

# **BAB VI**

## **LANGKAH KE DEPAN**





## LANGKAH LANGKAH KEDEPAN

Seperti yang dibahas dalam buku ini, tatkala Indonesia memasuki era reformasi semestinya pendekatan pertanian berbasis komoditi mulai berangsur angsur beralih ke pendekatan berbasis wilayah seiring dengan perubahan pola pemerintahan dari pendekatan sentralisasi menjadi desentralisasi. Namun tatkala pemerintah dewasa ini mulai kembali mencanangkan politik swasembada pangan, jebakan pendekatan komoditas (*commodity trap*) mulai menonjol, antara lain ditunjukkan oleh sentralisasi program swasembada pangan. Walaupun wilayah dan komoditas adalah satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, namun secara konseptual ada perbedaan yang mendasar antara kedua pendekatan tersebut. Pendekatan komoditas sudah barang tentu fokus kebijakannya adalah pengembangan komoditas tertentu (komoditas di luar yang ditetapkan tidak menjadi prioritas); sementara pendekatan wilayah adalah pengembangan berbagai potensi komoditas yang ada dalam suatu wilayah, dimana integrasi komoditas, skala ekonomi, dan pemanfaatan sumberdaya lahan dan air sehamparan dan/atau antar wilayah lebih diutamakan. Dengan keterbatasan luas wilayah yang tersedia untuk produksi pangan, manajemen sumberdaya lahan yang tersedia yang difokuskan pada komoditas-komoditas tertentu dapat menyebabkan pemanfaatan lahan menjadi tidak optimal.

Walaupun telah ada undang-undang yang mengatur pengelolaan ekoregion yaitu UU no 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, namun sebenarnya politik pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya dalam suatu ekoregion sebenarnya telah diatur sebagai politik formal, yaitu pemberlakuan pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
3. Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Berdasarkan pemikiran yang terdapat dalam pasal tersebut, jelas bahwa sumber daya seperti lahan dan air dikuasai oleh negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan perkataan lain hak rakyat atas lahan dan air harus diutamakan dan tidak boleh diganggu oleh kepentingan politik lainnya. Misalnya, politik informal atau politik sehari-hari yang terkait dengan upaya memajukan gagasan-gagasan tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan UUD tidak boleh bertentangan dengan UUD. Munculnya berbagai konflik tentang lahan yang juga dibahas dalam buku ini, menunjukkan adanya ketidakadilan dalam alokasi sumberdaya lahan yang bertentangan dengan kepentingan rakyat.

Ada kebijakan-kebijakan yang pernah dan masih dilaksanakan seperti *land grabbing* yang pada hakekatnya menjual masa depan bangsa, sedangkan kebijakan yang menyebabkan kerusakan sumber daya alam pada hakekatnya adalah mencuri masa depan bangsa Indonesia. Ada kebijakan yang telah diperkuat melalui regulasi seperti UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan lahan Pangan Berkelanjutan namun sejauh ini masih perlu diperbaiki efektifitasnya dalam mencegah konversi lahan pertanian termasuk lahan sawah beririgasi.

Dalam prakteknya dikenal politik pertanian yaitu operasionalisasi politik formal yang bersumber dari pasal 33 UUD 1945. Sebagai contoh tatkala pada awal orde baru Indonesia dibebani oleh tekanan untuk menghadapi impor beras yang semakin meningkat, maka pemerintah menetapkan swasembada beras sebagai salah satu kebijakan pembangunan pertanian. Politik pertanian yang muncul adalah upaya-upaya mewujudkan tujuan kebijakan tersebut yang ditunjang oleh komitmen politik yang kuat.

Walaupun politik pertanian tersebut berhasil mengupayakan tercapainya swasembada beras pada tahun 1984, tetapi dampak lebih lanjut baik pada era orde baru maupun era reformasi adalah bahwa politik pertanian telah terperangkap dalam politik swa sembada. Dewasa ini politik swa sembada pangan juga mencakup komoditi lebih luas selain padi, juga jagung, kedele, sapi, dan gula tebu.

Seperti yang telah dibahas dalam buku ini, pendekatan tersebut cenderung menyebabkan berbagai masalah dalam suatu wilayah, karena semakin terbatasnya sumber daya lahan dan air yang tersedia. Sebagai contoh diberbagai wilayah Indonesia telah terjadi sindroma wilayah sebagai akibat persaingan pemanfaatan lahan. Keterpurukan kinerja pembangunan pertanian yang terjadi selama ini juga disebabkan oleh pendekatan berbasis komoditi yang dimulai sejak introduksi revolusi hijau untuk mendukung tercapainya swasembada beras pada tahun 1984.

### **Masalah Dan Tantangan**

Ada tiga tantangan utama pengelolaan wilayah ekoregion yang selama ini terabaikan, yaitu: (1) Pengabaian kepentingan rakyat dalam alokasi lahan yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 45, yang menyebabkan alokasi sumber daya lahan dalam wilayah ekoregion menjadi tidak berkeadilan. Selama ini politik alokasi sumber daya lahan dalam banyak hal mengabaikan alokasi lahan untuk masyarakat petani yang merupakan populasi terbesar rakyat Indonesia. Akibatnya pemilikan lahan rumah tangga petani dewasa ini relatif kecil. Walaupun jumlah rumah tangga petani gurem (yaitu rumah tangga usaha pertanian yang menguasai lahan kurang dari 0,5 ha) cenderung menurun, namun pada tahun 2013 jumlah petani gurem masih sebesar 14,25 juta rumah tangga, dan sekitar 71 persen diantaranya berada di pulau Jawa. Oleh karena itu upaya atau kebijakan apapun yang ditempuh, baik menyangkut perbaikan infrastruktur, perbaikan penyediaan sarana produksi usaha tani, seperti benih dan pupuk, perbaikan akses terhadap permodalan, perbaikan sistem penyuluhan pertanian dan penyediaan teknologi produksi, selama tidak menyentuh alokasi lahan yang memungkinkan petani memiliki luas lahan usahatani yang memadai, tidak akan mampu mengungkit dan memperbaiki kesejahteraan petani secara signifikan; (2) Pemeliharaan sumber daya alam dalam wilayah ekoregion untuk menjaga integritas dan daya dukung ekologi cenderung terabaikan. Sekitar 40 persen lahan pertanian telah mengalami degradasi yang menyebabkan berkurangnya produktivitas lahan secara signifikan, sekitar 9 persen lahan telah mengalami degradasi yang tidak dapat lagi dipulihkan kalau hanya melalui upaya perbaikan di tingkat usahatani. Salah satu faktor yang turut menyebabkan terabaikannya pemeliharaan sumberdaya lahan adalah peningkatan populasi penduduk. Konspirasi pengusaha dan penguasa merupakan faktor penyebab lainnya yang menyebabkan politik alokasi lahan yang permisif dan mempengaruhi fungsi pelayanan jasa ekosistem. Selanjutnya dalam buku ini disebutkan ada sekitar 15 juta ha lahan terlantar yang perlu dipulihkan dan direhabilitasi; (3) Berdasarkan data dari Walhi (2-14) dilaporkan bahwa selama sepuluh tahun terakhir antara 2004 – 2014 telah terjadi 1,391 konflik agraria di seluruh wilayah Indonesia yang meliputi wilayah sekitar 5,7 juta ha dan melibatkan 927 ribu kepala keluarga. Masalah kepentingan sektor dan kelembagaan pengelolaan sumber sumber agraria menjadi penyumbang konflik yang terjadi. Konflik yang terjadi meliputi sektor perkebunan, infrastruktur, kehutanan, pertambangan, pertanian pangan, pesisir dan kelautan dengan kecenderungan frekuensi konflik yang meningkat dari tahun ketahun.

Pelajaran penting dari berbagai pendekatan pengembangan wilayah termasuk ekoregion, khususnya yang terkait dengan sektor pertanian, di antaranya adalah: (i) Belum adanya kerangka menyeluruh yang merefleksikan pendekatan ekoregion yang memperhatikan asas-asas keberlanjutan, sehingga masalah dan tantangan utama seperti yang dikemukakan sebelumnya dapat diatasi secara efektif; (ii) Pendekatan yang selama ini dilaksanakan baik pada lingkup nasional seperti MP3EI maupun yang sifatnya lokal belum dapat dijadikan sebagai model pembangunan pertanian berbasis ekoregion; dan (iii) Program lembaga riset pengkajian teknologi pertanian (BPTP) yang sudah tersebar di 33 provinsi belum merefleksikan dukungan terhadap pendekatan ekoregion. Dari perspektif ekoregion pemahaman tentang konsep ekosistem menjadi sangat relevan untuk dijadikan landasan bagi pembangunan politik pertanian berbasis ekoregion. Hal ini dikaitkan dengan terjadinya proses degradasi lahan yang semakin meluas dan ancaman perubahan iklim yang perlu diantisipasi dengan baik pada sistem pertanian dalam suatu ekoregion.

### Lingkungan Kebijakan yang perlu dibangun

Tidak mudah mengatasi masalah dan tantangan utama pengelolaan sumber daya yang mendukung pembangunan pertanian secara berkelanjutan dalam suatu ekoregion. Tiga masalah dan tantangan utama yang telah dikemukakan tidak berdiri sendiri-sendiri, tetapi terkait satu dengan lainnya. Belum ada contoh yang dapat dipakai sebagai acuan dalam mengatasi masalah dan tantangan yang dihadapi.

Oleh karena itu perobahan pola pikir yang diperlukan pada lingkungan kebijakan, terutama pada sistem birokrasi adalah agar dapat membangun suatu sistem kemitraan dengan masyarakat petani dalam suatu ekoregion dalam jangka panjang, dengan memperhatikan masalah dan tantangan yang dihadapi. Tabel berikut ini menggambarkan hubungan antara berbagai persepsi, status sekarang, dan harapan jangka panjang.

Tabel 1. Hubungan Antara Berbagai Persepsi, Status Sekarang, dan Harapan Jangka Panjang

Dimensi	Status sekarang	Status jangka panjang
Masalah dan tantangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kepentingan rakyat sering diabaikan. Alokasi lahan tidak adil.</li> <li>– Pemeliharaan ekoregion terabaikan</li> <li>– Sering muncul konflik dalam alokasi sumberdaya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Memperkuat kelembagaan berwawasan keadilan</li> <li>– Memperkuat ketangguhan ekologis wilayah ekoregion</li> <li>– Memperkuat ketangguhan sosial wilayah ekoregion</li> </ul>
Peran	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Peran masyarakat tani sekunder.</li> <li>– Potensi petani tidak dimanfaatkan sepenuhnya.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Masyarakat tani sebagai arus utama.</li> <li>– Pemanfaatan penuh potensi masyarakat tani termasuk kearifan lokal.</li> </ul>
Prinsip	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prinsip keadilan dalam alokasi sumberdaya terabaikan</li> <li>– Pemanfaatan lahan eksploitatif pertumbuhan tinggi dalam Jangka Pendek</li> <li>– Penyelesaian konflik terabaikan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mengutamakan keseimbangan dan keselarasan berbagai jasa ekosistem untuk mendukung keberlanjutan pembangunan dan keadilan sosial dalam Jangka Panjang.</li> </ul>
Pendekatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mengutamakan pendekatan sektoral dan birokrasi</li> <li>– Komoditi Cenderung Monokultur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mengintegrasikan semua pihak yang terkait dalam forum kemitraan dengan peran dan prinsip yang sesuai dalam kawasan ekoregion</li> <li>– Polikultur</li> </ul>
Etika bisnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Memburu rente jangka pendek</li> <li>– Cenderung menghasilkan biaya eksternal tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mengintegrasikan etika bisnis dalam pendekatan keterpaduan dan keberlanjutan</li> <li>– Internalisasi biaya sosial</li> </ul>

Dalam jangka panjang apabila permasalahan dan tantangan secara berangsur-angsur dapat diatasi, maka diharapkan akan terwujud kelembagaan pengelolaan ekoregion baik pada skala birokrasi maupun masyarakat tani, yang berwawasan keadilan dan terwujudnya ketangguhan ekologis dan sosial dalam wilayah ekoregion.

Dewasa ini peran masyarakat tani masih dipersepsikan sekunder dan potensi yang ada pada mereka belum sepenuhnya dimanfaatkan. Dalam jangka panjang diharapkan masyarakat petani menjadi arus utama pembangunan dengan memanfaatkan kearifan lokal yang ada pada mereka. Ada prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan yang dalam jangka panjang diharapkan akan terjadi peralihan dari prinsip yang bersifat eksploitatif dengan pertumbuhan ekonomi tinggi dalam jangka pendek menuju prinsip yang mengutamakan keseimbangan dan keselarasan dalam pembangunan ekoregion, sehingga terwujud pembangunan berkelanjutan dan berwawasan keadilan sosial.

Pendekatan yang diperlukan tidak lagi seperti sekarang yang masih bersifat sektoral dan mengutamakan kewenangan birokrasi, tetapi pendekatan keterpaduan yang dapat mengintegrasikan semua pihak yang terkait dalam forum kemitraan. Pendekatan berbasis komoditi yang cenderung monokultur diharapkan akan beralih menjadi polikultur.

Sektor swasta yang terlibat dalam pembangunan wilayah ekoregion diharapkan dapat memperhatikan etika bisnis yang tidak berorientasi pada pendekatan jangka pendek, yang cenderung memburu rente, tetapi yang mengintegrasikan berbagai prinsip dalam mewujudkan keberlanjutan pembangunan ekoregion. Sampai sekarang belum ada kasus yang dapat dijadikan acuan dalam membangun wilayah ekoregion yang berkelanjutan yang berdasarkan ketangguhan ekologis dan sosial. Oleh karena itu diperlukan inisiasi dari lembaga penelitian seperti Badan Litbang Pertanian untuk membangun suatu wilayah yang dapat dijadikan sebagai *building block* pembangunan wilayah ekoregion.

Suatu kawasan yang dapat dianggap sebagai *center of excellence* perlu dibangun dengan memanfaatkan berbagai kemampuan yang telah ada baik dari pihak birokrasi, lembaga penelitian, dan lembaga masyarakat petani. Inisiatif berada pada Badan Litbang Pertanian dan kemudian dalam suatu wilayah ekoregion, BPTP diharapkan menjadi motor penggerak dalam mewujudkan suatu *learning society*.

Dalam membangun *Center of Excellence* tersebut sumber daya peneliti yang ada pada Badan Litbang Pertanian perlu diperkuat, tidak saja pada balai-balai penelitian yang terkait dengan penelitian berbagai komoditi tetapi juga pada semua BPTP. Dalam upaya penguatan tidak saja ditempuh melalui pendidikan formal, tetapi diarahkan juga untuk melakukan reorientasi pendekatan penelitian yang mendorong munculnya kemampuan inovatif, baik pada tingkat masyarakat petani maupun pada peneliti dan penyuluh. Jaring-jaring penelitian akan dibangun pada kawasan *Center of Excellence*, sehingga berbagai keluaran penelitian secara bersama-sama dapat mendukung terwujudnya pengembangan kawasan yang mampu memperbaiki produktivitas pertanian pada umumnya dan pangan pada khususnya, yang didukung oleh ketangguhan sosial dan ekologi yang ada pada kawasan ekoregion tersebut. Mengingat kritisnya masalah pembangunan pertanian, termasuk kemandirian pangan nasional, inisiasi pengembangan *Center of Excellence* tersebut diharapkan dapat berfungsi dalam jangka pendek dengan memperhatikan sasaran-sasaran jangka panjang seperti yang dibahas sebelumnya.