keuntungan yang besar, karena Pemerintah pun biasanya menetapkan harga patokan gabah. Petani tidak boleh menjual gabah di atas harga patokan yang ditetapkan Pemerintah. Hal ini yang menjadi salah satu faktor penyebab nilai tukar petani jauh berada di bawah TK sektor industri.

Pemerintah memang beralasan bahwa harga gabah harus dikendalikan demi menjaga stabilitas sosial politik masyarakat. Jika harga beras melonjak cukup drastis, maka akan terjadi instabilitas politik yang cukup rawan, karena pangan merupakan komoditas yang sangat strategis. Tetapi di sisi lain untuk menimbulkan stabilitas sosial politik tersebut harus dibebankan kepada petani, yang mengakibatkan daya beli mereka semakin menurun; kesejahteraan mereka semakin merendah. Inilah persoalan yang sampai sekarang ini Pemerintah belum berhasil menemukan pemecahannya. Memang hal ini perlu pemecahan yang bersifat ideologis, tidak semata-mata diserahkan pada mekanisme pasar.

Namun demikian, sisi lain dari UUPLPPB adalah bahwa UU tersebut bukan hanya memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian pangan, melainkan memberikan kesempatan yang besar kepada swasta – atau bahkan mengundang swasta, baik swasta dalam negeri ataupun asing – untuk menggarap sektor pertanian pangan di kawasan PPB. Pasal 27 ayat 1 UUPLPPB menyebutkan, pengembangan terhadap lahan PPB meliputi intensifikasi dan ekstensifikasi lahan. Selanjutnya Ayat 2 Pasal 27 menegaskan, “Pengembangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah

daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, masyarakat dan/atau korporasi yang kegiatan pokoknya di bidang agribisnis tanaman pangan.”

Dengan keikutsertaan swasta dalam penyediaan pangan, maka para petani kecil harus berhadapan dengan para pengusaha besar di kawasan PPB. Para pengusaha besar dengan modal yang sangat memadai; berbagai peralatan yang lengkap; ditambah dengan akses terhadap berbagai sumber daya yang cukup baik (termasuk akses pada dunia perbankan); dan dilengkapi dengan kemampuan lobi yang cukup baik kepada sumber-sumber kekuasaan, baik di kalangan Pemerintah Pusat maupun Daerah. Dengan kekuatan tersebut, para pengusaha akan mampu mencapai efektivitas dan efisiensi yang cukup baik. Sebaliknya, petani dengan segala keterbatasannya tidak akan mampu menjalankan usaha yang layak dan berhasil.

Ketika usaha di sektor pertanian semakin tidak menguntungkan bagi petani kecil, maka terdapat kemungkinan para petani gurem akan menjual lahan miliknya kepada pengusaha besar. Dalam UUPLPPB tidak ada klausul yang melarang penjualan lahan. Yang dilarang adalah mengkonversi lahan dari peruntukan pertanian pangan dialihfungsikan pada penggunaan lain di luar sektor pertanian pangan. Karena itu, dengan adanya UUPLPB para pengusaha besar lebih diuntungkan. Mereka memiliki peluang besar untuk menguasai lahan pertanian milik petani gurem dengan cara membeli lahan tersebut ketika petani merasa bahwa usaha tani di sektor pangan tidak lagi menguntungkan lagi bagi mereka.

Konsentrasi pemilikan lahan pertanian dari petani ke pengusaha besar

tidak akan terhindari lagi. Para petani hanya akan menjadi penggarap di lahan bekas milik mereka sendiri. Kecenderungan demikian sesungguhnya sudah terjadi. Lahan pertanian pangan di sentra-sentra produksi padi, seperti di Karawang dan Indramayu, cenderung bukan milik petani melainkan milik para pengusaha yang tinggal di kota-kota besar. Para petani hanyalah sebagai penggarap. Kecenderungan ini akan semakin menguat dengan adanya UUPLPPB, karena UU ini tidak melindungi kepemilikan lahan oleh petani melainkan melindungi lahan agar tetap fungsional sebagai sentra produksi pangan.

### **Hanya Puas dengan Ketersediaan *Stock* Pangan**

UUPLPPB sama sekali tidak merisaukan apakah lahan tersebut dikuasai petani kecil atau oleh perusahaan swasta besar, atau bahkan oleh perusahaan asing. Semangat UUPLPBB adalah terlindunginya sektor pertanian pangan serta tersedianya *stock* pangan yang aman untuk rentang waktu tertentu. Bahkan terdapat anggapan bahwa untuk memelihara *stock* pangan nasional yang aman, Pemerintah tidak bisa mengandalkan petani gurem dengan lahan yang sempit, melainkan harus bekerjasama dengan (atau bahkan menyerahkan pengelolaan lahan kepada) perusahaan swasta, baik swasta lokal ataupun swasta asing.

Secara faktual, dengan adanya proyek-proyek *food estate* yang didasarkan pada UUPLPBB membuktikan keberpihakan Pemerintah kepada perusahaan nasional atau multinasional. Tegasnya, dalam proyek *food estate*, Pemerintah memberikan izin dan fasilitas

kepada berbagai perusahaan besar swasta untuk mengelola lahan-lahan milik pemerintah guna pengadaan pangan nasional. Menurut data Kementerian Pertanian, pada akhir tahun 2012, terdapat 36 perusahaan yang sedang proses untuk menggarap lahan pertanian pangan dalam proyek food estate; dan tujuh perusahaan di antaranya telah memulai kegiatan usaha pertanian dalam skala luas. Ketujuh perusahaan tersebut adalah: Wilmar International, Medco Group, Rajawali Group, Murdaya Poo Group, PT. Bangun Tjipta Sarana, Sinar Mas Group dan Artha Graha Group. Lebih jelasnya, mengenai perusahaan yang sudah aktif dan sedang mengikuti proses penggarapan lahan proyek *food estate* disajikan dalam Tabel 2.

Dengan adanya fasilitas dan izin yang diberikan Pemerintah dalam proyek *food estate*, Pemerintah benar-benar mengkondisikan bagi keikutsertaan

pengusaha swasta dalam proyek penyediaan pangan nasional. Atas dasar PP Nomor 94/2010 Pemerintah memberikan insentif kepada perusahaan (investor) yang bersedia ikut serta dalam proyek *food estate*, yakni kegiatan menggarap sektor pertanian pangan untuk pengadaan pangan nasional. Insentif tersebut berupa: (a) *tax holiday*, yakni pembebasan pajak penghasilan untuk jangka waktu tertentu; dan (b) diskon pajak bagi perusahaan yang menggelar program tanggung jawab sosial (*Corporate Social Responsibility/CSR*).

Dengan adanya proyek *food estate* tersebut, apalagi kalau sudah dikembangkan pada proyek pangan utama, seperti beras, stok pangan nasional akan tersedia dengan mencukupi karena kemampuan perusahaan swasta nasional atau multinasional yang cukup berpengalaman, serta dukungan dari Pemerintah yang sangat besar.

Tabel 36. Daftar Perusahaan Yang Ikut Serta dalam Proyek *Food Estate*

NO	NAMA PERUSAHAAN	LUAS LAHAN (ha)	JENIS USAHA	KET
1.	PT. Bangun Cipta Sarana	14.000	Kedele	*
2.	PT. Digul Agro Lestari	40.000	Jagung	*
3.	PT. Muting Jaya Lestari	40.000	Jagung	*
4.	PT. Muting Jaya Lestari	2.000	Jagung	*
5.	PT. Tebu Nusa Timur	12.000	Tebu	*
6.	PT. Parindo	20.000	Tebu	*
7.	PT. Usaha Wana Bhakti Mulia	40.000	Tebu	*
8.	PT. Nusantara Agro Resources	40.000	Tebu	*
9.	PT. Industri Wana Bhakti Indonesia	40.000	Tebu	*
10.	PT. Wanausaha Mulia Indo	34.697	Tebu	*
11.	PT. Sino Indonesia Shunlida Fishing	33	Ikan	* * *
12.	PT. Cipta Beton Sinar Perkasa	1.200	Lev.Batu	*
13.	PT. Muting Mekar Hijau	18	Kayu Serpih	*

Namun di sisi lain akan terjadi tarik menarik kepentingan antara Pemerintah yang hendak menyediakan stok pangan nasional dalam rangka meraih kembali swasembada pangan, dengan hasrat perusahaan swasta untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya. Perusahaan swasta dengan sendirinya akan berhitung tentang *Break Event Point* (BEP), kembalinya Investasi (ROI), dan periode kembalinya investasi (*pay back period*) yang mereka lakukan.

Dalam tarik menarik tersebut, sudah pasti perusahaan swasta akan menjadi pemenang, karena sudah menjadi formula dalam sistem kapitalis bahwa Pemerintah akan tunduk pada kepentingan swasta, yang sudah terbukti secara empiris. Pangan akan tersedia dalam jumlah besar, tetapi harga akan meroket. Prinsip pemerintah untuk menjaga harga pangan yang terjangkau oleh masyarakat akan hilang akibat lobi para pemilik modal untuk meraih keuntungan dari bisnis mereka di sektor pertanian pangan, yakni dalam proyek *food estate*.

Memang, watak pembangunan yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi akan sangat puas bila sudah tercapai penambahan produksi sebagai indikator keberhasilan pembangunan, termasuk penambahan stok pangan yang cukup aman untuk rentang waktu tertentu, walaupun harganya cukup tinggi. Dalam sudut pandang kapitalisme klasik bahwa masuknya barang dan jasa ke rumah masing-masing sangat tergantung pada kemampuan daya beli masing-masing warga negara. Mereka yang tidak memiliki kemampuan daya beli yang memadai tidak berhak menikmati barang dan jasa. Karena itu, dalam konsep kapitalisme distribusi

barang dan jasa sangat tergantung kepada pemilikan finansial.

### **Revitalisasi Kebijakan Yang Bersifat Ideologis**

Salah satu aspek yang perlu menjadi “kata kunci” dalam kajian mengenai upaya perumusan model komprehensif pembangunan pertanian adalah “revitalisasi ideologis.” Pangan bukan komoditas biasa yang tunduk pada hukum penawaran, permintaan, harga, dan keuntungan. Pangan terkait dengan kehidupan dan eksistensi manusia; terkait dengan keberadaan dan keberlangsungan sebuah bangsa. Sudut pandang terhadap pangan harus lebih bersifat ideologis, yang akan melahirkan kebijakan politik yang lebih tegas dan jelas. Memang, dalam perspektif kapitalisme-neo-liberal, kebijakan tentang pangan tidak bersifat “istimewa.” Mereka menempatkan pangan sebagai sebuah komoditas yang tunduk pada hukum penawaran dan permintaan. Bahkan kaum neoliberal melepaskan penyediaan pangan pada pihak swasta. Dalam perspektif kaum neoliberal, berbagai perusahaan sah dan *legitimate* untuk meraih keuntungan sebesar-besarnya dari sektor pangan. Bahkan bisnis pangan sangat menggiurkan, karena memiliki pangsa pasar yang besar dan tidak pernah sepi.

Jika kebijakan tentang pangan dan pertanian dilepas pada mekanisme pasar dengan prinsip-prinsip semata memperoleh keuntungan, maka usaha *on farm* di sektor pertanian tidak memiliki daya tarik. Selama kurun waktu 30 tahun dari tahun 1970 sampai tahun 2000 tenaga kerja (TK) sektor pertanian mengalami penurunan tingkat kesejahteraan tiga kali lipat dibanding TK

sektor industri. PDB dalam kurun waktu tersebut menunjukkan bahwa pada tahun 1970-an tingkat kesejahteraan TK petani dan TK industri tidak jauh berbeda. Namun dalam kurun waktu 30 tahun, yakni sampai tahun 2000, pangsa PDB dan TK pertanian terus menurun; sebaliknya pangsa PDB dan TK industri terus meningkat, sehingga kesenjangan di antara keduanya semakin melebar. Akibatnya, di tahun 2000-an setiap TK di sektor pertanian hanya menerima sepertiga bagian pendapatan TK industri; sedangkan setiap orang TK industri menerima tiga kali lipat penghasilan TK Pertanian.

Dalam kondisi demikian, ditinjau dari pendekatan ekonomi secara praktis dan perolehan keuntungan, siapa pun pasti tidak tertarik untuk menggarap sektor pertanian. Apalagi sektor pertanian identik dengan miskin, kotor, dan sangat berisiko tinggi akan terjadinya serangan hama dan penyakit tanaman. Karena itu, hasrat bekerja di sektor pertanian, atau hasrat untuk mengelola sektor pertanian, dengan sendirinya terus mengalami penurunan. Penelitian Andi Asmara menunjukkan bahwa para petani Mekarwangi, Kota Bogor, lebih senang menjual lahan mereka, dan mereka bekerja pada berbagai sektor pragmatis dan jangka pendek untuk memperoleh penghasilan yang lebih besar dari pada sektor pertanian, seperti ojek motor, membuka kios makanan, warung sembako, *home industry*, dan bengkel. Penghasilan mereka untuk jangka pendek lebih besar dari pada usaha menggarap sektor pertanian, tetapi dalam jangka panjang mereka tidak memiliki asset tetap, sehingga sangat riskan mengalami kerugian dalam kegiatan usaha, dan menjadi jatuh miskin.

Dalam hal ini kita membutuhkan adanya revitalisasi ideologis, khususnya dalam memandang sektor pertanian. Berbasis pada sebuah ideologi, kita harus bisa melihat secara jeli aspek-aspek apa sesungguhnya yang dapat diserahkan kepada mekanisme pasar bebas, dan aspek apa yang harus dikelola dan diatur oleh negara? Persoalan pertanahan tidak bisa dilepas pada mekanisme pasar melainkan perlu pengaturan oleh negara. Demikian halnya penyediaan irigasi/pengairan, pengadaan bibit, pupuk, dan pengadaan berbagai sarana dan prasarana lainnya, baik yang terkait langsung dengan sektor pertanian atau yang tidak terkait langsung, seperti sarana transportasi dan faktor-faktor pendukungnya, seperti penyediaan dan pengelolaan BBM dan energi lainnya. Pemerintah harus mengelola hal-hal tersebut secara mandiri; sedangkan penentuan harga produk pertanian, itu harus diserahkan pada mekanisme pasar. Secara teori dan praktis petani harus memungkinkan memperoleh keuntungan yang sangat tinggi agar mereka tertarik mengelola sektor pertanian.

Pemerintah selama ini mengendalikan harga padi dengan alasan jika harga kebutuhan pokok tersebut meninggi, akan terjadi keresahan sosial. Tapi mengapa untuk menghindari keresahan sosial mesti dibebankan kepada petani, yang tingkat kesejahteraan hidupnya makin menurun. Harga beras seharusnya dibiarkan meninggi, dengan catatan harus dinikmati oleh petani; sedangkan pemerintah harus mengelola asset-asset strategis sebagai instrumen kesejahteraan dan pemerataan. Hal inilah makna perlunya revitalisasi kebijakan pembangunan yang bersifat

ideologis, dan hal ini perlu elaborasi lebih mendalam.

Kebijakan pembangunan pertanian dan penyediaan pangan tampak semakin carut marut. Pemerintah belum menemukan formula yang tepat untuk penyediaan pangan; memuaskan petani hingga mereka tertarik dan menikmati bekerja pada level *on farm* untuk menggarap sektor pertanian; mengendalikan laju konversi lahan dengan cara yang elegan, bukan dengan *Low Enforcement* yang merugikan petani; serta menghilangkan disparitas ekonomi dan kesejahteraan antara TK sektor pertanian dan TK sektor industri.

Di lain pihak, Pemerintah sudah merasa membantu petani dengan memberikan subsidi kepada petani, khususnya subsidi harga bagi penyediaan saprotan (seperti pupuk dan bibit) tetapi subsidi yang diberikan tidak memberikan pengaruh bagi kepuasan petani untuk tetap bekerja di sektor pertanian. Ketika muncul gagasan untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan subsidi – seperti tercantum dalam LoI-IMF, dan gagasannya sampai kini masih terus berlangsung – maka kehidupan sektor pertanian semakin carut marut. Pengurangan subsidi akan semakin merugikan petani, mereka akan semakin tidak puas bekerja di sektor pertanian. Negara-negara besar yang tergabung dalam WTO selalu menuntut negara-negara berkembang untuk menghilangkan subsidi di sektor pertanian, sementara mereka memberikan subsidi yang cukup besar bagi sektor pertanian (termasuk peternakan).

## KESIMPULAN

Dari kajian di atas dapat disimpulkan bahwa konversi lahan pertanian pangan akan sulit dikendalikan. Insentif pajak yang diberikan petani tidak memiliki daya tarik bagi petani untuk tetap bertahan di sektor pertanian pangan tidak memiliki pengaruh signifikan. Hal ini karena beberapa faktor:

1. Kepemilikan lahan dan kecukupan pangan secara mandiri yang selama ini menjadi simbol kekayaan dan kehormatan di pedesaan sudah semakin menghilang sejalan dengan komersialisasi dan masuknya ekonomi uang ke pedesaan; petani lebih bersifat komersial dan berhitung dengan keuntungan dalam menggarap lahan pertanian.
2. Kebijakan Pemerintah bersama DPR yang memberikan *low enforcement* kepada petani yang melakukan konversi lahan pertanian pangan hanya akan memelihara keberadaan lahan sebagai kawasan pertanian pangan, tidak akan memberikan kesejahteraan yang signifikan bagi petani yang akan mendorong gairah petani untuk menggarap sektor pertanian pangan;
3. Kebijakan Pemerintah hanya tertarik untuk memproduksi dan menyediakan *stock* pangan yang memadai untuk rentang waktu tertentu, dengan mengundang para pengusaha swasta untuk masuk pada sektor pertanian pangan dengan sejumlah insentif bagi mereka, yang berimplikasi bagi ketersediaan pangan namun harganya akan meninggi, dan tidak

memberikan implikasi ekonomi yang menguntungkan bagi petani skala kecil.

### Implikasi Kebijakan

Menghadapi kondisi demikian, perlu adanya kebijakan yang tegas untuk penyediaan pangan yang terjangkau oleh masyarakat, serta menguntungkan bagi petani. Pemerintah wajib mencukupi kebutuhan pangan warga negara. Jika masih ada kelompok masyarakat yang kelaparan – walaupun hanya satu orang – sebuah negara terkategori negara gagal. Dalam konteks ini perlu adanya kebijakan mengenai:

1. Pengelolaan asset-asset strategis sebagai sumber bagi kesejahteraan rakyat dan sebagai sumber bagi pembiayaan sektor-sektor lain termasuk sektor pertanian;
2. Melakukan redistribusi dan pengadaan lahan pertanian bagi seluruh warga negara, khususnya bagi petani kecil;
3. Pemerintah harus menetapkan kebijakan pengadaan pangan yang terjangkau walaupun harga relatif tinggi, pengadaan saprotan dengan memberikan subsidi langsung agar petani bergairah mengelola sektor pertanian;
4. Penguatan keterampilan dan kelembagaan petani, agar mereka memiliki wawasan berusaha tani yang lebih efisien dan efektif.

### DAFTAR PUSTAKA

- 'Ajjal al-Karmi, Hafidz Ahmad. *Manajemen Dakwah & Politik Rasulullah SAW*, terjemahan Utsman Zahid as-Sidany (Bogor: Pustaka Thoriqul Izzah, 212) hal 250-258
- Abu Fuad, *Peperangan Rasulullah saw.* (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2004)
- Andi Asmara, “Pendapatan Petani Setelah Konversi Lahan: Studi Kasus di Kelurahan Mekar Wangi, Kabupaten Bogor,” Skripsi Program Studi Agribisnis Fakultas Sains dan Teknologi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (Jakarta: FST UIN, 2011) hal. 21.
- Apriyana, Nana. “Kebijakan Pengendalian Konversi Lahan Pertanian dalam Rangka Mempertahankan Ketahanan Pangan,” (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional 2011)
- Bayu Krisnamurthi, “Revitalisasi Pertanian: Sebuah Konsekuensi Sejarah dan Tuntutan Masa Depan,” dalam *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban* (Jakarta: Kompas, 2006)
- Lembaran Negara Republik Indonesia, Undang-Undang No. 41/2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (2009)
- Mahasiswa Magister Agribisnis Fakultas Sains dan Teknologi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, “Tugas Ujian Tengah

Semester Mahasiswa Magister  
Agribisnis,” (Jakarta: FST-UIN,  
2012)

Muhammad Husein Abdillah, *Ad-Dirosah  
fi al-Fikry al-Islamy* (Beirut,  
Lebanon: Dar al-Bayariq, 1990)

Peter von Blanckenburg dan Reinhold  
Sachs, “Masyarakat Tani dalam  
Pembangunan,” dalam  
Ulrich Planck *et.al.*  
(Penyunting), *Sosiologi  
Pembangunan*, terjemahan Titi  
Suntoro dan Soeyanto (Jakarta:  
Yayasan Obor Indonesia, 1990).

*\*Ujang Maman (mamankh2002@yahoo.com) adalah*

*Dosen di Fakultas Sains dan Teknologi*

*UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*