

PEMAHAMAN TERHADAP PETANI KECIL SEBAGAI LANDASAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Understanding the Small Farmers as the Basis for Agricultural Development Policy

Syahyuti

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani 70 Bogor 16161
E-mail : syahyuti@yahoo.com*

Tanggal naskah diterima : 26 Pebruari 2013

Tanggal naskah disetujui terbit : 1 Mei 2013

ABSTRACT

Improving the farmers' welfare is one of goals in agricultural development policy. Inadequate government's concern to farmers is observed from the definition of farmers in various regulations and understanding of small farmers' existence, role and characters. Lacks of understanding and taking side to small farmers are indicated by absence of using the term of "small farmers" in various government policies. This paper reviews various thoughts, as well as development and implementation of agricultural policies with respect to farmers' welfare improvement. The results show the weak understanding on, no partiality, and even unfair treatment to small farmers. Thus, in the future the concept of "small farmers" must be unequivocally expressed in order to make their potential more environmentally friendly and independently.

Keywords : *farmers, small farmers, the welfare of farmers, food security*

ABSTRAK

Peningkatan kesejahteraan petani hanya menjadi sub tujuan dalam kebijakan pembangunan pertanian. Perhatian yang belum memadai kepada petani terlihat dari definisi petani dalam berbagai regulasi dan pemahaman tentang keberadaan, peran serta karakter petani kecil. Pemahaman dan keberpihakan yang rendah ditunjukkan dengan tidak adanya penggunaan istilah "petani kecil" dalam berbagai kebijakan pemerintah. Tulisan ini merupakan review dari berbagai pemikiran, serta kebijakan dan pelaksanaan pembangunan pertanian yang berkenaan dengan peningkatan kesejahteraan petani. Hasilnya menunjukkan masih lemahnya pemahaman, belum ada pemihakan, dan bahkan perlakuan yang tidak adil kepada petani kecil. Dengan demikian, ke depan semestinya konsep "petani kecil" dicantumkan secara tegas, sehingga potensinya yang lebih ramah lingkungan dan mandiri dapat dioptimalkan. Hanya dengan pendekatan ini akan memberikan jaminan perhatian kepada petani kecil di masa mendatang.

Kata kunci : *petani, petani kecil, kesejahteraan petani, ketahanan pangan*

PENDAHULUAN

Setelah sekian lama, akhirnya pada tanggal 9 Juli 2013, RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani disahkan menjadi Undang-Undang. Lahirnya UU ini disemangati kesadaran bahwa selama ini petani belum memperoleh perlindungan yang semestinya. Meskipun disambut gembira, kelahiran UU ini masih mendapat banyak catatan, misalnya belum menegaskan posisi tentang "petani kecil" di dalamnya. Sejak Orde Baru, petani

hanya menjadi obyek berbagai undang-undang, kebijakan, dan program yang hampir tidak melibatkan petani dalam perumusannya. Hampir semua UU terkait pertanian dan turunannya tidak berpihak kepada petani (Santosa, 2011).

Keberadaan petani kecil telah mendapat perhatian besar akhir-akhir ini, terutama dengan pengakuan PBB sebagaimana pidato Direktur Jenderal FAO pada acara *The World Food Day* pada tanggal 16 Oktober 2012 dalam topik "*Small-Scale Farmers As A Key To Feeding The World*". Selain itu, PBB juga telah

mengeluarkan paper dengan judul “*Small Farmer Feed The World*”.

Saat ini PBB juga sedang menyusun Deklarasi PBB tentang Hak Asasi Petani dalam *Human Rights Of Peasant And Other People Working in Rural Areas*. Naskah ini telah menjalani proses semenjak tahun 2009, sebagai upaya perjuangan konstruktif menjawab persoalan krisis pangan, kemiskinan dan marjinalisasi pedesaan. Dewan Hak Asasi Manusia PBB mengangkat studi ini menjadi upaya bentuk hukum dan kebijakan internasional dan telah menghasilkan sebuah resolusi PBB A/HCR/21/19. Selain pemerintah (*Intergovernmental Working Group*), penyusunannya juga melibatkan partisipan lain yaitu petani (*peasant*), masyarakat adat, perempuan pedesaan, nelayan (*fisherfolk*), kelompok berburu-meramu (*hunter and gatherer*), kelompok penggembala (*pastoralists*) dan kelompok lain yang hidup di pedesaan.

Keberadaan deklarasi ini nantinya akan merubah berbagai regulasi tentang petani di Indonesia. Karena itu, menarik mempelajari bagaimana petani dipersepsikan dalam berbagai regulasi formal di Indonesia. Dengan menelusuri berbagai pengertian dan pasal demi pasal di dalamnya, terlihat bahwa petani kecil belum menjadi entitas khusus yang berbeda. Kebijakan legal hanya mengenal kata petani sebagai entitas tunggal, namun tidak ada istilah petani kecil.

Sejalan dengan ini, strategi pembangunan pertanian kita menjadikan agribisnis sebagai strategi pokok di Kementerian Pertanian. Cirinya adalah pertanian industrial dan berkelanjutan yang berada dalam satu nafas sebagaimana dapat dibaca pada berbagai dokumen formal pemerintah. Padahal keduanya datang dari akar berpikir yang berbeda, dan cenderung berlawanan satu sama lain. Pertanian industrial yang menggunakan input kimia tinggi, monokultur, penuh dengan mesin-mesin yang menyingkirkan tenaga kerja manusia, tidak ramah lingkungan; adalah tipe pertanian yang tidak akan berkelanjutan. Pertanian industrial tidak dapat mengentaskan kemiskinan dan membangun pedesaan, dan juga tidak dapat menjamin keberlangsungan ekosistem secara sehat. Penggunaan strategi ini adalah karena lemahnya pemahaman kepada petani kecil. Indonesia hanya salah satu negara, sebagaimana dinyatakan oleh Lappé *et al* (1998) yang masih bersifat *anti-small farm policies*.

Hal yang perlu digarisbawahi, saat ini sepertiga penduduk bumi adalah petani gurem (*peasant*), petani kecil (*small farmer*), dan buruh tani tanpa tanah (*landless laborers*). Semenjak era kolonialis sampai era industrial saat ini, petani kecil tetap eksis. Mereka adalah petani dengan penguasaan lahan kecil, berproduksi secara terbatas, namun lebih mandiri. Mereka menanam lahan dengan sangat intensif, dengan menanam beberapa tanaman dalam satu lahan secara bersamaan (*multicropping*). Selain itu, mereka juga memberdayakan lahan dengan menanam bahkan sebelum satu jenis tanaman dipanen (*intercropping*). Ciri lainnya adalah mereka lebih mengandalkan kepada tenaga kerja sendiri, dan mereka terjun langsung dengan tangan dan tenaganya sendiri mengolah tanah, mencabut rumput, menyebar pupuk, dan sampai memanen hasilnya.

Kekhasan ini menuntut pemahaman dan pendekatan yang khusus dari semua pihak. Tulisan ini menggambarkan kondisi ekonomi-politik yang dihadapi petani di Indonesia, melalui kajian pelaksanaan pembangunan dan regulasi yang telah dikeluarkan. Dari regulasi yang tertulis terbaca pengetahuan, sikap, dan keberpihakan kita kepada petani. Kondisi ini memiliki implikasi yang luas, karena dari sikap inilah seberapa jauh kesejahteraan petani di Indonesia bisa dicapai. Tulisan ini mengangkat pentingnya pemahaman kepada petani kecil dengan menelaah bagaimana pemenuhan hak-hak pokok petani dalam hal lahan, benih, pangan, ilmu pengetahuan, dan berorganisasi.

ESENSI DAN KARAKTERISTIK PETANI KECIL

Jika dicermati, “*peasant*” dan “*farmer*” memiliki konotasi dan atribut yang sangat berbeda. Secara mudahnya, “*peasant*” adalah gambaran dari petani yang subsisten, sedangkan “*farmer*” adalah petani modern yang berusahatani dengan menerapkan teknologi modern serta memiliki jiwa bisnis yang sesuai dengan tuntutan agribisnis. Upaya merubah petani dari karakter *peasant* menjadi *farmer* itulah hakekat dari pembangunan atau modernisasi. *Peasant* adalah suatu kelas petani yang merupakan petani kecil, penyewa (*tenants*), penyakap (*sharecroppers*), dan buruh tani. Meskipun berada pada level

bawah, sesungguhnya mereka lah yang menggerakkan pertanian, karena merekalah yang dengan tangannya sehari-hari mengolah tanah, menanam benih menyiram dan memanen.

Yang melekat pada *peasant* adalah sikap kerjasamanya satu sama lain, usahatani kecil, dan menggunakan tenaga keluarga sendiri (Stefan, 1997). Mereka adalah petani subsisten (*subsistence farmer*) yang mengutamakan untuk pemenuhan konsumsi sendiri.

Menurut Van der Ploeg (2009) ciri petani kecil adalah “*self-controlled resource base*,” “*coproduction*” or *interaction between humans and nature, cooperative relations that allow peasants to distance themselves from monetary relations and market exchange, and an ongoing “struggle for autonomy” or “room for maneuver” that reduces dependency and aligns farming “with the interests and prospects of the... producers”* (p. 32). Pertanian yang disebut dengan *peasant farming* ini berskala kecil (*small scale*) dan lebih intensif. Mereka menanam lahan dengan berbagai tanaman sekaligus (*intercropping*), dan sebelum panen selesai juga sudah mulai penanaman tanaman baru. Indeks pertanaman lahan dalam setahun bisa lebih dari 500 persen, terutama pada usahatani palawija dan hortikultura.

Secara jujur kita harus mengakui bahwa keberadaan petani kecil ini semakin penting bagi dunia. Kajian *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (IAASTD, 2008) menyimpulkan bahwa model pertanian ekspor-industrial-monokultur bukan resep ajaib mengatasi kemiskinan dan kelaparan. Model itu menghancurkan lingkungan (air dan tanah), mengerosi keanekaragaman hayati dan kearifan lokal (pola tanam, waktu tanam, olah tanah, dan pengendalian hama), dan menyebabkan kerentanan. IAASTD merupakan panel bentukan FAO yang menghimpun 400-an ahli dari beragam ilmu dan negara.

Menurut IAASTD, akar terdalam krisis pangan karena pemerintah lupa mengurus sektor pertanian skala kecil, selain karena aturan perdagangan yang tak adil, dan dumping negara maju. Mengikis kemiskinan, kelaparan, dan degradasi lingkungan, IAASTD menyarankan agar memperkuat pertanian skala kecil dan meningkatkan investasi pertanian agroekologis, memberi perhatian pada kearifan lokal, membalik akses dan

kontrol sumber daya (air, tanah, dan modal) dari korporasi ke komunitas lokal, dan memperkuat organisasi tani.

Saat ini, 75 persen warga miskin dunia adalah petani kecil, dan di Asia bahkan mencapai 87 persen. Karena itu, dengan memperhatikan pertanian skala kecil, tidak hanya memberi pangan dunia, tetapi juga menyelesaikan kemiskinan dan kelaparan. Hasil riset-riset menunjukkan pertanian kecil jauh lebih produktif dari pertanian industrial karena mengonsumsi sedikit input terutama bahan bakar minyak (Rosset, 1999). Pertanian skala kecil lebih mampu beradaptasi dan pejal, sekaligus model keberlanjutan yang ramah kearifan lokal dan keragaman hayati, termasuk untuk menghadapi perubahan iklim (Altieri, 2008).

Berlangsung perubahan pandangan terhadap petani kecil. Pada era 1950-an, dibawah semangat kesetaraan dan produktivitas, petani kecil sangat diperhatikan. Membangun petani kecil adalah sebagai agenda kebangsaan, dekolonialisasi, dan untuk kemakmuran rakyat sekaligus menghadang komunisme. Kebijakan pada era ini adalah agraria yang ideal (*land to the tiller, land reform “from below” and “from above”*).

Berikutnya, pada era 1960-an berupa peningkatan produktivitas dan modernisasi pertanian yang dicapai melalui perubahan teknologi tanpa *structural change*, yakni revolusi hijau. Lalu, mulai 1980-an dengan ideologi *liberalisation and efficiency*, prinsipnya adalah efisiensi pasar dan deregulasi, dimana pasar diyakini akan mengefisienkan seluruh mekanisme. Terakhir, mulai awal abad ke-21, berupa *Commercial Smallholders* dengan berupaya mengaitkan antara petani kecil ke dalam mata rantai perdagangan global. Disini diimplementasikan kontrak dan kemitraan antara petani kecil dengan perusahaan agribisnis (World Bank, 2008).

Sementara, Van der Ploeg (2009) juga meyakini bahwa petani kecil masih tetap akan eksis sampai nanti (*the New Peasantries is straightforward*) dan bahkan memperoleh kondisi baru saat ini. “*Much attention was given to the peasantry during the grand transformations of the last two centuries, and many of the resulting theories centred on the peasant as an obstacle to change and, thus, as a social figure that should disappear or be actively removed*” (p. xiii xiv)

Konsep *Small Farmer* yang diterjemahkan menjadi petani kecil atau petani gurem sudah berkembang sebagai sebuah wacana yang mendalam pada kalangan ilmuwan internasional. Mereka adalah sosok petani yang khas, yang tidak bisa disamakan dengan petani pada umumnya.

Dalam berbagai literatur kita mengenal konsep umum petani (*farmer*) sebagai petani pada umumnya. Selain itu, juga ada mereka yang hanya menyediakan tenaga kerja disebut dengan *farmhands*, lalu *growers* sebagai buruh tanpa lahan, dan *sharecroppers* atau *sharefarmers* yang dalam konsep pengetahuan di Indonesia adalah para petani penyakap. Istilah *small farmer* begitu sering dibicarakan dan biasanya mereka dihadapkan dengan jenis petani lain misalnya *entrepreneurial and large-scale corporate*. Yang disebut dengan *small farmer* adalah mereka yang menguasai lahan sempit (*smallholder*), *tenant farmer* (penyakap), atau *peasant*.

Di Indonesia tidak dikenal petani besar dan petani kecil. Dalam dokumen resmi, petani dibagi atas komoditas yang diusahakannya yakni menjadi petani pangan, petani kebun, peternak, dan seterusnya. Perbedaan ini tidak berkaitan sama sekali dengan atribut sosial ekonomi dan politiknya. Pembagian ini hanya untuk memudahkan pemerintah di dalam menjalankan kegiatan-kegiatannya ke desa.

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa pertanian skala kecil, terutama menggunakan metode "organik", jauh lebih baik dalam hal dampak lingkungan dan keanekaragaman hayati. Penelitian Chappell dan Lavelle (2011) mendapatkan bahwa pertanian skala kecil dengan teknik-teknik pertanian alternatif mampu 2 sampai 4 kali lebih efisien daripada pertanian konvensional besar. Bahkan, pertanian skala kecil menghasilkan tingkat output yang lebih tinggi per satuan luas dari pertanian yang lebih besar.

Hasil ini didapat jika produktivitas dihitung dengan mempertimbangkan semua faktor produksi seperti jumlah modal, benih, bahan-bahan kimia, mesin, bahan bakar, tenaga kerja, tanah, dan air. Pertanian kecil yang beragam lebih produktif dan karena keragamannya akan melestarikan keanekaragaman hayati. Di tangan pertanian kecil inilah akan lebih banyak ditumbuhkan makanan dan kita akan terselamatkan dari kehancuran ekologi.

Penelitian ekonomi secara detail membuktikan bahwa itu hanya ilusi. Menurut Swaminathan (1995): "... *Large farms typically have lower total productivity, while small family-operated farms utilize inputs more productively* . Petani-petani kecil terbukti telah memberi makan pada dunia, kenapa kita harus menghinanya? Sesuai dengan George Monbiot (2008) : *peasant farmers offer the best chance of feeding the world. So why do we treat them with contempt?* Sejalan dengan ini, di tahun 1962 Nobelis Amartya Sen telah mempelajari puluhan hasil riset. Ada hubungan yang terbalik antara ukuran usahatani dengan hasil per hektar. Semakin kecil pertanian, semakin besar hasilnya. "*There is an inverse relationship between the size of farms and the amount of crops they produce per hectare. The smaller they are, the greater the yield*" (Sen, 1962). Dalam beberapa studi perbedaan ini sangat mencolok. Sebuah studi di Turkey menemukan bahwa hasil yang diperoleh dari pertanian di bawah satu hektar mampu sama dengan 20 kali produktivitas dari usaha yang per unitnya lebih dari 10 ha (Fatma Gu Unal, 2006). Ini sejalan dengan penelitian-penelitian lain di India, Pakistan, Nepal, Malaysia, Thailand, Java, Filipina, Brazil, Colombia and Paraguay.

Kenapa bisa demikian? Karena, dengan tenaga kerja keluarga yang banyak, mereka menggarap lahan lebih intensif. Secara total, maka produktivitas per ha lahan menjadi sangat besar (Eg Peter Hazel, 2005). Ini sejalan pula dengan Harvest (2002) bahwa: "*Small farms produce more agricultural output per unit area than large farms. Moreover, larger, less diverse farms require far more mechanical and chemical inputs. These ever increasing inputs are devastating to the environment and make these farms far less efficient than smaller, more sustainable farms*".

Produktivitas pertanian kecil sesungguhnya jauh lebih tinggi. Kekeliruan selama ini karena menggunakan *yield*, bukan *output*, dimana *yield* lebih sempit dibandingkan *output*. *Yield* dapat didefinisikan sebagai "... *the production per unit of a single crop*" Maka, pada usahatani jagung misalnya, hasil dihitung dari berapa jagung yang dihasilkan. Hasil tertinggi per ha tentu hanya dapat dicapai bila hanya monokultur jagung.

Petani kecil mempraktekkan *intercropping*, dengan menanam sekaligus berbagai tanaman pada lahan yang sama. Mereka

juga melakukan rotasi dan meng-kombinasikan dengan ternak yang mempro-duksi kotoran untuk memperbaiki kesuburan lahan. Rosset (1999), menolak pandangan bahwa petani kecil tidak produktif. Dari data di berbagai wilayah di Amerika ia menyatakan bahwa: *".....small farms are "multi-functional" —more productive, more efficient, and contribute more to economic development than large farms. Small farmers can also make better stewards of natural resources, conserving biodiversity and safe-guarding the future sustainability of agricultural production"*

Departemen Pertanian AS (The United States Department of Agriculture's) membuat rumusan yang tegas tentang petani kecil tahun 1998 di bawah judul *"A Time to Act"*. Petani kecil sangat berharga dalam konteks diversitas dimana ia memberikan keragaman yang besar dalam hal kepemilikan, sistem pertanaman, lanskap, biologis (biodiversitas), serta kultural. Demikian pula dalam konteks keuntungan lingkungan (*environmental benefits*), pemberdayaan komunitas, ketahanan pangan rumah tangga (*personal connection to food*) karena dekatnya jarak *"from land to mouth"*. Karena itu, menurut FAO (United Nations, 1999), *"...small farms play multiple key functions in rural economies, cultures and ecosystems worldwide"*. Keunggulan petani kecil adalah dalam hal *multiple cropping*, penggunaan lahan secara paralel, komposisi output yang beragam, lebih irit irigasi, menyerap lebih banyak tenaga kerja (*labor intensity*), penggunaan input yang tidak dibeli, dan pengguna sumber daya lebih berkomitmen pada isu lingkungan.

BATASAN DAN PEMAHAMAN TERHADAP PETANI KECIL DI INDONESIA

Pengertian tentang *"petani"* di Indonesia cenderung umum dan dangkal. Petani didefinisikan sebagai orang yang bekerja di sektor pertanian dan sebagian besar penghasilannya berasal dari sektor pertanian. Untuk statistika, batasan jam kerja menjadi indikator tunggalnya. Pengertian seperti ini tidak memasukkan unsur motivasi misalnya. Saat ini banyak masyarakat di desa yang sedang tidak bertani namun sangat berkeinginan menjadi petani dan seringkali hanya itu keterampilan yang mereka miliki, namun mereka tidak memiliki lahan sehingga tidak bisa bertani. Dalam statistika petani

masuk ke bagian *"tenaga kerja"* yang disebut dengan *"tenaga kerja pertanian"* Tenaga kerja (*employed*) dibedakan atas 3 macam, yaitu tenaga kerja penuh (*full employed*), tenaga kerja tidak penuh atau setengah pengangguran (*under employed*) dan tenaga kerja yang belum bekerja atau sementara tidak bekerja (*unemployed*).

Dalam UU No. 12/ 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, tidak ada batasan tentang *"petani"* demikian pula dalam UU No. 7 tahun 1996 Tentang Pangan. Baru pada UU pangan yang baru (UU No 18 tahun 2012) ada batasan untuk petani.

Dalam UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Petani didefinisikan sebagai warga negara Indonesia beserta keluarganya yang mengusahakan lahan untuk komoditas pangan pokok di Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Artinya, petani yang diperhatikan tidak di seluruh lahan, namun hanya di kawasan tertentu yakni kawasan yang ditetapkan secara khusus sebagai lahan pangan berkelanjutan.

Dalam UU No. 16 Tahun 2006 Tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan dikenal istilah *"Pelaku utama"* dalam kegiatan pertanian yang mencakup petani, pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, pengolah ikan, beserta keluarga intinya. Ini dibedakan dengan *"pelaku usaha"* yang adalah perorangan warganegara Indonesia atau korporasi yang dibentuk menurut hukum Indonesia yang mengelola usaha pertanian, perikanan, dan kehutanan. Dalam UU ini *"petani"* didefinisikan sebagai perorangan warga negara Indonesia beserta keluarganya atau korporasi yang mengelola usaha di bidang pertanian, wanatani, minatani, agropasture, penangkaran satwa dan tumbuhan, di dalam dan di sekitar hutan, yang meliputi usaha hulu, usaha tani, agroindustri, pemasaran, dan jasa penunjang. Selanjutnya juga ada pekebun, peternak, nelayan, pembudi daya ikan, serta pengolah ikan.

Dalam berbagai produk legislatif pemerintah, petani adalah warga negara yang mengelola komoditas. Dalam UU pemberdayaan dan perlindungan petani misalnya, pada Pasal 1 disebutkan petani adalah warga negara Indonesia perseorangan dan/atau beserta keluarganya yang melakukan usahatani di bidang tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan/atau peternakan (ayat 1).

Pembagian atas komoditas begitu penting, padahal dalam kenyataannya, seorang petani kadang kala sekaligus menjalankan banyak bidang usaha sekaligus. Batasan ini disusun menurut persepsi penguasa, karena struktur organisasi Kementerian Pertanian juga disusun atas Direktorat Jenderal berbasis komoditas.

Batasan ini juga berkait erat dengan persepsi dimana petani secara resmi dimaknai sebagai sumber daya manusia. Di Kementerian Pertanian ada Badan bernama Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, dimana petani adalah salah satu objeknya. Dari penelusuran konseptual, istilah sumber daya manusia merupakan terjemahan langsung dari bahasa Inggris *human resource* yang erat pula kaitannya dengan *human capital* dan *human labour*. Ketiganya memiliki banyak kesamaan, dimana manusia lebih dipandang dari kaca mata ekonomi yang cenderung sempit, dan mengabaikan banyak sisi lain dari manusia yang sesungguhnya dapat diperhatikan. Sesuai dengan Davis (1996), manusia yang dapat disebut sebagai sumberdaya manusia, hanya mereka yang siap, ingin, dan berkontribusi nyata dalam proses produksi. Human labor datang dari konsep dalam ilmu ekonomi dan ekonomi politik, dimana manusia *hanyalah* satu dari dua faktor produksi lainnya yaitu tanah dan modal.

Pendefinisian siapa itu petani tidak sesederhana kelihatannya. Definisi ini mempengaruhi kebijakan pertanian secara keseluruhan. Siapakah petani: apakah mereka yang punya sawah banyak tetapi tidak pernah turun menggarap lahan? Mereka yang punya sawah kecil tetapi sepenuhnya menggantungkan hidup pada hasil sawah, ataukah mereka yang tidak punya sawah tetapi setiap hari bekerja menggarap lahan tersebut? Pilihan terhadap opsi ini merupakan bentuk keberpihakan. Pendekatan teknis-finansial selama ini telah meringgirkan aspek *humanity* dari petani. Target pembangunan yang fokus pada swasembada sesuai pendekatan Revo-lusi Hijau telah meringgirkan petani dengan pendekatan dipaksa, terpaksa, dan biasa.

Terlihat bahwa persepsi pemerintah terhadap petani di Indonesia adalah dimana petani berada dalam format relasi negara-rakyat petani sebagai sumber daya untuk pembangunan, dan basis petani adalah komoditas. Petani juga dipersepsikan lemah, di bawah, dan kurang berpengetahuan. Mereka

yang dicatat sebagai petani hanya petani yang secara temporer sedang bertani. Ini tidak memasukkan petani potensial yaitu mereka yang ingin bertani, hanya memiliki keterampilan bertani, namun sedang tidak bertani karena tidak memiliki lahan. Ciri yang paling utama adalah tidak ada istilah petani kecil secara khusus. Semua batasan cenderung sempit dan tidak mempertimbangkan banyak sisi lain seorang petani, terutama lemahnya pemahaman sosiologis dan politisnya.

HAK DAN PERLAKUAN KEPADA PETANI KECIL DI INDONESIA

Kealpaan kita kepada petani kecil adalah indikasi ketidaktahuan dan ketidakpedulian. Dalam berbagai literatur ilmiah mereka disebut dengan petani gurem, petani tuna kisma, dan buruh tani; namun keberadaan mereka belum diadopsi dalam berbagai kebijakan. Dengan hanya menggunakan kata petani maka keberadaan petani kecil belum terjamin.

Menurut Santosa (2011), UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani disusun dengan asumsi, tersirat maupun tersurat, bahwa petani adalah pihak yang bodoh, kalah, lemah, miskin, dan tak berdaya sehingga perlu "dilindungi dan diberdayakan". UU ini sarat nuansa ekonomi-politik liberal serta banyak pasal merupakan pengulangan dari berbagai pasal UU lain dan peraturan yang sudah ada.

Mayoritas rakyat kita petani kecil. Apabila sesuai amanat demokrasi ekonomi, petani kecil seharusnya dapat proporsi terbesar pembagian kue ekonomi. Perjuangan menegakkan kedaulatan petani adalah inti upaya meningkatkan harkat, martabat, dan posisi tawar petani ini. Hal penting terkait penegakan kedaulatan petani adalah kedaulatan atas sumber daya (lahan, modal, faktor produksi), kedaulatan atas teknologi (benih, pupuk, dan obat-obatan), kedaulatan atas penanganan pascapanen dan pengolahan hasil, kedaulatan atas perdagangan pangan, kedaulatan berorganisasi dan ikut menentukan kebijakan pertanian di semua level (lokal, nasional, dan internasional).

Penjelasan berikut ini ingin menjelaskan, bahwa dari berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan, apa yang dimaksud dengan petani di sini adalah petani yang sebagaimana

digambarkan, yakni petani-petani kuat, berskala sedang dan luas, dan modern. Jika ada kata petani disebut dalam regulasi, itulah petani yang dimaksud. Petani kecil sebagaimana dicirikan di atas, luput dari perhatian. Petani kecil juga tidak akan beroleh manfaat dari kebijakan yang sudah ditulis. Petani-petani dengan luas tanah sangat kecil, petani gurem, penyakap, dan buruh tani; tidak ada dalam kebijakan. Regulasi disusun untuk mewujudkan agribisnis. Petani kecil jelas bukanlah pelaku yang diharapkan dalam pendekatan ini.

Penjabaran berikut ini tentang posisi petani kecil dalam berbagai aspek pembangunan pertanian. Keberadaan mereka tersembunyi karena paradigma keilmuan para peneliti, kerangka fikir pengambil kebijakan, serta bahkan oleh petani itu sendiri.

Hak Petani terhadap Lahan Usaha

Persoalan lahan mungkin jauh lebih penting dari masalah-masalah lain. Karena itulah penetapan Hari Tani Nasional sama dengan hari dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Kebijakan ini yang diperkuat dengan Keputusan Presiden Soekarno No 169/1963 menyebutkan bahwa "petani sebagai tulang punggung bangsa"

Selama ini pembangunan pertanian masih berorientasi pada peningkatan produksi namun belum diikuti dengan pendekatan peningkatan kesejahteraan petani. Padahal, meskipun produksi terpenuhi (=swasembada) tidak menjamin petani memiliki pendapatan cukup. Mata rantai yang putus adalah penguasaan lahan. Jika penguasaan lahan sempit dan sangat sempit, tidak akan cukup untuk petani menghidupi keluarganya, meskipun total produksi dari jutaan persil lahan tersebut mencapai target swasembada.

Ini salah satu kelemahan banyak UU yaitu terlalu bernuansa liberalistik-kapitalistik, dan tidak mencerminkan persoalan-persoalan pokok yang sedang dihadapi petani. UU no 18 tahun 2012 tentang Pangan yang baru juga demikian, dimana tidak menempatkan konflik dan kesenjangan agraria sebagai masalah pokok. Secara umum, semuanya belum mengacu pada butir-butir hak-hak asasi petani, terutama hak kepemilikan atas tanah.

Dalam hal penguasaan lahan, hak-hak petani dijamin secara kuat dalam berbagai

dokumen internasional, namun di Indonesia dapat dikatakan lemah, dimana penerapan UU Pokok Agraria juga sangat lemah. Dalam hak terhadap penguasaan lahan, ada ancaman bagi petani yang mengalihfungsikan lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian dengan ancaman hukuman dan denda.

Penelusuran secara historik menunjukkan bahwa akses petani terhadap lahan tidak pernah menggembirakan. Pada era kerajaan, secara prinsip tanah (dan rakyat) adalah milik raja. Karena itu, setiap hasil dari tanah mesti disisihkan untuk raja, yang nilainya tergantung kepada luas dan hasil yang diperoleh (Fauzi, 1999). Akibatnya, petani kurang terdorong untuk mengoptimalkan surplus produksi, karena surplus tersebut tidak dapat dinikmati petani secara penuh, namun mengalir ke keluarga raja dan birokrasi keraton.

Struktur penguasaan tanah saat itu melahirkan tiga kelas petani berdasarkan penguasaan tanah, yaitu petani tuna-kisma, petani (sikep atau kuli), dan kelas pamong desa. Penelitian Breman (1986) di Cirebon menemukan struktur yang hampir serupa, dimana ada empat lapisan dalam masyarakat desa, yaitu: penguasa desa dan orang-orang penting lokal yang tidak pernah menggarap tanah secara langsung namun mendapat *hak apanage* atau lungguh dari raja, masyarakat tani (sikep) sebagai bagian inti masyarakat, para wuwungan (=penumpang) atau tuna kisma yang hidup sebagai buruh tani dan membangun rumah di pekarangan sikep karena tidak punya tanah sendiri, serta para bujang yaitu mereka yang belum keluarga.

Era berikutnya, dengan asumsi bahwa tanah adalah milik Belanda, pemerintah melakukan kebijakan sistem sewa tanah kepada petani (Fauzi, 1999). Sistem sewa ini pada dasarnya agar dapat memberikan kebebasan dan kepastian hukum serta merangsang untuk menanam tanaman dagang kepada petani, bukan benar-benar memberikan penguasaan lahan yang riil kepada petani. Jadi, dengan pola penguasaan disewa atau dengan pajak, masih bersifat sepihak yaitu untuk kepentingan diri Belanda belaka. Di era kerajaan maupun Belanda, kondisinya masih sama, petani tetaplah seorang penggarap dengan kewajiban menyerahkan sebagian hasilnya kepada pihak penguasa. Pajak tanah dimulai ketika masa Gubernur Jenderal Raffles. Saat itu, seluruh tanah

dianggap sebagai tanah desa, sehingga pemerintah desa menarik pajak tanah berupa natura dari penduduk.

Lalu, pemerintah Belanda mengeluarkan Undang-Undang Agraria tahun 1870 (*Agrarische Wet*). Pemilik tanah yang jumlahnya sedikit namun menguasai tanah sangat luas dan berkuasa mengatur proses produksi. Mereka memiliki akses kuat ke dunia politik dan menguasai tanah sawah dan pengatur tenaga kerja, sementara para petani sesungguhnya, yang mengolah tanah, memelihara tanaman, mengatur air, dan memanennya hanyalah pengikut yang *powerless* (Husken, 1998).

Persoalan hak petani bukan hal yang sederhana, karena dari sini bermula ditetapkannya Hari Petani Sedunia yang diperingati setiap tanggal 17 April. Tanggal ini sepakat ditetapkan yang bertolak dari suatu peristiwa di Brazil, dimana pada tanggal 17 April 1996, di kota Eldorado dos Carajos, telah terjadi pembantaian terhadap petani yang sedang menuntut hak-haknya. Saat itu aparat keamanan Brasil melakukan kekerasan terhadap petani yang sedang berdemonstrasi (Setiawan, 2003). Tindak kekerasan ini turut mengukuhkan pikiran para ahli dan kalangan gerakan sosial untuk memperkuat perjuangan pembaruan agraria untuk petani. Tragedi ini telah dijadikan tonggak sejarah gerakan kaum tani se-dunia, dimana La Via Campesina (suatu organisasi gerakan tani lintas negara) menetapkan tanggal tersebut sebagai *International Day of Farmers Struggle*.

Hak Petani terhadap Benih

Semenjak dulu sampai sekarang petani adalah pengembang benih terpenting di dunia. Petani kecil telah menghasilkan 1,9 juta varietas tanaman. Jumlah ini jauh lebih besar dibanding varietas yang dikembangkan perusahaan, yakni 72.500 varietas dan lembaga publik yang sekitar 8.000 varietas (*ETC Group, 2009 dalam Santosa, 2012*).

Ironisnya saat ini, benih yang sesungguhnya milik petani kemudian berubah menjadi milik korporasi besar, baik nasional maupun lintas negara, yang dilindungi rezim konvensi internasional semacam *The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) dan *International Convention for the Protection of New Varieties of Plants* (UPOV *Convention*). Konvensi ini

kemudian diturunkan menjadi UU yang banyak menjerat dan mengkriminalisasi petani pengembang benih. Saat ini misalnya, 90 persen pasar benih dan input pertanian dan hampir 100 persen benih transgenik dikuasai hanya oleh 6 perusahaan multinasional (PMN).

Di Indonesia, sekitar 90 persen pasar benih jagung hibrida dikuasai PMN. Pada 2008, 71 persen benih jagung hibrida dan 40 persen benih padi hibrida dikuasai satu perusahaan. Sebagian besar (70 persen) benih hortikultura juga dikuasai PMN dengan satu perusahaan menguasai sekitar 45 persen benih yang beredar di Indonesia. Semua peraturan dikemas sedemikian rupa sehingga hanya perusahaan benih dan pemulia tanaman formal yang mampu dan punya kewenangan serta perlindungan hukum untuk mengembangkan dan memasarkan benih. Petani hanya ditempatkan sebagai pembeli dan pemakai. Dengan peraturan yang ada, kemampuan petani untuk mengkomersilkan benih menjadi sulit.

Petani kecil memiliki peran besar mengentaskan kelaparan. Ketika terjadi bencana kekeringan dan krisis pangan di Etiopia pada 2002-2003 dan berulang pada 2007-2008, rakyat Etiopia tertolong oleh benih-benih lokal yang dikembangkan petani kecil dan mampu beradaptasi terhadap perubahan iklim, bukan oleh benih-benih komersial milik perusahaan multinasional (Santosa, 2012).

Dengan aturan yang ada petani kurang didukung untuk menjadi penangkar dan apalagi menikmati nilai tambah dari usaha perbenihan. Justeru, pada periode 2000-2010 belasan petani Kediri, Tulungagung, Pare, dan Nganjuk ditangkap polisi dan diadili karena mengembangkan dan mengedarkan benih jagung hibrida. Mereka didakwa telah mencuri benih induk milik perusahaan benih, melanggar paten terkait penangkaran benih. Pengadilan memutuskan mereka bersalah karena dianggap melanggar UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, yakni melakukan tindak pidana melakukan budidaya tanaman tanpa izin sebagaimana diatur dalam Pasal 61 Ayat 1 Huruf d jo Pasal 48 Ayat 1 serta Pasal 12, 14, dan 60 tentang mengedarkan benih yang belum dilepas oleh pemerintah dan belum disertifikasi.

Hal ini mendorong perjuangan 10 organisasi LSM karena dianggap telah mengkriminalisasikan petani pemulia tanaman

dan penangkar benih. Mahkamah Konstitusi pada keputusannya tanggal 18 Juli 2013 telah memenangkan gugatan petani terhadap dua pasal kunci, yaitu Pasal 9 Ayat 3 tentang kegiatan pencairan dan pengumpulan plasma nutfah, dan Pasal 12 Ayat 1 tentang pelepasan varietas hasil pemuliaan oleh pemerintah. Gugatan petani kepada MK terhadap UU Sistem Budidaya Tanaman ini dimaknai sebagai awal dari perjuangan untuk mewujudkan hak, kedaulatan, keadilan, dan kesetaraan bagi petani kecil.

Sementara dalam hal budidaya, pada Pasal 6 UU No 12 tahun 1992 disebutkan bahwa petani memiliki kebebasan untuk menentukan pilihan jenis tanaman dan pembudidayaannya. Lalu, pada Pasal 50 ayat 2 disebutkan bahwa petani kecil berlahan sempit yang melakukan kegiatan budidaya tanaman hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari tidak dikenakan pungutan. Namun, masalahnya, pemerintah tidak menetapkan secara tegas siapa yang dimaksud dengan petani kecil.

Hak Petani terhadap Pengetahuan dan Teknologi Pertanian

Kedaulatan petani atas pengetahuan dan teknologi belum terjamin. Posisi petani dalam hal ini sejalan dengan struktur petani yang berada dalam subordinat negara. Jika pengetahuan adalah kekuasaan maka petani tidak berkuasa atas pengetahuan, bahkan pengetahuan yang dimilikinya sendiri. Meskipun *indigenous knowledge* sering dibicarakan, namun pada hakekatnya semua pengetahuan dan teknologi saat ini berasal dari luar petani. Perlindungan bagi pengetahuan yang dimiliki petani belum memadai.

Secara langsung atau tidak, petani dipersepsikan sebagai orang yang tidak berpengetahuan. Pendidikan petani yang rendah diposisikan sebagai permasalahan dalam rencana kerja Badan SDM Kementan. Petani kecil disebutkan memiliki pola pemikiran yang lemah, sehingga pemerintah merasa perlu memajukan pola pikir petani yang rendah tersebut (Badan SDM Pertanian, 2011). Dari segi pendidikan, untuk tahun 2010, dari total 39.035.692 orang petani, 39 persen hanya tamat SD, 27 persen tidak/belum tamat SD, dan bahkan sebanyak 9,7 persen tidak atau belum pernah sekolah. Lalu disebutkan secara jelas bahwa *"Kondisi ini menunjukkan bahwa dari segi pendidikan, kualitas pelaku*

utama pembangunan pertanian masih rendah" (p. 8). Dalam banyak literatur di Kementerian Pertanian, tingkat pendidikan petani yang rendah selalu diposisikan sebagai masalah. Sikap ini secara tak langsung menjadi dasar mengapa petani tidak dilibatkan banyak dalam pembentukan organisasinya sendiri. Dalam Permentan 273 tahun 2007, partisipasi petani kurang diberi peluang. Sebagai contoh, pada kegiatan monitoring, evaluasi dan pelaporan, dilakukan sepenuhnya oleh aparat pemerintah dan petugas penyuluhan.

Selain masalah itu, pelayanan penyuluhan belum terkena untuk semua petani. Hasil kegiatan McKone (1990) di berbagai negara, menemukan bahwa hanya elit petani yang dapat menikmati pelayanan penyuluhan, sementara kalangan miskin dan perempuan hanya memperoleh sedikit. Pemerintah bekerja dengan kegiatan yang didesain dari atas dan berharap dampak akan menyebar otomatis (*"trickle down"*). Teknologi yang diintroduksi memberikan dampak negatif kepada petani. Asumsi bahwa agribisnis secara intrinsik netral terhadap semua skala usaha tidak sepenuhnya benar (Mubyarto dan Santosa, 2003).

Dalam UU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, petani yang telah ditingkatkan keahlian dan keterampilannya melalui pendidikan dan pelatihan, wajib melakukan tata cara budidaya, penanganan, dan pemasaran yang baik sesuai dengan petunjuk pelaksanaannya. Meskipun ada pasal tentang penyuluhan untuk petani, namun tidak diatur bagaimana partisipasi petani dalam riset.

Jika dibandingkan dengan dokumen lain, misalnya dalam The Peasants' Charter: The Declaration Of Principles And Programme Of Action Of The World Conference On Agrarian Reform And Rural Development. FAO, Roma 1981; diwajibkan kepada pemerintahan untuk memperhatikan dengan baik pengetahuan lokal petani *"That the fundamental purpose of development is individual and social betterment, development of endogenous capabilities and improvement of the living standards of all people, in particular the rural poor"*

Pada bagian pendidikan, pelatihan dan penyuluhan disebutkan untuk *"Increase interaction and communication between development planners, rural educators, extension workers, and the members of broad-*

based people's organizations with respect to the objectives, design and implementation of rural development programmes". Dalam konteks ini, yang ditekankan bukan introduksi semata, tapi komunikasi dua arah, dialog dan diskusi yang setara serta demokratis. Artinya, petani-petani yang bodoh ini mestinya dimanusiakan, sehingga sangat ditekankan agar menggunakan cara komunikasi yang *"low-cost techniques of education and training"*. Dalam konteks pendidikan dan pelatihan, komunikasi mesti dijalankan *"...without prejudice to equality of opportunity to be provided by education"*. Tentang tenaga lapang pemberdayaan selain harus meningkatkan pemahaman mereka juga harus sensitif kepada kebutuhan mereka yang spesifik.

Dalam dokumen "Agenda 21" sebagai dokumen pembangunan berkelanjutan hasil KTT Bumi di Rio tahun 1992, disebutkan pada bagian "Basis for action" nomor 32.3. yaitu *"A farmer-centred approach is the key to the attainment of sustainability in both developed and developing countries and many of the programme areas in Agenda 21 address this objective. A significant number of the rural population in developing countries depend primarily upon small-scale, subsistence-oriented agriculture based on family labour"*.

Bahwa ada kekeliruan dalam pendekatan penyuluhan selama ini dipaparkan secara luas oleh Cees Leeuwis (2006). Ia tidak lagi menggunakan istilah "penyuluhan" yang menurutnya terlalu searah, namun menyebutnya dengan "komunikasi untuk inovasi". Pendekatan ini lahir karena kritik terhadap Teori Adopsi Inovasi. Sumber teori ini berasal dari riset kegiatan pertanian dan praktek medis. Teori ini tidak sesuai karena teknologi bukanlah sesuatu yang statis, ada *pro-innovation bias* di dalamnya, juga bisa pada individual, ada isu kesenjangan, informasi yang searah, dan kurang berlangsung dialog. Sesuai dengan Bourgeois (2003), dalam revolusi hijau penyuluh bekerja sebatas penyampai pesan pemerintah, bukan menyediakan jasa secara memadai. *(Extension agents are still largely approaching farmers on the basis of a "top-down" vision, and for this reason continue to be regarded by farmers as messengers of the government rather than service providers)*.

Dalam teori yang baru ini inovasi bukan lagi sebuah proses keputusan individual, namun memiliki dimensi kolektif

dimana ada resolusi konflik, pembangunan organisasi, pembelajaran, dan negosiasi sosial. Peran penyuluh juga tak lagi hanya menyebarkan inovasi (*blue print approach*). Penyuluh mesti mendesain bersama petani, sehingga ada proses desain dan adaptasi inovasi, dan lahirnya inovasi-inovasi kolektif. Konsep penyuluhan lama tidak melihat fakta bahwa petani kecil dan petani besar berbeda masalah dan kemampuan dalam mengadopsinya. Penelitian di Irlandia (Leeuwis, 2006) menemukan bahwa petani yang sering disebut lamban (*laggard*) sesungguhnya juga mengadopsi sejumlah inovasi yg sama banyaknya. Mereka Cuma memiliki dinamisme yg berbeda (multi perspektif), sehingga harus dipahami berbeda.

Peran petani yang sejak lama dalam kegiatan penyuluhan, misalnya pada program sekolah lapang (*farmer school*) dan *farmer to farmer extension*, diapresiasi di Indonesia dalam UU 16 tahun 2006 tentang Penyuluhan, dimana ada pengakuan kepada penyuluh swadaya. Hal ini merupakan penghargaan yang baik untuk petani, namun strategi dan pedoman kerjanya belum disusun dengan memuaskan.

Hak atas Pangan

Meskipun petani adalah yang menanam, memelihara dan memanen; namun bukan berarti ia berkuasa atas hasil panen tersebut. Sebagai misal, pada level mikro adalah jika ia seorang petani penyakap, maka hasil panen harus dibagi dengan pemilik tanah. Demikian pula dalam skala makro, dimana dengan struktur kekuasaan ekonomi politik yang ada petani memiliki akses yang rendah kepada hasil panennya sendiri. Misalnya, dengan nilai tukar yang rendah, maka secara ekonomi pangan yang dihasilkan petani menjadi tidak mampu mensejahterakannya.

Karena esensialnya masalah ini, maka pada bulan Maret 2010 Dewan HAM PBB mengeluarkan resolusi tentang hak atas pangan yang walaupun tidak menyebutkan Hak Asasi Petani secara eksplisit, namun tetap bisa digunakan sebagai basis argumentasi bahwa diskriminasi dan pelanggaran hak atas pangan merupakan pelanggaran Hak Asasi Petani. Ide ini lalu dimatangkan dalam konferensi "inisiatif Baru untuk Melindungi Hak Asasi Petani" (*A New Initiative to Protect the Rights of Peasants*) oleh Akademi Hukum

Humaniter Internasional dan Hak Asasi Manusia Jenewa tanggal 8 Maret 2010.

Ada dua pendekatan berkenaan dengan konteks hak atas pangan ini, yaitu konsep Ketahanan Pangan dan Kedaulatan Pangan. Keduanya merupakan upaya untuk menjamin agar pangan tersedia untuk masyarakat, namun kedaulatan pangan memberi perhatian lebih kepada akses untuk petani.

Nilai-nilai Humanis lebih kuat pada konsep Kedaulatan Pangan. Konsep ini muncul pertama kali tahun 1996, atau lebih dari 20 tahun setelah konsep ketahanan pangan digulirkan. Kedaulatan pangan semula merupakan kerangka kebijakan dan wacana untuk mengangkat kesejahteraan petani kecil. Konsep ini lalu berkembang cepat dan telah diadopsi ribuan organisasi petani, masyarakat lokal, LSM, lembaga kemasyarakatan, bahkan mulai diadopsi lembaga-lembaga di bawah PBB, termasuk oleh FAO. Namun demikian, di Indonesia khususnya, konsep ini tidak mudah diterima terutama dari kalangan pemerintahan.

Alasan yang sering mengemuka dari mereka yang anti terhadap konsep ini adalah karena kedaulatan pangan merupakan konsep politik. Hal ini tampaknya mengambil pendapat Windfuhr dan Jonsen (2005) yang menyatakan *"food sovereignty is essentially a political concept"*. Demikian pula dengan Lee (2007) yang menyebutkan bahwa kedaulatan pangan sebenarnya agak terkait dengan politik formal. Ini yang tampaknya ditakutkan pemerintah.

Konsep kedaulatan pangan bersumber dari gerakan petani Via Campesina. Pemuncunya adalah sering terjadinya konflik dalam penggunaan sumberdaya genetik tanaman, sehingga menimbulkan ketegangan antara pendekatan ketahanan pangan dengan kedaulatan pangan. Pada tahun 2002 berhasil dibentuk sebuah komite yaitu International Planning Committee (IPC) untuk kedaulatan pangan. IPC merumuskan bahwa kedaulatan pangan memiliki empat area prioritas atau pilar, yaitu: hak terhadap pangan; akses terhadap sumber-sumber daya produktif; pengarusutamaan produksi yang ramah lingkungan (*agroecological production*); serta perdagangan dan pasar lokal (IPC, 2006). Hak terhadap pangan berkaitan dengan pengembangan pendekatan hak asasi manusia pada individu, serta pangan dan gizi yang diterima secara kultural. Sedangkan akses kepada sumber daya produktif berkaitan

dengan akses kepada lahan, air, dan sumber genetik.

Dalam UU No 18 tahun 2012 tentang Pangan, konsep kedaulatan pangan telah dimasukkan. Namun, hal ini merupakan sebuah sikap yang ambigu, karena UU ini memasukkan beberapa konsep yang secara ideologis tidak sejalan, yaitu ketahanan pangan dipadukan dengan kedaulatan pangan dan kemandirian pangan. UU ini tidak menjelaskan siapa pihak yang bertanggung jawab dalam rangka pemenuhan hak pangan untuk rakyat. Akibatnya, ketika muncul kasus kelaparan, pihak yang disasar untuk dimintai tanggung jawabnya seolah tak jelas. Pengamat Pangan Bustanul Arifin (2012) juga menyatakan bahwa konsep kedaulatan pangan belum dijamin dalam UU pangan yang baru.

Hak dalam Berorganisasi

Sepintas, sepertinya pemerintah sangat mendorong petani untuk berorganisasi, dan bahkan begitu terbuka dan demokratis. Namun, jika dicermati lebih jauh, pendekatan organisasi yang dijalankan merupakan bentuk alat kekuasaan pemerintah kepada rakyatnya. Pengaruh pemerintah sangat besar dalam pembentukan dan berjalannya organisasi petani, sehingga keberadaan organisasi petani Indonesia saat ini merupakan akibat langsung dari pengaruh intervensi pemerintah yang kuat semenjak Era Bimas. Hal ini dinyatakan Bourgeois (2003) secara tegas: *"During the Soeharto Era, there was no room for the development of organizations that were not under the control of the government. The government considered all organizations at the village level (in particular kelompok Tani, and KUD cooperatives) as instruments in policy implementation"* (Bourgeois, 2003: 210). Setiap organisasi di desa tunduk pada kekuasaan atas-desa (*power compliance*) (Tjondronegoro, 1990).

Organisasi petani merupakan elemen dalam program Revolusi Hijau selain introduksi teknologi, birokrasi, dan pasar. Namun, revolusi hijau telah menyebabkan rusaknya struktur pengorganisasian petani yang lama dan timbulnya pelapisan sosial (Franke dalam Tjondronegoro, 1990). Basis sentimen teritorial mengendor, serta hilangnya rasa tanggung jawab sosial lapisan atas (Collier dalam Trijono, 1994). Pranata distributif dan hu-

bugan patron klien juga melemah (Wahono, 1994; Tjondronegoro, 1990; Amaluddin, 1987).

Meskipun telah ratusan ribu organisasi petani diintroduksi, berupa kelompok tani, Gapoktan dan koperasi; namun sedikit yang berjalan baik. Penyebabnya adalah pendekatan yang *top-down planning* sehingga tidak tumbuh partisipasi petani (Uphoff, 1986), atau karena kurang memperhitungkan konteks sosial yang ada (Portes, 2006).

Pendekatan yang kurang memberi kematangan proses menyebabkan tidak berkembang kultur organisasi. Kultur yang diterapkan lebih pada *ikultur pragmatis* (*pragmatic culture*), bukan *ikultur yang normatif* dengan ciri lebih mengutamakan kepuasan pihak-pihak lain (*their clients*) dalam hal ini pihak atas dibandingkan kebutuhan sendiri. Skenario dalam pembentukan organisasi petani bersifat umum, terpusat, dan menerapkan pendekatan *blue print* yang banyak mengandung kelemahan (Uphoff, 1986).

Organisasi menjadi strategi dalam pembangunan (*development strategy*), sehingga organisasi petani lebih sebagai suatu *quasi-government agencies* dibandingkan sebuah upaya pemberdayaan petani yang sejati. Organisasi hidup setempat (*communal organization*) yang sebelumnya hidup menjadi lemah karena masyarakat dipecah (dan dipisah-pisahkan) ke dalam banyak organisasi-organisasi kecil. Tanpa sadar berlangsung proses penghancuran komunitas karena introduksi relasi-relasi formal ini (Saptana *et al.*, 2005).

Tidak semua petani masuk organisasi formal. Petani dengan lahan sangat sempit dan buruh tani cenderung tidak masuk. Karena organisasi hanya untuk pelaksanaan program, maka petani yang berlahan sangat sempit yang biasanya tidak ikut dalam program, tidak akan masuk dalam organisasi (Syahyuti, 2012).

Dalam Permentan No. 273 tahun 2007 Tentang Pedoman Penumbuhan dan Pengembangan Kelompok tani dan Gabungan Kelompok tani, seolah menggunakan pendekatan yang humanis dan partisipatif. Penggunaan kata *advokasi* misalnya keliru dalam maknanya, karena hanya berupa sosialisasi atau mobilisasi (Syahyuti, 2012).

Prinsip-prinsip penumbuhan kelompok tani dapat dikatakan sudah ideal yaitu

menggunakan prinsip kebebasan, keterbukaan, partisipatif, keswadayaan, kesetaraan, dan kemitraan. Namun, hanya ada dua langkah dalam proses penumbuhan yaitu pengumpulan data dan informasi, serta dilanjutkan dengan “....*advokasi (saran dan pendapat) kepada para petani khususnya tokoh-tokoh petani*” (bagian 4.2.). Pendekatan yang hanya mengandalkan kepada dua langkah ini terkesan terlalu menggampang proses, dimana tidak menghargai sama sekali proses yang berlangsung dalam diri petani sendiri, serta tidak berjalannya apa yang dikenal dengan *organizational learning*”. Padahal metode untuk mengembangkan manajemen organisasi mesti melalui pendekatan *education and Action Learning* adalah metode yang berturut-turut terdiri atas langkah-langkah *educating, leading, mentoring and supporting, providing, structuring, dan actualizing* (Vogt and Murrell, 1990).

Salah satu kebijakan baru adalah lahirnya UU No 17 tahun 2012 tentang Koperasi. UU ini berupaya memberikan penguatan kepada kehidupan koperasi melalui proses perubahan disiplin dalam berpikir, bertindak, maupun berjuang untuk melayani anggotanya; sehingga kompetitif dengan pelaku ekonomi lainnya. Peranan modal lebih dihargai pada konsep yang baru ini. Namun, semangat ini dikhawatirkan pula akan membuat koperasi lebih dikuasai oleh motif ekonomi yang individualistis dan kehilangan motif moral dan sosialnya sebagaimana telah terjadi di banyak koperasi kredit atau simpan pinjam (Pasal 69, 70, dan 78). Sifat koperasi sebagai organisasi kerakyatan juga dikhawatirkan akan luntur, sehingga petani kecil sulit masuk dan kalah bersaing dengan yang lain.

UPAYA MEMPERKUAT PERSEPSI DAN PERHATIAN KEPADA PETANI KECIL DALAM KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

Dari paparan permasalahan di atas, agar dapat memberikan perlakuan yang adil dan memberdayakan petani kecil secara lebih baik, maka konsep *petani kecil* mesti masuk secara tegas dalam kebijakan, yang salah satunya harus dicantumkan dalam peraturan-peraturan mulai dari Undang-Undang sampai Peraturan Pemerintah. Penerimaan konsep *petani kecil* dalam kebijakan berarti kita menerima pertanian dengan teknologi seder-

hana, mandiri, dan ramah lingkungan yang dijalankan mereka. Kita tidak akan menyingkirkan mereka, namun justru memberdayakan mereka dengan pola usahatani yang menerapkan *multicropping* dan *intercropping* dan menggunakan input secara lebih efisien.

Untuk mewujudkan ini, maka dibutuhkan upaya dari berbagai pihak. Secara garis besar, dibutuhkan empat langkah utama sebagai berikut. *Pertama*, diperlukan upaya penyadaran kepada semua pihak bahwa ada sikap yang belum sensitif dalam penyusunan kebijakan kita selama ini. Sikap kita yang ingin menyingkirkan pertanian skala kecil dan menggantinya dengan usaha agribisnis skala besar industrial, bukanlah sikap yang empirik karena reforma agraria jalan di tempat dan lambatnya penyerapan tenaga kerja oleh sektor industri dan jasa. Kalangan penelitian dan akademisi perlu melakukan pendalaman yang lebih tentang kondisi eksisting sosio-kultural pertanian Indonesia dengan mengembangkan metode penelitian yang lebih membumi.

Kedua, penyuaan dari kalangan akademisi dan penelitian berkenaan dengan hasil-hasil temuan lapang yang sungguh-sungguh digali dari kondisi eksisting lokal. Seminar, lokakarya dan penerbitan berbagai hasil penelitian merupakan upaya yang penting untuk memberikan pengetahuan lebih luas kepada semua pihak.

Ketiga, penelitian dan penulisan laporan mestilah didasari oleh sikap yang humanistik kepada petani sebagai manusia yang dengan tenaga dan tangannya langsung mengolah dan memelihara tanaman dan ternak. Pertanian bukanlah semata hanya untuk mencapai politik swasembada nasional, yang sering kali tidak berhubungan langsung dengan kesejahteraan petani di dalamnya.

Keempat, advokasi dan upaya mendesakkan untuk memasukkan konsep dan pendekatan petani kecil ke dalam struktur kebijakan. Setiap revisi maupun penyusunan undang-undang dan berbagai produk hukum turunannya mestilah memiliki kesadaran kepada petani kecil (*small farmer mainstream*).

PENUTUP

Penjabaran di atas memperlihatkan bahwa ada sekelompok petani, yakni petani kecil (*small farmer*), yang selalu tersingkirkan

dari kebijakan pembangunan selama ini. Mereka tersingkir secara tidak sengaja, karena regulasi yang disusun tidak memberikan perhatian dan mengakomodasinya secara khusus. Untuk seluruh aspek yang penting berkenaan dengan usaha dan kehidupannya, mereka memperoleh perlakuan yang tidak adil.

Dengan regulasi yang ada sekarang, belum menjamin keberadaan petani kecil akan terlindungi. Kalangan ilmuwan agribisnis yang pro kepada usaha besar komersial menginginkan mereka hilang, sedangkan dari konstelasi politik mereka lebih dianggap sebagai beban. Kemandirian mereka mulai dari kebutuhan input, memproduksi dan mengkonsumsi sendiri bukan dianggap sebagai kemandirian yang dihargai, namun dianggap sebagai aib kultural karena mereka petani-petani gurem tradisional. Mereka tidak modern, dan sesuatu yang tidak modern tidak layak lagi hidup di era ini.

Sebagaimana diyakini oleh ilmuwan dan badan-badan internasional, petani kecil akan selalu eksis saat ini dan ke depan. Dengan menerima dan menyadari kehadiran mereka dengan karakter sosiokultural yang khas, maka ini akan menjamin pemenuhan pangan bagi mereka yang sekaligus bermakna membantu Indonesia mencapai ketahanan pangan. Keberada mereka sejajar dengan kesadaran yang muncul saat krisis ekonomi tahun 1933, dimana Franklin D. Roosevelt (Presiden AS) memandang bahwa solusi ekonomi AS hanya dapat diselesaikan oleh "*The Forgotten Men*", yaitu petani dan buruh, bukan kalangan *Wall Street* (Pakpahan, 2013). Petani kecil sebagaimana telah diyakini PBB telah meyelamatkan banyak masyarakat dari kelaparan, dan mereka bertani tanpa banyak bergantung kepada pihak lain dan juga ramah lingkungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aiyer, S., A. Parker and J. V. Zyl. 1995. The Myth Of Large-Farm Superiority AGR Dissemination Notes. No. 6 (August 1995) <http://www-wds.worldbank.org/.....>
- Altieri, M. A. 1995. Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture. Boulder: Westview Press.
- Amaluddin, M. 1987. Kemiskinan dan Polarisasi Sosial: Studi Kasus di Desa Bulugede, Kendal, Jawa Tengah. UI-Press, Jakarta.

- Arifin, B. 2012. Undang-Undang Pangan Baru Tidak Melindungi Petani. *Harian Investor Daily*, 22 Oktober 2012. <http://barifin.wordpress.com/2012/12/06/undang-undang-pangan-baru-tidak-melindungi-petani>.
- Badan SDM Pertanian. 2011. Rencana Strategis Tahun 2010-2014 Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian, Kementerian Pertanian Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian, Jakarta 2011 Edisi Revisi.
- Bourgeois, R., F. Jesus, M. Roesch, N. Soeprapto, A. Renggana, dan A. Gouyon. 2003. *Indonesia: Empowering Rural Producers Organization. Rural Development and Natural Resources East Asia and Pacific Region (EASRD)*.
- Cees, L. 2006. Paradigma baru Penyuluhan: Komunikasi untuk INOVASI. (Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension. Blackwell Publishing. Wageningen University).
- Chappell, M.J. and L. A. LaValle. 2011. Food Security and Biodiversity: can we have Both? An Agroecological Analysis. *Agriculture and Human Values*, Vol. 28(1): 3-26.
- Eg Peter Hazell, January 2005. Is there a Future for Small Farms? *Agricultural Economics*, Vol. 32, pp93-101. doi:10.1111/ j.0169-5150.2004.00016.
- Fatma Gül Ünal, October 2006. Small Is Beautiful: Evidence Of Inverse Size Yield Relationship In Rural Turkey . *Policy Innovations*. http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/ data/01382
- Harvest, Fatal (ed). "The Seven Deadly Myths of Industrial Agriculture: Myth One" August 22, 2002. <http://www.alternet.org/story/13900/>. "The Seven Deadly Myths of Industrial Agriculture" were Compiled by the editors of Fatal Harvest, which is published by the Foundation for Deep Ecology and distributed by Island Press.
- Lappé, F. M., J. Collins, P. Rosset, and L. Esparza. 1998. *World Hunger: Twelve Myths*, 2nd Edition. New York: Grove Press.
- McKone, C.E. 1990. *FAO People's Participation Programme - the First 10 Years: Lessons Learnt and Future Directions*. Human Resources Institutions and Agrarian Reform Division, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1990.
- Monbiot, G. 2008. Peasant Farmers Offer the Best Chance of Feeding the World. So why do we treat them with Contempt? *The Guardian*, 10 June 2008.
- Mubyarto dan A. Santosa. 2003. *Pembangunan Pertanian Berkelanjutan: Kritik terhadap Paradigma Agribisnis*. Artikel dalam *Majalah Ekonomi Rakyat* Th. II No. 3, Mei 2003. (http://www.ekonomirakyat.org/edisi_15/artikel_7.htm, 9 Mei 2005).
- Portes, A. 2006. *Institutions and Development: A Conceptual Reanalysis* [Institusi dan Pembangunan: Sebuah Analisis-Ulang Konseptual]. *Population and Development Review* 32 (2): 233-262.
- Rosset, P.M. *The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture In the Context of Global Trade Negotiations*. By Ph.D. September 1999. Food First/The Institute for Food and Development Policy Oakland, CA USA. <http://www.foodfirst.org/node/246>.
- Saptana, T. Pranadji, Syahyuti, dan Roosganda EM. 2003. *Transformasi Kelembagaan untuk Mendukung Ekonomi Kerakyatan di Pedesaan*. Laporan Penelitian. PSE, Bogor.
- Sen, A. 1962. *An Aspect of Indian Agriculture*. *Majalah Economic Weekly*, Vol. 14.
- Setiawan, U. *Deputi Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)*. 17 April, Hari Perjuangan Petani Sedunia. Copyright Sinar Harapan 2003. (<http://www.terraneet.co.id/beritanya.php?id=11639>, 21 April 2005).
- Syahyuti. 2012. Kelemahan Konsep dan Pendekatan dalam Pengembangan Organisasi Petani: Analisis Kritis terhadap Permentan No. 273 tahun 2007. *Majalah Analisis Kebijakan Pertanian* Vol .10 No.2 tahun 2012).
- Syahyuti. 2012. 35 tahun Berkarya untuk Petani: Sinopsis Penelitian PSE-KP periode 1976 - 2010. IAARD Press.
- Santosa, D.A. 2011. *UU Kedaulatan Petani*. *Harian Kompas*, 8 September 2011.
- Santosa, D.A. 2012. *Benih Kedaulatan Petani*. *Harian KOMPAS*, 4 Juni 2012
- Tjondronegoro, S.M.P. 1984. *Social Organization and Planned Development in Rural Java: A Study of the Organizational Phenomenon in Kecamatan Cibadak, West Java and Kecamatan Kendal, Central Java*, Singapore: Oxford University Press.
- Tjondronegoro, S.M.P. 1999. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa*. Dalam buku *Keping-Keping Sosiologi dari Pedesaan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. Hal. 22.
- Triyono, L. 1994. *Pasca Revolusi Hijau di Pedesaan Jawa Timur* (pp. 23-31). *Majalah Prisma* No. 3, Maret 1994.

- United States Department of Agriculture. 1998. A Time to Act: A Report of the USDA National Commission on Small Farms. USDA Miscellaneous Publication 1545.
- Uphoff, N. 1986. Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook With Cases. Kumarian Press, Cornell University, USA.
- Van der Ploeg, Jan Douwe: The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization. London and Sterling, VA: EARTHSCAN, 2009. xx + 356 pp. Marc Edelman. Human Ecology. DOI 10.1007/s10745-010-9372-9
- Vogt, J. F. and K. L. Murrel. 1990. Empowerment in organizations: How to spark exceptional performance. University Associates (San Diego, Calif.)
- Wahono, F. 1994. Dinamika Ekonomi Sosial Desa Sesudah 25 tahun Revolusi Hijau. (pp. 3-21) Majalah Prisma No. 3 Maret 1994.
- Werther, D. K. 1996. Human Resources and Personnel Management. USA: McGraw-Hill, Inc.
- World Bank. 2008. World Development Report: Agriculture for Development).

