

KEBIJAKAN STRATEGIS USAHA PERTANIAN DALAM RANGKA
PENINGKATAN PRODUKSI DAN PENGENTASAN KEMISKINAN

Oleh Koko Denik Wahyudi

ABSTRAK

Sektor pertanian, khususnya usaha tani lahan sawah, memiliki nilai multifungsi yang besar dalam peningkatan ketahanan pangan, kesejahteraan petani, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Keberlanjutan pertanian dengan program lahan pertanian abadi akan dapat diwujudkan jika sektor pertanian dengan nilai multifungsinya dapat berperan dalam pengentasan kemiskinan. Tingkat kemiskinan absolut tahun 2004 mencapai 36,10 juta orang, sebagian besar tinggal di pedesaan (68,70%) dengan kegiatan utama (60%) di sektor pertanian. Kemampuan sektor pertanian dalam peningkatan produksi dan pengentasan kemiskinan akan ditentukan oleh tiga faktor, yaitu 1) kemampuan mengatasi kendala pengembangan produksi, 2) kapasitas dalam melakukan reorientasi dan implementasi arah dan tujuan pengembangan agribisnis padi, dan 3) keberhasilan pelaksanaan program diversifikasi usaha tani di lahan sawah dengan mempertimbangkan komoditas alternatif nonpadi seperti palawija dan hortikultura. Kebijakan strategis yang perlu dipertimbangkan antara lain adalah: 1) memfasilitasi pengembangan infrastruktur fisik dan kelembagaan, perbaikan sistem insentif usaha tani, dan mendorong pengembangan agroindustri padat tenaga kerja di pedesaan, 2) reorientasi arah dan tujuan pengembangan agribisnis padi dengan sasaran peningkatan pendapatan dan ketahanan pangan rumah tangga petani padi, serta sebagai wahana dinamisasi perekonomian desa, dan 3) pengembangan infrastruktur (fisik dan kelembagaan), teknologi, permodalan, kebijakan stabilisasi, dan penyuluhan untuk komoditas alternatif nonpadi yang bernilai ekonomi tinggi tetapi memiliki risiko yang besar.

Kata kunci: Usaha pertanian, peningkatan produksi, pengentasan kemiskinan.

Sektor pertanian memiliki multifungsi yang mencakup aspek produksi atau ketahanan pangan, peningkatan kesejahteraan petani atau pengentasan kemiskinan, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Bagi Indonesia, nilai fungsi pertanian tersebut perlu dipertimbangkan dalam penetapan kebijakan struktur insentif, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup. Bagi Indonesia, nilai fungsi pertanian tersebut perlu dipertimbangkan dalam penetapan kebijakan struktur insentif sektor pertanian. Komitmen dukungan insentif melalui pemahaman peran multifungsi pertanian perlu didefinisikan secara luas, bukan saja insentif ekonomi (subsidi dan proteksi), tetapi juga dukungan pengembangan sistem dan usaha agribisnis dalam arti luas. Pengembangan lahan pertanian abadi

akan dapat diwujudkan jika sektor pertanian dengan nilai multifungsinya dapat memberikan manfaat bagi peningkatan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan.

Hasil kajian di DAS Citarum Jawa Barat menunjukkan bahwa konversi lahan sawah yang diprediksi sekitar 15%, di samping berdampak langsung terhadap nilai ekonomi lahan dan produksi padi, juga memiliki dampak eksternal positif yang perlu dipertimbangkan (Agus et al.2002). Nilai multifungsi pertanian berdasarkan metode Replacement Cost Method (RCM) menunjukkan bahwa kehilangan nilai riil pendapatan karena konversi lahan sawah (15%) mencapai US\$ 27,20 juta. Jika diperhitungkan total nilai eksternal yang besarnya US\$ 12,25 juta maka total kehilangan manfaat

(keuntungan), termasuk nilai riil alih fungsi lahan sawah mencapai US\$ 39,45 juta. Jadi proporsi nilai eksternal terhadap total nilai kehilangan relatif besar, yaitu 31%. Nilai ini perlu diperhitungkan dalam penentuan nilai dan struktur insentif bagi sektor pertanian. Dalam konteks ini, menciptakan lahan pertanian abadi dan peningkatan kesejahteraan petani atau pengentasan kemiskinan merupakan tujuan ganda yang bersifat inklusif. Pencapaiannya akan menghadapi berbagai tantangan, antara lain mencakup pengembangan aspek penawaran sektor pertanian, pengembangan agribisnis padi dan diversifikasi usaha tani di lahan sawah. Agribisnis padi dan pengembangan diversifikasi lahan sawah perlu mendapat penekanan karena peran lahan sawah dalam multifungsi pertanian sangat vital. Urgensi mempertahankan lahan sawah menjadi penting karena memiliki nilai eksternal yang besar (Agus et al. 2002), yaitu mencakup fungsi mitigasi banjir, konservasi sumber daya air, pencegahan erosi tanah dan longsor, penampungan limbah organik, pembersihan udara, mitigasi suhu udara, dan fungsi pemeliharaan lingkungan. Tulisan ini mendeskripsikan perkembangan dan karakteristik penduduk miskin, membahas kendala dan prospek pengembangan produksi komoditas pertanian, merumuskan kebijakan strategis pengembangan agribisnis padi, serta membahas kinerja dan prospek pengembangan diversifikasi di lahan sawah.

PERKEMBANGAN DAN KARAKTERISTIK KEMISKINAN Perkembangan Penduduk Miskin

Dalam periode sebelum krisis ekonomi (1993–1996), tingkat kemiskinan agregat mengalami penurunan secara signifikan (13,10%), yaitu dari 25,90 juta menjadi 22,50 juta jiwa. Bila dirinci menurut wilayah, secara absolut penurunan tingkat kemiskinan di pedesaan lebih tinggi dibandingkan di perkotaan, yaitu 1,90 juta vs 1,50 juta orang selama periode 1993–1996 (Badan Pusat Statistik 2004). Fakta ini menunjukkan keberhasilan program pembangunan dalam memperbaiki kapasitas produksi sektoral, tingkat pendapatan, dan kesejahteraan mayoritas masyarakat Indonesia.

Sejak krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997, jumlah penduduk miskin meningkat tajam menjadi 49,50 juta, dan sekitar 31,90 juta jiwa (64,40%) tinggal di pedesaan (Badan Pusat Statistik 2004). Setelah krisis ekonomi, dalam periode 1998–2004, secara relatif jumlah penduduk di bawah garis kemiskinan menurun dari 24,20% menjadi 16,70%. Namun secara absolut, pada tahun 2004 jumlah penduduk miskin masih tetap tinggi, yaitu sekitar 36,10 juta orang, dan sekitar 68,70% tinggal di pedesaan (Tabel 1). Menurut Sajogyo (2002), tingginya tingkat kemiskinan di pedesaan disebabkan kebijakan pembangunan cenderung bias perkotaan dan sektor industri, sementara alokasi anggaran sektor pertanian menurun drastis. Kebijakan ini dinilai keliru

karena memarginalkan hak masyarakat dan menumbuhkan kantong-kantong kemakmuran masyarakat perkotaan di tengah kemiskinan masyarakat pedesaan.

Karakteristik Penduduk Miskin

Penanganan masalah kemiskinan perlu difokuskan pada kemiskinan absolut daripada kemiskinan relatif (Khomsan 1999). Tujuan utama program pengentasan kemiskinan adalah mengembangkan kesetaraan posisi dan kemampuan masyarakat. Fokus penanganan masalah perlu didasarkan pada permasalahan pokok yang dihadapi masyarakat melalui pengembangan instrumen kebijakan yang relevan.

Dimensi kemiskinan secara intertemporal mengalami perubahan dengan mempertimbangkan aspek nonekonomi masyarakat miskin. Sedikitnya terdapat sembilan dimensi kemiskinan yang perlu dipertimbangkan, yaitu: 1) ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar (pangan, sandang, dan perumahan), 2) aksesibilitas ekonomi yang rendah terhadap kebutuhan dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi yang baik, air bersih, dan transportasi), 3) lemahnya kemampuan untuk melakukan akumulasi kapital, 4) rentan terhadap guncangan faktor eksternal yang bersifat individual maupun massal, 5) rendahnya kualitas sumber daya manusia dan penguasaan sumber daya alam, 6) ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial kemasyarakatan, 7) terbatasnya akses terhadap kesempatan kerja secara berkelanjutan, 8) ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental, dan 9)

ketidakmampuan dan ketidakberuntungan secara sosial.

Tabel 1.
Jumlah dan proporsi penduduk miskin di Indonesia, 1996–2004

Tahun	Jumlah penduduk miskin (juta orang)					
	Kota		Desa		Jumlah	
1996	9,6	13,6 %	24,9	19,9 %	34,5	17,7 %
1998	17,6	21,9 %	31,9	25,7 %	49,5	24,2 %
1999 ¹	15,7	19,5 %	32,7	26,1 %	48,4	23,5 %
1999 ²	12,4	15,1 %	25,1	20,2 %	37,5	18,2 %
2000	12,3	14,6 %	26,4	22,4 %	38,7	19,1 %
2001	8,6	9,8 %	29,3	24,8 %	37,9	18,4 %
2002	13,3	14,5 %	25,1	21,1 %	38,4	18,2 %
2003	12,2	13,6 %	25,1	20,2 %	37,3	17,4 %
2004	11,3	12,1 %	24,8	20,1 %	36,1	16,7 %

Hasil Susenas, Februari 1999 dan Agustus 1999

Sumber: Badan Pusat Statistik (2004).

Karakteristik penduduk miskin secara spesifik antara lain adalah (Pasaribu 2006): 1) sebagian besar tinggal di pedesaan dengan mata pencaharian dominan berusaha sendiri di sektor pertanian (60%), 2) sebagian besar (60%) berpenghasilan rendah dan mengonsumsi energi kurang dari 2.100 kkal/hari, 3) berdasarkan indikator silang proporsi pengeluaran pangan (> 60%) dan kecukupan gizi (energi < 80%), proporsi rumah tangga rawan pangan nasional mencapai sekitar 30%, dan 4) penduduk miskin dengan tingkat sumber

daya manusia yang rendah umumnya tinggal di wilayah marginal, dukungan infrastruktur terbatas, dan tingkat adopsi teknologi rendah.

Dalam konteks karakteristik kemiskinan masyarakat petani di pedesaan, menarik untuk dikemukakan keterkaitan antara penguasaan lahan dan tingkat kemiskinan. Terdapat korelasi yang kuat antara skala penguasaan lahan dengan indeks kemiskinan dan indeks rumpang kemiskinan (proverty gap). Makin luas penguasaan lahan, makin rendah tingkat kemiskinan (LPEM-FEUI 2004). Bagi tunakisma (petani tanpa lahan), tingkat kemiskinan mendekati 31%, dan bagi petani dengan penguasaan lahan kurang dari 0,10 ha, tingkat kemiskinan mencapai 28,30%. Tingkat kemiskinan menurun secara konsisten menjadi 5,60% bagi rumah tangga petani yang menguasai lahan 2–5 ha.

KINERJA DAN KENDALA PRODUKSI KOMODITAS PERTANIAN

Kinerja Produksi Agregat dan Komoditas Pertanian

Kendala utama pengembangan pertanian ke depan adalah ketersediaan lahan pertanian. Pengembangan lahan pertanian tidak dapat dipisahkan dari pengembangan infrastruktur irigasi. Keterbatasan pengembangan lahan pertanian di Indonesia diindikasikan oleh penurunan luas lahan pertanian sebesar 0,40%/tahun dalam dua dasawarsa terakhir (1980–2000). Perluasan lahan sawah beririgasi sangat lambat, hanya 0,20%/tahun, dan proporsinya relatif kecil, yaitu 27% (2,59 juta ha) pada tahun 2000 (Pasandaran et al. 2004).

Berdasarkan kesesuaian lahan dan ketersediaan air, areal yang potensial untuk pengembangan irigasi sangat terbatas. Kecenderungan tersebut mengindikasikan kuatnya tantangan peningkatan produksi dan kesejahteraan petani di pedesaan. Luas penguasaan lahan per rumah tangga petani terus menurun karena meningkatnya jumlah penduduk dan jumlah rumah tangga petani. Dinamika fakta empiris yang terkait dengan Growth Domestic Product (GDP) dan produksi agregat pertanian memberikan beberapa informasi menarik sebagai berikut (Arifin 2003; Simatupang et al.

2004): 1) GDP dan produksi agregat pertanian mengalami pertumbuhan yang relatif tinggi dalam periode 1967–1986 karena adanya dukungan pengembangan lahan pertanian dan infrastruktur, kelembagaan penyuluhan, kelembagaan koperasi pedesaan, kredit bersubsidi, dan insentif harga, 2) kontradiksi kebijakan pada periode berikutnya, yang ditunjukkan oleh penurunan alokasi anggaran dan insentif sektor pertanian, berdampak pada makin meningkatnya kendala pengembangan produksi pertanian, 3) sumber utama pertumbuhan produksi dalam periode 1967–1986 adalah produktivitas lahan, yang kemudian menurun drastis dalam periode 1997–2001 dan bahkan mengalami pertumbuhan negatif pada tahun 1997–2001 karena menurunnya produktivitas lahan dan tenaga kerja pertanian.

Pertumbuhan produksi komoditas pertanian utama (padi, jagung, kedelai) (Tabel 2) juga menunjukkan kecenderungan yang sama dengan GDP

dan produksi agregat sektor pertanian. Ketiga komoditas tersebut mengalami pertumbuhan yang relatif tinggi selama periode 1976–1980, dan selanjutnya menurun secara konsisten sejak tahun 1986, dan sangat drastis sejak 1996, bahkan untuk kedelai pertumbuhannya negatif sejak 1996–2003. Penurunan produksi ini disebabkan oleh penurunan areal panen dan/ atau stagnasi produktivitas. Produktivitas potensial varietas unggul baru (kecuali jagung) juga tidak mengalami perubahan berarti sejak pertengahan tahun 1990-an.

Kendala Pengembangan Produksi Pertanian

Di samping permasalahan yang terkait dengan ketersediaan dan pengembangan lahan beririgasi, ketersediaan, akses, dan penerapan varietas unggul baru serta teknologi spesifik lokasi, pengembangan produksi pertanian juga menghadapi

permasalahan yang terkait dengan ketersediaan anggaran pembangunan dan penyediaan sistem insentif untuk mendorong peningkatan produksi dan pendapatan petani. Keragaan dinamika investasi pemerintah di sektor pertanian menunjukkan bahwa (Rusastra et al. 2005) proporsi pengeluaran untuk pengembangan irigasi, penelitian dan pengembangan, serta penyuluhan tahun 2002 hanya 48,20% (Rp418 juta) dari pengeluaran tahun 1985/ 96 (Rp867 juta). Pupuk yang bersifat komplemen dengan pengembangan infrastruktur pertanian juga mengalami penurunan subsidi secara signifikan sejak pertengahan 1980-an. Penurunan anggaran pemerintah dalam pengembangan infrastruktur (irigasi, penelitian dan pengembangan serta penyuluhan) dan subsidi pupuk berdampak terhadap stagnasi atau penurunan produktivitas dan produksi komoditas pertanian.

Tabel 2.
Pertumbuhan produksi, areal panen, produktivitas, dan produktivitas potensial varietas unggul baru (NHVY) di Indonesia (%/tahun), 1976–2003.

Uraian	1976–1980	1986–1990	1996–2000	2001–2003
Padi				
Produksi	6	3,70	0,30	0,90
Areal panen	2	1,60	0,80	-0,10
Produktivitas1	4	2,10	-0,50	1,10
	3 ton/ha	4,1 ton.ha	4,3 ton.ha	4,4 ton.ha
NHVV2	4,8 ton.ha	5 ton.ha	6,5 ton.ha	6,2 ton.ha
	11 buah	7 buah	14 buah	13 buah
Jagung				
Produksi	10,20	4,30	1,60	1,70
Areal panen	5,40	1,20	-1,10	-1,20
Produktivitas1	4,80	3	2,70	2,90
	1,3 ton.ha	2 ton.ha	2,6 ton.ha	3 ton.ha
NHVV2	4 ton.ha	5,9 ton.ha	8,8 ton.ha	8,1 ton.ha
	3 buah	5 buah	26 buah	2 buah
Kedelai				
Produksi	7,10	5,10	-8	-5,50
Areal panen	4,40	2,20	-8,50	-5,50
Produktivitas1	2,60	3	0,50	0,10
	0,8 ton.ha	1,1 ton.ha	1,2 ton.ha	1,2 ton.ha
NHVV2	–	1,5 ton.ha	1,8 ton.ha	1,8 ton.ha

	–	8 buah	5 buah	5 buah
--	---	--------	--------	--------

Sumber: Simatupang et al. (2004). Insentif yang diterima petani terdiri atas dua komponen utama, yaitu subsidi sarana produksi (pupuk, benih, kredit dan mekanisasi pertanian) dan proteksi harga hasil produksi. Sejak pertengahan 1980-an, total insentif pemerintah secara bertahap menurun. Penurunan subsidi sarana produksi berdampak terhadap peningkatan biaya produksi dan penurunan pendapatan petani. Dalam periode 1981–2002, rasio harga padi terhadap pupuk secara konsisten menurun dari 1,80 menjadi 1,20 untuk urea dan dari 1,80 menjadi 0,90 untuk TSP (Rusastra et al. 2005). Bersamaan dengan penurunan kinerja proteksi output, kesejahteraan petani pun menurun yang ditunjukkan oleh penurunan nilai tukar petani dari 106,40 menjadi 103,10 selama periode 1986/90–1991/95.

Sejak 2001, nilai tukar petani meningkat secara signifikan karena adanya perubahan kebijakan pemerintah (Simatupang et al. 2004). Sejak 3 tahun terakhir, pemerintah menerapkan kembali kebijakan proteksi dan promosi sektor pertanian, seperti tarif impor untuk melindungi harga padi dan gula dari distorsi harga pasar dunia, serta kebijakan subsidi pupuk. Kebijakan ini diharapkan dapat berlanjut dan efektif untuk mendorong peningkatan produksi dan pendapatan petani.

KEBIJAKAN STRATEGIS PENGEMBANGAN TANAMAN PANGAN (PADI)

Kinerja dan Reorientasi Kebijakan

Usaha tani tanaman pangan (padi) memiliki peranan multifungsi yang besar dan keberhasilan pengembangannya akan memberikan pengaruh nyata terhadap pencapaian ketahanan pangan dan kesejahteraan petani. Berdasarkan hasil analisis kinerja kebijakan sebelumnya, pilihan kebijakan usaha tani tanaman pangan (padi) ke depan yang mempunyai prospek bagus adalah peningkatan penawaran, pasokan input dan sistem pasca- panen, pengembangan iptek, dan subsidi benih (Tabel 3), disusul kebijakan penerapan harga dasar dan subsidi kredit usaha tani. Program intensifikasi dan pemberian subsidi pupuk memberikan respons yang relatif rendah, sementara penerapan teknologi pascapanen akan memberikan respons yang cepat dan signifikan.

Dalam perumusan reorientasi arah dan penyesuaian kebijakan, sedikitnya perlu dipertimbangkan dua aspek, yaitu konteks kebijakan serta tantangan dan hambatan internal pembangunan agribisnis padi (Simatupang dan Rusastra 2004). Konteks kebijakan yang perlu dipertimbangkan adalah: 1) krisis ekonomi, 2) kemiskinan dan kerawanan pangan, 3) keterbatasan kebijakan fiskal dan moneter, 4) liberalisasi perdagangan, 5) integrasi pasar, 6) ketimpangan distribusi pembangunan dan marginalisasi pasar, 7) pelaksanaan desentralisasi pembangunan, dan 8) perubahan pola iklim El Nino dan La Nina.

Tabel 3.
Kinerja implementasi kebijakan tanaman pangan 1968–1998

dan prospek kebijakan tahun 2000 ke depan.

Kebijakan/sumber pertumbuhan	Kinerja sebelumnya			Prospek 2000 ke depan
	1968-1984	1985-1990	1990-1998	
Perbaikan kapasitas produksi				
Program intensifikasi	Tinggi	Rendah	Rendah	Rendah
Pembangunan sistem irigasi	Tinggi	Rendah	Rendah	Rendah
Peningkatan teknologi				
Bioteknologi	Cepat	Lambat	Lambat	Lambat
Teknologi persiapan lahan	Cepat	Lambat	Lambat	Lambat
Teknologi pascapanen	Lambat	Cepat	Lambat	Cepat
Pembangunan infrastruktur				
Perbaikan penyediaan input pertanian	Tinggi	Rendah	Rendah	Tinggi
Perbaikan sistem pascapanen	Tinggi	Tinggi	Rendah	Tinggi
Pengembangan sistem iptek				
Penelitian dan pengembangan	Tinggi	Sedang	Rendah	Tinggi
Benih/pemuliaan	Tinggi	Sedang	Rendah	Tinggi
Sistem penyuluhan	Tinggi	Sedang	Rendah	Tinggi
Insentif bagi produsen				
Kebijakan harga dasar	Tinggi	Sedang	Tinggi	Sedang
Subsidi input pertanian				
Benih	Tinggi	Sedang	Sedang	Tinggi
Pupuk	Tinggi	Sedang	Rendah	Rendah
Pestisida	Tinggi	Rendah	Rendah	Rendah
Modal	Tinggi	Rendah	Tinggi	Sedang
Kelembagaan dan organisasi (pemerintahan)				
Bimbingan massal (Bimas)	Tinggi	Sedang	Tinggi	Rendah
Keterlibatan vertikal pada pemerintah	Tinggi	Tinggi	Rendah	Rendah

Sumber: Simatupang (1999).

Beberapa tantangan dan hambatan internal yang perlu dipertimbangkan adalah: 1) kecenderungan penurunan daya saing yang ditunjukkan oleh penurunan total faktor produksi dan profitabilitas usaha tani padi, 2) marginalisasi kemampuan usaha tani akibat perpaduan dari marginalisasi luas pemilikan lahan, penurunan laju pertumbuhan produktivitas, dan penurunan profitabilitas, 3) penurunan laju pertumbuhan produksi akibat perlambatan laju pertumbuhan luas panen dan produktivitas usaha tani padi, 4) peningkatan variabilitas produksi sebagai akibat makin rentannya usaha tani padi terhadap perubahan iklim dengan tingkat ancaman yang makin

meningkat dan tidak menentu, dan 5) hambatan internal dalam bentuk kendala sumber daya lahan dan air, teknologi, modal, dan sarana produksi.

Berdasarkan konteks kebijakan dan tantangan serta hambatan internal tersebut, reorientasi tujuan kebijakan pengembangan agribisnis (padi) hendaknya diarahkan untuk: 1) meningkatkan pendapatan dan ketahanan pangan petani, 2) memantapkan ketahanan pangan nasional, dan 3) mendinamisasi perekonomian desa. Reorientasi tujuan ini berbeda dengan paradigma lama yang hanya difokuskan pada pemantapan ketahanan pangan nasional, tetapi kurang memperhatikan

ketahanan pangan rumah tangga dan pendapatan keluarga tani.

Antisipasi Kebijakan Agribisnis Padi

Di samping mempertimbangkan reorientasi arah dan tujuan kebijakan agribisnis, kebijakan pangan nasional (beras) perlu mempertimbangkan dimensi kontekstual kebijakan pangan global dan negara kompetitor utama di kawasan Asia, seperti Thailand, Vietnam, India, dan Cina. Ulasan dan sintesis kebijakan pangan negara maju dapat dinyatakan sebagai berikut (Sawit dan Rusastra 2005): 1) kebijakan subsidi domestik dan ekspor yang besar karena kemampuan keuangan negara dan sosial ekonomi konsumen dengan tingkat pendapatan yang tinggi, 2) kebijakan khusus bagi komoditas sensitif, terutama untuk produk unggulan dan olahan, 3) kebijakan investasi infrastruktur agribisnis dan transfer pendapatan yang dapat dilakukan secara bebas dan besar, 4) fleksibilitas dalam penyesuaian subsidi dan proteksi, tanpa efek distorsi terhadap pasar dalam negeri dan tidak melanggar regulasi AoA-WTO, 5) pelaksanaan restriksi akses pasar domestik dalam bentuk sanitasi, labelisasi, HAM, dan sejenisnya, 5) pelarangan ekspor yang dapat memunculkan goncangan pasar mendadak bagi negara yang mengalami ketergantungan impor, dan 6) restriksi pasar domestik yang ketat, khususnya untuk produk pangan olahan dari negara berkembang. Ulasan dan sintesis kebijakan ekonomi perberasan di empat negara di Asia (Thailand, Vietnam, India, dan Cina) memberikan beberapa fakta empiris

penting sebagai berikut (Kustia 2002; Sumintaatmadja 2002; Pambudy et al. 2002 dalam Apriyantono 2006): 1) adanya dukungan penciptaan dan pengembangan teknologi yang mantap, integratif dan inklusif dalam pengembangan usaha tani padi, 2) lembaga keuangan dan kredit program (produksi dan ekspor) yang mudah diakses dengan tingkat suku bunga bersubsidi, 3) pengembangan infrastruktur (fisik dan kelembagaan) dalam pengembangan produksi, pascapanen, dan perdagangan beras, 4) kebijakan subsidi sarana produksi pertanian utama dan proteksi pasar output, dan 5) adanya dukungan kebijakan terkait dengan konservasi sumber daya lahan beririgasi dan pengembangan SDM pertanian secara sistematis dan integratif. Keberpihakan dan konsistensi kebijakan tersebut berdampak nyata terhadap kinerja produksi (surplus) dan mampu memenuhi kebutuhannya yang besar.

Berdasarkan reorientasi tujuan pembangunan agribisnis padi, kebijakan pangan global, dan kebijakan negara kompetitor utama di Asia, strategi peningkatan produksi beras yang dipandang sesuai untuk lima tahun mendatang adalah optimalisasi dan efisiensi sistem agribisnis padi yang mencakup optimalisasi penggunaan sumber daya, efisiensi usaha tani padi, dan efisiensi pascapanen. Perlu dipertimbangkan sedikitnya 10 paket program pengembangan agribisnis padi sebagai implementasi dari strategi peningkatan produksi beras. Lima paket program pertama adalah (Simatupang

dan Rusastra 2004): 1) mendorong rasionalisasi manajemen usaha tani dengan mempertimbangkan peningkatan potensi kemandirian manajemen petani, diversifikasi usaha tani, dan percepatan adaptasi teknologi baru, 2) restrukturisasi lembaga pelayanan dan pemberdayaan petani melalui pemberdayaan kelembagaan lokal serta organisasi petani dan advokasi untuk kepentingan petani, 3) revitalisasi sistem inovasi teknologi dan mempertimbangkan usaha penangkaran benih, penelitian dan pengembangan, dan jaringan inovasi interaktif, 4) pemulihan, peningkatan peran, dan pemeliharaan infrastruktur penting dalam mendukung keberhasilan strategi pembangunan, dan 5) restrukturisasi sistem penyediaan sarana produksi dan pembiayaan usaha tani dengan penekanan pada sarana produksi utama seperti pupuk, pestisida, jasa mekanisasi, dan modal usaha tani.

Lima paket program pengembangan agribisnis padi berikutnya adalah: 1) restrukturisasi paket kebijakan harga dan perdagangan dengan mempertimbangkan profitabilitas minimum, nilai tukar rupiah, dan harga beras di tingkat konsumen, 2) revitalisasi industri pascapanen melalui renovasi mesin penggilingan padi, pengembangan usaha jasa perontok mekanis, pembangunan lantai jemur, dan investasi mesin pengering padi, 3) pengembangan jaring pengaman sosial bagi petani dan penduduk miskin dengan pengembangan lumbung pangan di daerah terpencil rawan pangan dan pelaksanaan Raskin yang terarah, 4) pemantapan desentralisasi dan harmonisasi kebijakan

pembangunan melalui penyerahan tugas dan kewenangan pembiayaan dan pemberdayaan petani kepada pemerintah kabupaten, dan 5) pembukaan, optimalisasi, dan pengendalian konversi lahan pertanian melalui pemanfaatan secara optimal lahan gambut dan pasang surut, mendorong konsolidasi lahan pertanian, dan mencegah konversi lahan pertanian produktif.

KINERJA DAN PROSPEK DIVERSIFIKASI DI LAHAN SAWAH

Diversifikasi Pertanian Regional

Penelitian diversifikasi pertanian regional dilakukan oleh Simatupang et al. (2003) di empat kabupaten sentra produksi padi, yaitu Indramayu, Klaten, Kediri, dan Ngawi. Empat indikator diversifikasi yang diaplikasikan adalah: 1) multiple cropping index (MCI) yang menunjukkan derajat intensitas tanam, 2) harvest diversity index (HDI) yang merefleksikan derajat diversifikasi pemanfaatan lahan, dan 3) diversity index (DI) yang menunjukkan derajat diversifikasi pendapatan. Makin tinggi nilai ketiga indikator tersebut, makin tinggi derajat pengembangan diversifikasi di suatu wilayah dan di tingkat usaha tani.

Secara umum, diversifikasi pertanian regional di daerah sentra produksi padi mengalami stagnasi, yang diindikasikan oleh relatif kecilnya perubahan MCI dan HDI selama periode 1996–2002 (Tabel 4). Sementara derajat diversifikasi (MCI dan HDI) berjalan lambat, laju diversifikasi pendapatan bahkan menurun 1,60–4,40%/ tahun, terutama karena adanya perubahan harga

relatif masukan dan keluaran komoditas pertanian. Perbandingan regional juga menunjukkan bahwa Indramayu memiliki derajat diversifikasi yang lebih rendah karena beberapa faktor sebagai berikut (Simatupang et al. 2003): 1) petani di daerah ini cenderung menanam padi, dan bila air tidak tersedia, lahan akan dibiarkan, 2) petani padi umumnya tidak memiliki akses informasi teknologi komoditas nonpadi, 3) keterbatasan modal dan ketidakberanian petani menanggung risiko usaha tani, dan 4) di samping aspek teknis dan ekonomi, faktor budaya juga berpengaruh terhadap rendah dan lambatnya implementasi diversifikasi.

Antisipasi Diversifikasi Usaha Tani

Dalam rangka memahami kinerja dan prospek diversifikasi di lapangan, analisis diversifikasi di tingkat regional perlu dikomplemen dengan analisis mikro dan diversifikasi di tingkat rumah tangga petani atau di tingkat usaha tani. Tidak ada fakta yang jelas bahwa lahan sawah irigasi teknis dan semiteknis memiliki tingkat diversifikasi yang lebih rendah dibandingkan dengan lahan sawah irigasi sederhana (Tabel 5). Fakta ini menunjukkan bahwa ketersediaan air tidak secara otomatis mendorong petani menanam padi sepanjang tahun. Pilihan untuk melakukan diversifikasi di lahan sawah ditentukan oleh kombinasi faktor teknis, ekonomi, lingkungan, sosial, dan budaya.

Saliem dan Supriyati (2006) menyatakan bahwa tingkat diversifikasi usaha tani lahan sawah, yang direfleksikan dalam keragaman pola tanam dan ragam komoditas penyusunnya,

menunjukkan bahwa tingkat diversifikasi usaha tani di lahan sawah bervariasi menurut lokasi dan tipe irigasi. Pemilihan jenis komoditas dan pola tanam oleh petani dipengaruhi oleh faktor teknis, ekonomi, sosial, dan budaya setempat. Tingginya tingkat pendapatan bukan merupakan satu-satunya penentu pengambilan keputusan. Secara umum usaha tani lahan sawah di desa-desa sentra produksi padi di Jawa pada musim hujan didominasi oleh padi. Diversifikasi usaha tani umumnya dilakukan pada musim kemarau pertama dan/atau kedua. Tingkat pendapatan usaha tani petani yang melakukan diversifikasi lebih tinggi dari petani nondiversifikasi. Pengusahaan komoditas hortikultura memberikan tingkat pendapatan yang lebih tinggi daripada palawija, namun pengusahaan tanaman hortikultura membutuhkan modal yang besar dan risiko usahanya lebih tinggi.

Berkaitan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan petani dalam menerapkan pola tanam diversifikasi, Sumaryanto (2006) menyimpulkan bahwa %/tahun di lahan sawah irigasi teknis, diversifikasi usaha tani mempunyai prospek pengembangan yang cukup baik. Secara umum peluang petani untuk memilih pola tanam monokultur padi lebih rendah daripada berdiversifikasi. Dalam berdiversifikasi, kecenderungan untuk memilih komoditas pertanian yang tidak bernilai ekonomi tinggi lebih tinggi daripada yang bernilai ekonomi tinggi.

Tabel 4.
Rata-rata dan pertumbuhan indeks diversifikasi pertanian regional
di empat kabupaten sentra produksi padi di Jawa,
1996–2002.

Kabupaten	MCI (%)	DI	HDI
Indramayu	175	1,36	1,10
	0,30 %/tahun	-3,40 %/tahun	-0,70 %/tahun
Klaten	245	2,10	1,90
	0,60 %/tahun	-2,50 %/tahun	-0,10 %/tahun
Kediri	280	4,03	2,92
	-0,10 %/tahun	-4,40 %/tahun	-2,90 %/tahun
Ngawi	275	2,07	2,03
	-0,20 %/tahun	-1,60 %/tahun	-2,10 %/tahun

MCI = multiple cropping index; DI = diversity index; HDI = harvest diversity index.
Sumber: Simatupang et al. (2003).

Faktor-faktor yang kondusif untuk penerapan pola tanam diversifikasi adalah jumlah anggota rumah tangga yang bekerja di usaha tani, kemampuan permodalan, peran usaha tani lahan sawah dalam ekonomi rumah tangga, tingkat kelangkaan air irigasi, dan kepemilikan pompa irigasi. Faktor yang tidak kondusif adalah fragmentasi lahan garapan.

Pengembangan diversifikasi usaha tani di wilayah persawahan sebaiknya

diarahkan pada lokasi-lokasi yang ketersediaan air irigasinya rendah, ketersediaan tenaga kerja pertanian cukup, peran usaha tani sebagai sumber pendapatan rumah tangga cukup signifikan, dan struktur penguasaan lahan garapan relatif terkonsolidasi. Akselerasi pengembangan diversifikasi usaha tani membutuhkan kebijakan yang dapat meningkatkan akses petani terhadap sumber permodalan.

Tabel 5.
Indeks diversifikasi pertanian di tingkat usaha tani lahan sawah
menurut tipe irigasi di empat kabupaten sentra produksi padi di Jawa,
2000/2001

Kabupaten	MCI (%)	DI	HDI
Indramayu			
Irigasi teknis	233	2	3,6
Irigasi setengah teknis	223	1,8	2,8
Klaten			
Irigasi setengah teknis	269	2,1	3,3
Irigasi sederhana	297	2,5	2,8
Kediri			
Irigasi teknis	298	2,8	4,3
Irigasi sederhana	292	1,8	3,7
Ngawi			
Irigasi teknis	241	1,4	2,5
Irigasi setengah teknis	288	1,4	3

Setiap tipe irigasi diwakili oleh satu desa dengan 20 rumah tangga responden.
MCI = multiple cropping index; DI = diversity index; HDI = harvest diversity index.
Sumber: Simatupang et al. (2003).

Kebijakan strategis dan langkah operasional yang perlu dipertimbangkan dalam pengembangan diversifikasi di lahan sawah adalah (Simatupang et al. 2003): 1) memperbaiki ketersediaan dan aksesibilitas terhadap teknologi usaha tani nonberas, 2) memperkuat kapasitas manajemen petani melalui perbaikan pelayanan penyuluhan, khususnya dalam pengembangan komoditas nonberas, 3) memperbaiki ketersediaan dan akses terhadap permodalan untuk mendukung pengembangan komoditas bernilai ekonomi tinggi seperti hortikultura, 4) pengembangan infrastruktur irigasi pompa untuk mempercepat perkembangan diversifikasi usaha tani, 5) meningkatkan produktivitas usaha tani atau mengimplementasikan program stabilisasi harga untuk komoditas yang memiliki risiko tinggi tetapi tingkat profitabilitasnya tinggi, 6) memberdayakan kelembagaan kelompok tani dan membangun jaringan kerja dengan investor dalam rangka mengatasi masalah permodalan dan pemasaran komoditas alternatif, dan 7) mengembangkan infrastruktur (fisik dan kelembagaan) di tingkat usaha tani, pengolahan dan pemasaran, dan kerja sama dengan pihak terkait dalam rangka peningkatan efisiensi pemasaran dan stabilisasi harga khususnya untuk komoditas palawija dan hortikultura.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Keberlanjutan pertanian dengan program lahan pertanian abadi dapat diwujudkan jika sektor pertanian (dengan nilai multifungsinya) dapat berperan dalam pengentasan kemiskinan. Setelah krisis

ekonomi, kemiskinan relatif tahun 2004 menurun drastis menjadi 16,70%, tetapi secara absolut angkanya tetap tinggi, yaitu 36,10 juta orang. Sebagian besar dari mereka (68,70%) tinggal di pedesaan dengan kegiatan utama (60%) di sektor pertanian, dengan ciri utama infrastruktur wilayah marginal, penguasaan dan akses sumber daya rendah, serta kemampuan sumber daya manusia dan adopsi teknologi rendah.

Kemampuan sektor pertanian dalam peningkatan produksi dan pengentasan kemiskinan sangat bergantung pada kemampuannya dalam mengatasi kendala pengembangan yang dihadapi saat ini, yang mencakup keterbatasan pengembangan lahan beririgasi, teknologi varietas unggul, ketersediaan anggaran pembangunan, dan penyediaan sistem insentif untuk mendorong peningkatan produksi dan pendapatan petani. Kebijakan strategis yang perlu dipertimbangkan antara lain adalah: 1) peningkatan investasi pemerintah dalam pengembangan infrastruktur utama seperti irigasi, penelitian dan pengembangan serta penyuluhan, 2) mendorong dan memfasilitasi keterlibatan swasta dalam pembangunan pertanian, 3) peningkatan insentif usaha tani (input, output, kapital) dalam spirit koreksi kegagalan pasar, dan 4) memfasilitasi perkembangan agroindustri padat tenaga kerja di pedesaan.

Usaha tani tanaman pangan (padi) memiliki peranan multifungsi yang besar dan keberhasilan pengembangannya akan memberikan pengaruh yang nyata terhadap

pencapaian ketahanan pangan dan kesejahteraan petani. Berdasarkan konteks kebijakan dan tantangan serta hambatan internal pembangunan agribisnis padi, reorientasi kebijakan pengembangannya hendaknya diarahkan untuk meningkatkan pendapatan dan ketahanan pangan petani padi, memantapkan ketahanan pangan nasional, dan mendinamisasi perekonomian desa. Dalam merumuskan instrumen kebijakan peningkatan produksi padi, di samping reorientasi arah dan tujuan tersebut, juga perlu dipertimbangkan konteks kebijakan pangan global dan kebijakan di negara kompetitor utama di Asia.

Upaya mempertahankan eksistensi lahan sawah dan peningkatan pendapatan petani (serta pengentasan kemiskinan) akan sangat ditentukan oleh keberhasilan program diversifikasi usaha tani. Kinerja diversifikasi di lahan sawah memiliki prospek yang baik, tetapi dihadapkan kepada sejumlah kendala teknis, ekonomi, lingkungan, sosial, dan budaya. Kebijakan strategis yang dapat dipertimbangkan antara lain adalah: 1) peningkatan ketersediaan dan akses teknologi, permodalan, dan penyuluhan komoditas alternatif non-padi, 2) pengembangan infrastruktur irigasi pompa, peningkatan produktivitas, dan program stabilisasi harga untuk komoditas alternatif bernilai ekonomi dan risiko tinggi, dan 3) pemberdayaan kelembagaan kelompok tani dan membangun keterkaitan fungsional dan institusional dengan elemen agribisnis lainnya dalam rangka mendorong peningkatan produksi, pendapatan

petani, dan keberlanjutan diversifikasi usaha tani

DAFTAR PUSTAKA

- Agus, F., R.L. Watung, H. Suganda, S.H. Tala'ohu, Wahyunto, S. Sutanto, A. Setiyanto, H. Mayrowani, A.R. Nurmanaf, and M. Kundarto. 2002. Multifunctionality and sustainability of paddy field in Citarum River Basin, West Java. Soil Research Institute, ICASERD, Bogor, and UPN Veteran, Yogyakarta
- Apriyantono, A. 2006. Kinerja dan kebijakan strategis pembangunan pangan nasional. Makalah pada Silaturahmi Nasional Anggota Legislatif Partai Keadilan Sejahtera, Auditorium BPPT, Jakarta, 30 April 2006.
- Arifin, B. 2003. Dekomposisi pertumbuhan pertanian Indonesia. Makalah pada Seminar Khusus Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor, 14 November 2004.
- Badan Pusat Statistik. 2004. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Khomsan, A. 1999. Fenomena kemiskinan. *Harian Suara Pembaharuan*, 1 November 1999 (<http://www.indonews.com/>), Jakarta.
- Kustia, A.A. 2002. Kebijakan perberasan di Republik Rakyat Cina. Hasil Pertemuan Regional di Bangkok, Thailand, Oktober 2002.

- LPEM-FEUI. 2004. Finding Sources of Poor Growth in Indonesia. Lembaga Penelitian Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta
- Pasandaran, E., G. Irianto, dan N. Zuliasri. 2004. Pendayagunaan dan peluang pengembangan irigasi bagi peningkatan produksi padi. hlm. 277–294. Dalam F. Kasryno, E. Pasandaran, dan A.M. Fagi (Ed.). *Ekonomi Padi dan Beras Indonesia*. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Jakarta.
- Pasaribu, B. 2006. Poverty profile and the alleviation programs in Indonesia. Paper presented in Asian Regional Seminar on Poverty Allevation, held by AFPPD and IFAD, 5–6 April 2006, Hanoi, Vietnam.
- Rusastra, I W., Sumaryanto, and P. Simatupang. 2005. Agricultural development policy strategies for Indonesia: Enhancing the contribution of agriculture to poverty reduction an food security. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 23(2): 84–101.
- Sajogyo. 2002. Pertanian dan kemiskinan. *Jurnal Ekonomi Rakyat* 1(1): 1–15.
- Saliem, H.P. and Supriyati. 2006. Farm diversification and farmer income in rice field area. In-Country Seminar on Poverty Allevation Through Development of Secondary Crops, Bogor, 23 March 2006. ICASEPS dan UNESCAP-CAPSA, Bogor.
- Sawit, M.H. dan I W. Rusastra. 2005. *Globalisasi dan Ketahanan Pangan di Indonesia. Road Map Memperkuat Kembali Ketahanan Pangan*. Lembaga Penelitian Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Simatupang, P. 1999. Toward sustainable food security: The need for a new paradigm. *International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis*: