

ISSN 2828-285x



POLICY BRIEF

ALITARA FOTO/Muhamad Ibnu Cha

**PERTANIAN, KELAUTAN, DAN
BIOSAINS TROPIKA**
Vol. 5 No. 1 Tahun 2023

Diskrepansi Kebijakan Pertanian di Sentra Produksi Padi

Penulis

 **Setyardi Pratika Mulya^{1,2}**

1 Departemen Ilmu Tanah dan Sumberdaya Lahan, Fakultas Pertanian, IPB University

2 Mahasiswa Program Doktor Perencanaan Wilayah dan Kota, Institut Teknologi Bandung

Ringkasan

Isu Kunci

Policy Brief ini memuat poin-poin penting sebagai berikut:

- 1) Kesejahteraan petani padi perlu mendapatkan perhatian lebih agar dapat berkelanjutan.
- 2) Diskrepansi implementasi kebijakan pertanian padi masih terjadi di wilayah penghasil padi
- 3) Pertanian padi di sentra produksi padi perlu mendapatkan perhatian serius seluruh pihak
- 4) Kebijakan pertanian yang tidak tepat dapat mempengaruhi keberlanjutan pertanian
- 5) Peningkatan peran pemerintah desa dalam implementasi kebijakan pertanian padi

Rekomendasi

Indonesia memiliki tantangan dalam mempertahankan lahan pertanian dan mencukupi kebutuhan pangan masyarakatnya di tengah tekanan urbanisasi. Pertambahan jumlah penduduk yang cepat mendorong kebutuhan permukiman dan fasilitas lainnya juga bertambah. Pertanian merupakan sektor yang paling rentan beralih fungsi disaat menghadapi perkembangan wilayah. Nilai ekonomi pertanian yang rendah dan berisiko tinggi merupakan salah satu penyebabnya dan umumnya kalah bersaing dengan sektor lainnya. Nilai ekonomi tanaman padi lebih rendah dibandingkan tanaman pertanian lainnya, namun menjadi kebutuhan pertanian utama di Indonesia yang masyarakatnya sebagian besar mengkonsumsi beras. Petani padi memerlukan dukungan berbagai pihak untuk tetap menjalankan aktivitasnya di sektor pertanian. Peran kebijakan menjadi sentral dalam melindungi dan memastikan keberlanjutan pertanian padi. Rekomendasi yang perlu dilakukan antara lain: peningkatan kesejahteraan petani melalui berbagai skema (tidak hanya insentif), peningkatan koordinasi antar pihak dari pusat sampai lokal, pelibatan pemerintah desa dalam program atau kebijakan pertanian, dan meningkatkan fasilitas-pelayanan di sekitar wilayah pertanian.

Diskrepansi Kebijakan Pertanian di Sentra Produksi Padi

Pendahuluan

Proses perumusan kebijakan merupakan tahapan yang menjadi perhatian setiap penyusun kebijakan. Pemahaman terhadap ketercapaian terhadap tujuan disusunnya kebijakan menjadi hal utama. Adakalanya kebijakan yang disusun tidak dapat dipahami oleh pelaksana kebijakan sehingga kebijakan yang dibuat tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Ketidaksesuaian antara apa yang diinginkan (tujuan) dengan realisasi kebijakan yang dilaksanakan di lapangan dalam paper ini disebut “diskrepansi”. Diskrepansi yang dimaksud dalam policy brief ini lebih kepada kebijakan pertanian yang berada pada suatu wilayah kabupaten/kota sentra produksi padi.

Dalam pembuatan kebijakan umumnya mencakup penyusunan agenda kebijakan, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi dampak kebijakan. Tahapan tersebut merupakan proses yang berkelanjutan, dengan banyak umpan balik, yang dilakukan oleh berbagai aktor (Hill and Varone 2021). Kebijakan yang sesuai tujuan awal disusunnya kebijakan akan memberikan manfaat yang besar bagi penerima kebijakan, namun sebaliknya kebijakan yang tidak sesuai tujuannya dapat membawa dampak negatif diantaranya kerugian, kerusakan, kelangkaan, pemborosan, dan bahkan bencana.

Setiap sektor memiliki kebijakan masing-masing, termasuk diantaranya pertanian. Kebijakan untuk pertanian terdiri dari keputusan pemerintah yang mempengaruhi tingkat dan stabilitas harga input dan output, investasi publik yang mempengaruhi produksi pertanian, biaya dan pendapatan serta alokasi sumber daya (Atieno 2006). Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk menambah dan mengamankan pendapatan pertanian, memastikan pasokan makanan yang stabil, dan mendukung ekonomi pertanian (Jackson et al. 2009). Kebijakan pertanian dapat berupa

antisipasi terhadap aktivitas dan kendala yang mungkin dapat timbul atau respon terhadap permasalahan yang timbul di sekitarnya.

Ditengah tekanan globalisasi dan urbanisasi di Indonesia, pertanian merupakan salah satu sektor yang merasakan dampak negatifnya. Pertumbuhan populasi memerlukan lahan hunian, infrastruktur, dan tempat bekerja yang terus bertambah (Fiqriyati, Panuju, and Mulya 2022; Mulya 2022). Salah satu penyebab masifnya alih fungsi pertanian karena lahan sawah memiliki karakteristik lahan yang sama untuk penggunaan lahan terbangun seperti permukiman, industri, perkantoran dan lahan terbangun lainnya. Karakteristik lahan pertanian padi yang umumnya bertopografi datar, dekat dengan akses jalan, dan sumber air akan memiliki kecenderungan berubah menjadi lahan terbangun lebih cepat. Mekanisme pasar akan bekerja tanpa memandang dampak negatif apabila pertanian hilang. Penelitian (Setyardi Pratika Mulya, Rustiadi, and Pravitasari 2019) di Bogor menunjukkan perbandingan *landrent* pertanian (padi dan hortikultura) dan non-pertanian (permukiman) sebesar 1 dibanding 24 sampai 274 kali lipat lebih besar. Sebuah persaingan yang tidak seimbang jika bergantung pada mekanisme pasar. Dalam hal ini, kebijakan yang berpihak pada pertanian padi menjadi tumpuan utama keberlanjutan lahan dan aktivitas pertanian di tengah tekanan urbanisasi.

Selain lahan pertanian semakin berkurang drastis, sektor ini juga semakin ditinggalkan karena kalah bersaing dengan sektor lainnya, seperti jasa, perdagangan, dan industri. Faktor ekonomi (kebutuhan hidup) menjadi pendorong utama petani padi meninggalkan pertaniannya. Pertanian padi merupakan sektor penting yang harus dipertahankan, walaupun daya saing yang rendah. Pertanian padi merupakan hajat hidup orang banyak, karena mencukupi salah satu kebutuhan hidup manusia (pangan). Peran pertanian tidak

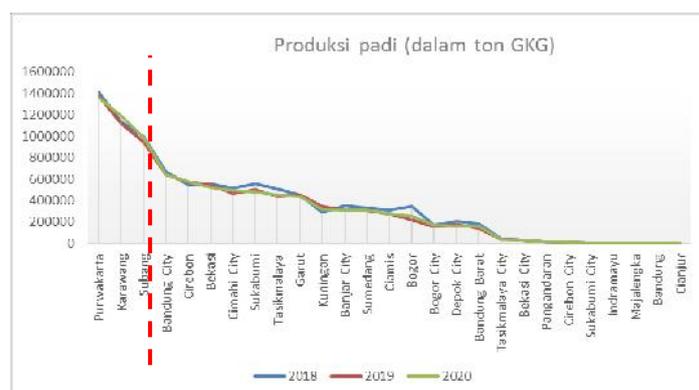
hanya terbatas pada kebutuhan ekonomi dan sosial, tetapi aspek ekologi-lingkungan juga sangat penting. Pertanian di wilayah perkotaan, pinggiran kota, dan perdesaan berperan penting bagi ekosistem wilayah disekitarnya (Mulya, Putro, and Hudalah 2023). Apabila pertanian hilang atau habis dapat mempengaruhi keberlangsungan dan adaptasi kota terhadap berbagai keadaan, seperti perubahan iklim, bencana dan polusi (Pribadi, Vollmer, and Pauleit 2018). Pertanian sebagai ruang terbuka hijau berperan ganda sebagai daerah tangkapan air (*catchment area*) dan penyeimbang polusi perkotaan (Barataud et al. 2014). Peran kebijakan bagi pertanian sangatlah penting agar dapat survive dan berkelanjutan. Strategi pembangunan berbasis pertanian dengan program dari negara sangat penting untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang cepat, pengentasan kemiskinan, dan transformasi structural (Bezemer and Headey 2008). Kebijakan yang tepat akan memberikan dampak bagi keberlangsungan pertanian.

Berdasarkan berbagai permasalahan diatas perlu diuraikan berbagai kebijakan yang memiliki ketidaksesuaian atau diskrepansi dalam pelaksanaannya. Terlebih, ketidaksesuaian ini terjadi di wilayah (kabupaten) yang menjadi penyuplai pangan terbesar atau lumbung pangan nasional. Keberlanjutan sebagai pusat produksi pangan kedepan menjadi hal yang perlu dipertanyakan

Diskrepansi Kebijakan Pertanian di Sentra Produksi Padi Jawa Barat

Sentra produksi padi atau istilah lainnya adalah lumbung pangan (nasional) adalah sebutan bagi kabupaten/kota yang berkontribusi besar (penghasil) dalam produksi padi (pangan) nasional (Avicienna, Tjahjono, and Sutandi 2012; Marinda, R.P. Sitorus, and Pribadi 2020; Mulya 2022). Walaupun sebenarnya istilah lumbung pangan nasional ini belum memiliki kejelasan definisi dan kriteria.

Tentunya dalam hal ini wilayah tersebut memiliki karakteristik landscape hamparan padi yang luas, produksi dan produktivitas yang tinggi, sehingga berharap kedepan akan tetap menjadi wilayah yang dapat dijadikan tumpuan dalam penyediaan pangan. Umumnya, wilayah lumbung pangan ini memiliki agro-ecology yang sesuai untuk pertumbuhan padi, sehingga memiliki histori sebagai pusat penghasil padi. Beberapa diantaranya kabupaten/kota ini berada di Provinsi Jawa Barat. Produksi padi dalam ton kabupaten/kota di Jawa Barat sesuai disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Grafik produksi padi kabupaten/kota di Jawa Barat. Tidak ada kriteria khusus berdasarkan produksi wilayah yang menjadi sentra produksi padi, namun dalam berbagai publikasi di Jawa Barat disebutkan kabupaten/kota pada urutan 1-3.

Dalam hal ini, pemerintah daerah kabupaten/kota yang menjadi sentra produksi padi, menerima tugas dan tanggung jawab yang berat dalam memastikan keberlanjutan sumber pangan ini karena tidak hanya untuk kebutuhan local, tetapi nasional. Selain itu, dalam rangka pembangunan wilayah pemerintah daerah harus memiliki Langkah strategis agar dapat memastikan pembangunan wilayah dapat berjalan dengan baik tanpa mengesampingkan pertanian (khususnya padi).

Dari sisi nilai ekonomi jelas bahwa *landrent* pertanian lebih rendah dan jauh lebih kecil dibandingkan permukiman atau lahan terbangun lainnya. Perbandingan antara keduanya sangat jauh bahkan *landrent* permukiman bisa mencapai 24 sampai 200 kali land rent pertanian sawah (S. P.

Mulya et al. 2019; Setyardi Pratika Mulya et al. 2019).

Dengan demikian jelas, pertanian memerlukan dukungan kebijakan untuk memastikan pertanian padi dapat tetap *exist* sampai saat ini. Posisi tawar pertanian (terutama padi) yang rendah memerlukan dukungan dari berbagai pihak. Dari sisi ekologi dan sosial, pertanian padi memerlukan lahan yang lebih luas untuk menghasilkan produk pangan, memerlukan dukungan air berlimpah, pupuk, pestisida, dan tenaga kerja padat karya. Walaupun membutuhkan sumberdaya yang besar tetapi menghasilkan nilai ekonomi yang lebih kecil dibandingkan sektor lainnya (industri, jasa).

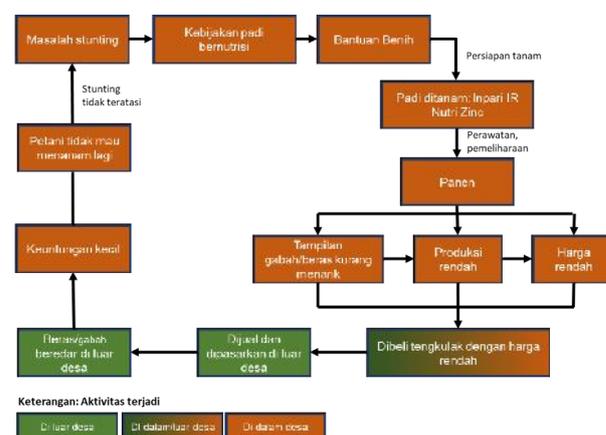
Kebijakan di wilayah lumbung pangan adakalanya kurang berpihak pada keberlanjutan pertanian pangan (padi). Memang, tidak selalu wilayah dengan komoditas unggulan padi, semua kebijakan harus berfokus pada komoditas tersebut. Lebih tepatnya, adalah proporsional sesuai kebutuhan dan sumberdaya. Beberapa kebijakan secara tidak langsung dapat berdampak pada keberlangsungan pertanian padi. Kebijakan-kebijakan tersebut sesuai disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Diskrepensi beberapa kebijakan yang mengancam keberlanjutan pertanian sawah.

No	Terkait	Kebijakan (lingkup)	Diskrepensi
1	Objek Ruang	Peraturan Menteri Koordinator Bidang Ekonomi No 18 Tahun 2020 tentang Tata Kerja Tim Terpadu Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah dan Tim Pelaksana Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah. Penetapan Luas Sawah Dilindungi (LSD). (Nasional)	Kebijakan top-down dari pusat. Kurangnya koordinasi dengan pemerintah daerah. Implementasi kebijakan ini di Kabupaten Karawang tidak berjalan mulus. 20% lahan yang ditetapkan sebagai LSD dikuasai pengembang (Bahfein 2023).
2	Subjek Petani	Program Petani Millennial. (Provinsi)	Di wilayah sentra pangan, program lebih difokuskan pada pertanian hortikultura. Sementara itu, yang dibutuhkan adalah petani milenial yang

No	Terkait	Kebijakan (lingkup)	Diskrepensi
3	Objek Ruang	Terdapat Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah yang akan mengembangkan wilayah berdasarkan sektor pertanian dan industri. (Kabupaten)	akan melanjutkan pertanian padi sawah. Berdasarkan mekanisme pasar, industry lebih mendominasi dalam Pembangunan wilayah. Pembangunan bisa pertanian akan terjadi, karena industri memberikan dampak finansial yang besar bagi daerah.
4	Objek Komoditas	Kebijakan Padi Bernutrisi Inpari IR Nutri Zinc. (Kabupaten/local)	Dalam upaya mengatasi stunting, program ini dilaksanakan dinas terkait atas rekomendasi kementerian terkait. Karakteristik beras yang dihasilkan berbeda dengan beras pada umumnya, sehingga harga rendah dan penjualan dilakukan di luar daerah (Gambar 2).
5	Objek Ekonomi	Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor: 561/Kep.752-Kesra/2022 tentang Upah Minimum Provinsi Jawa Barat Tahun 2023	UMR wilayah tertinggi di Indonesia menyebabkan anak muda lebih memilih di sektor jasa atau industri dibandingkan bekerja di sektor pertanian

Keterangan: Informasi diperoleh dari observasi, wawancara dan survey lapangan (Juni 2023)



Gambar 2. Siklus diskrepensi kebijakan pada program padi bernutrisi IR Nutri Zinc

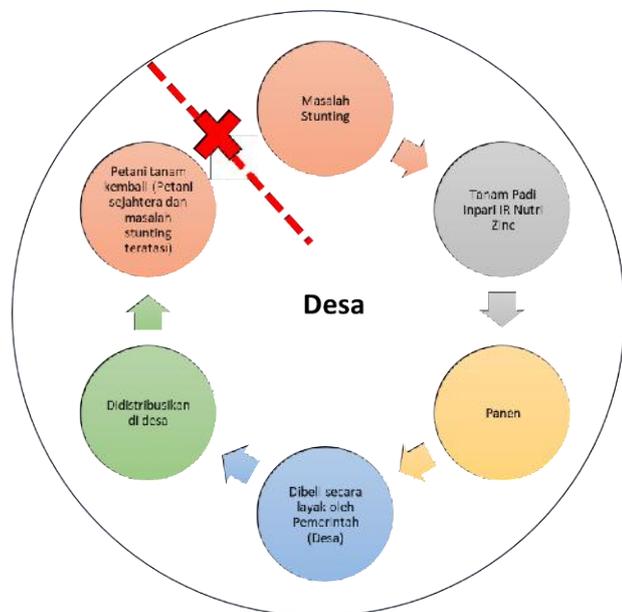
Rekomendasi

Kebijakan ruang di tingkat kabupaten (sentra produksi padi) sebaiknya difokuskan untuk mempertahankan pertanian padi. Perlu dipilah pertanian strategis dan non strategis, sehingga lebih jelas dan focus dalam perumusan kebijakan. Saat ini yang dibutuhkan adalah perubahan paradigma dan konsep dari pendekatan ketahanan pangan ke kedaulatan pangan yang menempatkan petani sebagai aktor utama pembangunan pertanian serta melaksanakan reforma agraria (Santosa 2020).

Rekomendasi terhadap berbagai permasalahan diskrepansi (Tabel 1) tersebut antara lain:

1. **Menjadikan pertanian padi sebagai sektor yang memiliki daya saing** dengan sektor lainnya dalam meningkatkan kesejahteraan petani. Ketika petani padi memiliki pendapatan yang tinggi (dimensi internal) keberlanjutan pertanian dapat lebih terjamin (No. 1, 5).
2. **Membangun wilayah tidak harus menjadikannya menjadi kota.** Kawasan pertanian dengan fasilitas pelayanan yang lengkap dan terpusat dapat menjadi alternatif dalam upaya mengatasi alih fungsi lahan yang sporadis (No. 1,3,5)
3. Memperkecil konversi pertanian melalui **pembatasan** akses fasilitas rumah tangga seperti air PAM, listrik, jalan pada lahan-lahan terbangun yang berada pada kawasan pertanian lahan sawah (No. 1,3).
4. **Sinkronisasi kebijakan pertanian** perlindungan lahan sawah antara pusat dan daerah sampai level paling rendah (dinas). Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B) telah ditetapkan, namun pedoman dan arahan koordinasi pelaksanaannya masih perlu ditingkatkan. Disharmoni perencanaan sering terjadi di setiap level wilayah (Hadi, Mulya, and Iskandar 2023) (No. 1,3,4).
5. **Transparansi lahan pertanian yang dilindungi.** Selain petani tidak memahami lahan-lahan mana yang dilindungi dan mana yang tidak, pemerintah pusat perlu menjelaskan kepada masyarakat karena terdapat beragam nomenklatur tentang lahan sawah yang dilindungi antara lain: luas sawah baku (LSB), luas sawah yang dilindungi (LSD), dan luas lahan pertanian pangan berkelanjutan (LP2B). Sehubungan lahan sawah petani atau Masyarakat yang menjadi objek terhadap berbagai kebijakan perlindungan lahan sawah tersebut, maka petani perlu memahami persamaan, perbedaan dan bahkan konsekuensi terhadap penerapan kebijakan terhadap lahannya. Kapasitas pemahaman berbagai nomenklatur ini perlu disampaikan petani dengan bahasa yang mudah dipahami (No. 1,3).
6. **Kompensasi yang tepat** pada lahan-lahan sawah yang dilindungi telah diberikan oleh pemerintah melalui berbagai insentif (subsidi pupuk, alsintan, bibit). Namun demikian, kesejahteraan petani masih belum membaik, terbukti masifnya alih fungsi lahan di beberapa kabupaten lumbung pangan nasional. Peningkatan kesejahteraan petani yang dapat menjadi salah satu alternatif untuk mempertahankan lahan sawahnya adalah melalui bantuan pendidikan tingkat perguruan tinggi bagi anak petani pada bidang studi pertanian atau jaminan kesehatan bagi petani. Kedua permasalahan ini sering menjadi kendala utama petani dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu, program petani milenial di sentra produksi padi sebaiknya spesifik pada pertanian sawah (No. 2,5).
7. Pemerintah perlu **berhati-hati dalam menetapkan visi dan misi Pembangunan wilayah** dengan menggabungkan pengembangan sektor pertanian dan industri. Potensi terjadinya **bias industri** dapat terjadi. Pengkajian bertingkat terhadap izin penggunaan lahan pertanian untuk industri (No. 3,5).

8. **Sistem tertutup** terhadap kebijakan yang bertujuan mengatasi permasalahan domestic. Misalnya Pemerintah desa berperan dalam siklus mengatasi program penanaman padi bernutrisi untuk mengatasi stunting (Gambar 3) (No. 4).



Gambar 3. Sistem tertutup mengatasi diskrepansi program padi bernutrisi

Daftar Pustaka

- Atieno, Patrick OA dan Rosemary. 2006. "Agricultural Policy in Kenya." (January):20–22.
- Avicienna, Muya, Tjahjono B, and Sutandi A. 2012. "Selection For Sustainable Rice Field Agricultural Land Using Remote Sensing Technique (In Indonesian)." *Journal of Soil and Environmental Sciences* 14(2):56. doi: 10.29244/jitl.14.2.56-65.
- Suhaiela B. 2023. "20 Persen LSD Di Karawang dikuasai Pengembang Rumah Subsidi." Retrieved (<https://www.kompas.com/properti/read/2022/09/01/133000321/20-persen-lsd-di-karawang-dikuasai-pengembang-rumah-subsidi>).
- Fabienne B, Aubry C, Wezel A, dan Mundler P. 2014. "Management of Drinking Water Catchment Areas in Cooperation with Agriculture and the Specific Role of Organic Farming. Experiences from Germany and France." *Land Use Policy* 36(2006):585–94. doi: 10.1016/j.landusepol.2013.10.010.
- Dirk B dan Headey D. 2008. "Agriculture, Development, and Urban Bias." *World Development* 36(8):1342–64. doi: 10.1016/j.worlddev.2007.07.001.
- Fiqriyati AR, Panuju DR, dan Mulya SP. 2022. "The Dynamics of Rice-Field Conversion in the Surroundings Cipali Toll-Roads of Subang Regency." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 950(1). doi: 10.1088/1755-1315/950/1/012094.
- Hadi AA, Mulya SP, dan Iskandar MT. 2023. "Disharmoni Perencanaan Ruang." *Policy Brief Pertanian, Kelautan, Dan Biosains Tropika* 5(2):1–7.
- Hill M and Varone F. 2021. *The Public Policy Process*. Routledge.
- Richard JJ, Minjares R, Naumoff KYRAS, Shrimali BP, and Martin LK. 2009. "Agriculture Policy Is Health Policy." *Journal of Hunger and Environmental Nutrition* 4(3–4):393–408. doi: 10.1080/19320240903321367.
- Marinda R, Sitorus RPS, dan Pribadi DO. 2020. "Analisis Pola Spasial Persebaran Kawasan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Di Kabupaten Karawang." *Jurnal Geografi* 12(02):161. doi: 10.24114/jg.v12i02.17646.
- Mulya SP, Hikmah INDM, Widjaja H, dan Widiatmaka. 2019. "Multi-Criteria Analysis for Determining Primary Commodities at Jasinga District, Bogor Regency, Indonesia." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 399(1):0–15. doi: 10.1088/1755-1315/399/1/012072.
- Mulya SP. 2022. "Determining of Peri-Urban in Rice Production Centers Area : Case Study in Karawang Regency , Indonesia." Pp. 1–12 in *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*.
- Mulya SP, Putro HPH, dan Hudalah D. 2023. "Review of Peri-Urban Agriculture as a Regional

Ecosystem Service.” *Geography and Sustainability* 4(3):244–54. doi: 10.1016/j.geosus.2023.06.001.

Mulya SP, Rustiadi E, dan Pravitasari AE. 2019. “Perbandingan Land Rent Pertanian Dan Non Pertanian Di Kabupaten Bogor Dan Kota Bogor.” Pp. 513–17 in *Seminar Nasional ASPI 2019: Percepatan Penyelenggaraan Penataan Ruang yang Inklusif, Inovatif, dan Berkelanjutan*.

Pribadi DO, Vollmer D, and Pauleit S. 2018. “Impact of Peri-Urban Agriculture on Runoff and Soil Erosion in the Rapidly Developing Metropolitan Area of Jakarta, Indonesia.” *Regional Environmental Change* 18(7):2129–43. doi: 10.1007/s10113-018-1341-7.

Santosa DA. 2020. “Lumbung Pangan Nasional.” *Kompas*. Retrieved (<https://www.kompas.id/baca/opini/2020/08/03/lumbung-pangan-nasional-2>).



Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika merupakan upaya mengantarmukakan sains dan kebijakan (science-policy interface) untuk mendukung pembangunan berkelanjutan yang inklusif. Media ini dikelola oleh Direktorat Kajian Strategis dan Reputasi Akademik (D-KASRA) IPB University. Substansi policy brief menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya dan tidak mewakili pandangan IPB University.

Author Profile



Setyardi Pratika Mulya, Dosen Departemen Ilmu Tanah dan Sumberdaya Lahan, Divisi Perencanaan Pengembangan Wilayah, IPB University. Selain sebagai pengajar juga sebagai peneliti di Pusat Pengkajian Perencanaan Pengembangan Wilayah (P4W) LPPM IPB. Minat dan bidang yang ditekuninya antara lain peri-urbanisasi (khususnya peri-urban agriculture), perencanaan penggunaan lahan, penataan ruang, evaluasi lahan (daya dukung lahan) untuk perencanaan wilayah/kawasan, serta analisis spasial (*Corresponding Author*).

setyardi@apps.ipb.ac.id

ANTARA FOTO/M



Telepon

+62 813 8875 4005



Email

dkasra@apps.ipb.ac.id



Alamat

Gedung LSI Lt. 1
Jl. Kamper Kampus IPB Dramaga
Bogor - Indonesia 16680