



I. PENDAHULUAN

Padi gala-gala iman

1.1. KEBUTUHAN PANGAN MASA DEPAN

Indonesia merupakan negara berpenduduk terbesar ke-empat di dunia setelah Amerika Serikat, (China), dan India. Jumlah penduduk Indonesia pada 2010 mencapai 237,5 juta jiwa meningkat menjadi sekitar 251,0 juta jiwa pada 2015 dengan laju pertumbuhan sebesar 1,3%. Apabila laju pertumbuhan 2011-2020 sebesar 1,8% dan kemudian pada 2021–2030 diperkirakan menurun sebesar 0,82%, maka jumlah penduduk pada 2030 mencapai 425 juta jiwa. Jumlah ini meningkat hampir dua kali lipat dari jumlah penduduk pada 2015.

Lantas dari jumlah penduduk 425 juta tersebut di atas, jika tingkat konsumsi beras sebagai makanan pokok rata-rata sebesar 139 kg/jiwa/tahun, maka diperlukan pasokan sebesar 59 juta ton beras. Padahal produksi padi nasional pada 2010 baru mencapai 29 juta ton beras (setara sekitar 46,40 juta t GKG). Produksi padi

pada 2013 mencapai 70,78 juta t gabah kering giling (GKG) dan diramalkan produksi pada 2015 mencapai 76,0 juta t GKG. Pada jumlah produksi sebesar tersebut di atas dengan laju pertumbuhan penduduk 2%, maka semestinya sekarang Indonesia sudah dapat berdaulat pangan, khususnya beras sebagai bahan makanan pokok.

Namun demikian, tantangan ke depan dalam mencapai kedaulatan pangan secara permanen memerlukan upaya yang terus menerus untuk meningkatkan produksi baik melalui peningkatan produktivitas lahan maupun perluasan areal secara lebih terencana dan terprogram dengan baik. Pangan dalam pengertian luas sebenarnya tidak hanya padi, termasuk tanaman palawija (jagung, kedelai, kacang tanah), umbi-umbian, sayur mayur, hortikultura (buah-buahan), tanaman perkebunan yang menghasilkan hajat orang banyak (gula, kelapa, kelapa sawit, dan sebagainya). Ketahanan pangan sepanjang sejarah penuh dinamika baik ekonomi, politik, maupun kebijakan.

Menurut prediksi, pada 2020 terjadi kekurangan beras sebanyak 1,09 juta ton dan meningkat mencapai 12,25 juta ton pada 2045 sehingga dibutuhkan produksi sekitar 46,79 juta ton beras. Apabila target swasembada pangan ingin dicapai 2015 sampai 2045, maka diperlukan luas baku lahan sawah 10,722 juta hektar dengan asumsi produktivitas padi sawah pada 5 t/ha GKG dan indeks pertanaman (IP) padi 160%. Jika luas lahan sawah (eksisting) 7,725 juta hektar (95% dari lahan sawah baku 8,132 juta hektar), maka untuk memenuhi kebutuhan pangan (termasuk untuk industri domestik) diperlukan penambahan luas baku sawah sekitar 1,861 juta hektar pada 2015, dan secara kumulatif diperlukan tambahan luas lahan sawah sekitar 4,977 juta hektar sampai 2045 (Mamat dan Noor, 2014). Lahan cadangan bagi keperluan perluasan areal sawah tersebut hanya mungkin dengan memanfaatkan lahan rawa yang *notabene* berada di luar Jawa.

Lahan rawa yang tersebar pada 17 provinsi dengan luas sawah (eksisting) sekitar 1,05 juta hektar, indeks pertanaman (IP) 100, dan produktivitas 4–5 t GKG/ha diperkirakan baru menyumbang berkisar 4–5 juta ton GKG/tahun, belum termasuk tanaman palawija, sayur-mayur, hortikultura, dan tanaman perkebunan. Sumbangan produksi pertanian dari lahan rawa ini dapat ditingkatkan melalui optimalisasi lahan dan perluasan areal dari lahan rawa yang potensial.

Pencapaian dan peningkatan produksi pada umumnya, termasuk lahan rawa dihadapkan pada konversi lahan, deraan iklim, serangan hama dan penyakit, nilai tukar beras dan dinamika perdagangan dunia. Menurut Nurmalina (2007), beberapa variabel terkait dengan aspek lahan yang sangat sensitif berpengaruh terhadap ketersediaan beras nasional, antara lain ketersediaan lahan yang beririgasi, konversi lahan sawah, kesesuaian lahan, pencetakan sawah, dan produktivitas lahan.

1.2. KONVERSI LAHAN

Konversi lahan merupakan masalah klasik, karena meningkatnya jumlah penduduk dan kesejahteraan masyarakat sehingga membutuhkan tambahan perumahan, jalan raya, pabrik, gedung, tempat wisata, bahkan ruang publik seperti taman kota, jalur hijau, tempat bermain, tempat olah raga, dan lainnya. Dalam hal ini, lahan pertanian atau sawah yang paling umum menjadi incaran sekaligus korban. Hal ini juga merupakan salah satu ancaman bagi status keberlanjutan pertanian lahan rawa dan ketahanan pangan nasional karena konversi lahan identik dengan kehilangan produksi. Laju konversi ini tergolong tinggi rata-rata 60–100 ribu hektar per tahun sehingga dalam sepuluh

tahun kehilangan lahan pertanian menjadi 1 juta hektar. Malik (2015) mengutip pernyataan Direktur Perluasan dan Pengelolaan Lahan, Dirjen Prasarana dan Sarana Pertanian (PSP) bahwa setiap tahun diperkirakan 80 ribu hektar lahan pertanian berubah fungsi ke sektor lain atau sekitar 220 ha lahan pertanian hilang setiap harinya. Konversi lahan pada daerah padat penduduk seperti Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur menduduki angka tertinggi, sementara Maluku Utara, Sulawesi Barat, Kalimantan Tengah, Kepulauan Riau, dan Bangka Belitung menduduki angka relatif lebih rendah. Konversi lahan relatif tinggi tampak pada daerah yang jumlah penduduk miskinnya tinggi, sementara daerah yang relatif sedikit jumlah penduduk miskinnya angka konversi lahannya relatif rendah. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap konversi lahan sangat banyak, antara lain perubahan akibat pertumbuhan penduduk, perubahan struktur ekonomi, arus urbanisasi, perkembangan industri, pertumbuhan sarana pemukiman, juga sebaran lahan sawah. Oleh karena faktor-faktor mendesak bagi perkembangan sosial dan ekonomi masyarakat di atas, harga tanah (*land rent*) semakin tinggi (Malik, 2015).

Selain konversi lahan, pada lahan-lahan usaha tani terjadi penyempitan pemilikan (*fragmentasi*). Jumlah petani gurem yaitu petani yang menguasai lahan <0,5 hektar meningkat dari 9,53 juta Kepala Keluarga (KK) pada 1983 menjadi 10,94 juta KK pada 1993. Penyempitan lahan usaha tani ini dialami tidak kurang dari 140 ribu KK petani per tahun. Penyempitan lahan petani Pulau Jawa mencapai 66% pada 1983 dan meningkat menjadi 70% pada tahun 1993. Angka di luar Jawa hanya 28% dan 30% pada 1983 dan 1993. Luas pemilikan lahan usaha tani di Jawa dalam sepuluh tahun menurun pesat dari 0,58 hektar pada 1983 dan menyempit menjadi 0,48 hektar pada tahun 1993. Hal yang sama di luar Jawa penurunan dari rata-rata 0,98 hektar pada tahun 1983 menjadi

0,83 hektar pada 1993 (Yudohusodo, 1998). Jumlah petani gurem pada 2009 menunjukkan angka 9,54 juta KK atau 53,3%, sedangkan jumlah petani yang mempunyai lahan antara 0,5–1,0 hektar mencapai 4,0 juta KK atau 22,46% dari total 17,83 juta KK. Dengan luas pemilikan 0,3–0,5 hektar petani tidak mungkin dapat sejahtera (Anggoro, 2013).

Akibat fragmentasi atau penyempitan lahan usaha tani, sistem usaha tani menjadi tidak lagi efisien. Padahal dalam memajukan pertanian secara modern disyaratkan pemilikan lahan oleh petani minimal 2,0 sampai 5,0 hektar. Untuk pengelolaan secara mekanis diperlukan lahan yang lebih luas sehingga diperlukan kerjasama antarpetani untuk mencapai nilai ekonomis yang tinggi dalam pemanfaatan teknologi mesin. Oleh karena itu, maka tumpuan dan harapan untuk pengembangan pertanian secara lebih luas seperti *rice estate* atau *food estate* hanya mungkin di luar Pulau Jawa, yaitu pulau Kalimantan, Sumatera, dan Papua yang mempunyai potensi lahan rawa sangat luas.

1.3. PERTANIAN LAHAN RAWA DALAM PERSPEKTIF

Indonesia merupakan negara agraris yang kaya dengan kearifan lokal dalam budi daya pertanian. Kita menemukan banyak ragam sistem usaha tani dengan corak budaya dan lingkungan setempat, misalnya sistem ladang, sistem sawah irigasi, sawah tadah hujan, sawah pasang surut, dan sawah lebak. Pertanian di lahan rawa mempunyai corak spesifik terkait dengan sifat dan watak lahan rawa yang sangat dipengaruhi oleh rezim air berupa gerakan pasang dan surut air sungai/laut pada daerah rawa pasang surut dan dinamika genangan yang terjadi pada daerah rawa lebak.

Lahan rawa yang terpusat di tiga pulau besar Kalimantan, Sumatera, dan Papua sebagian besar dimanfaatkan untuk tanaman pangan, khususnya padi. Pemanfaatan ini tidak terlepas dari tujuan awal pembukaan lahan rawa, yaitu untuk meningkatkan produksi pangan (padi) melalui perluasan areal. Pembukaan lahan rawa untuk pertanian pada awalnya ditentang dan dikecam, terutama oleh para pakar Belanda. Namun, dalam perkembangannya, lahan rawa ternyata dapat dimanfaatkan sebagai lahan pertanian dengan hasil produksi yang baik dan prospektif. Keberhasilan masyarakat setempat seperti di Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan, dan lokasi lainnya memberikan inspirasi yang kuat kepada pemerintah untuk membuka lahan rawa secara luas. Berkat kerja keras dan kerja sama yang baik antarpetani, penyuluh, dan dinas teknis lahan rawa baik rawa, pasang surut maupun rawa lebak berhasil menjadi sentra produksi padi, sayur-mayur, hortikultura, dan tanaman tahunan seperti karet, kelapa, dan kelapa sawit.

Daerah rawa yang dulunya sepi dan terisolasi sekarang menjadi kota kecamatan/kabupaten/provinsi yang ramai dan pusat pertumbuhan ekonomi baru. Ke depan daerah rawa dapat didorong untuk menjadi pusat-pusat industri pertanian (bioindustrial) dengan pengembangan terpadu antara pertanian, industri, lingkungan, dan perdagangan.

Pengembangan daerah rawa juga dapat dikategorikan sebagai misi pembangunan wilayah terbelakang yang memerlukan percepatan agar kesenjangan (*gap*) antara Indonesia Barat dan Indonesia Timur tidak semakin jauh. Selama ini pembangunan lebih terkonsentrasi di Indonesia Barat dengan investasi yang lebih besar dibandingkan dengan Indonesia Timur. Perkembangan Indonesia Barat semakin pesat, sementara Indonesia Timur semakin jauh tertinggal. Kesenjangan itu dapat dilihat dari nilai

penanaman modal yang menunjukkan 74,11% modal asing dan 64,67% modal dalam negeri jatuh di Indonesia Barat (Jawa), hanya 25,89% dari modal asing dan 35,33% modal dalam negeri yang jatuh di Indonesia Timur (*Kompas*, 26 Mei 2015). Padahal dari segi luas wilayah nusantara 93% ada di Indonesia Timur, hanya sekitar 7% ada di Indonesia Barat. Pengembangan pertanian di Indonesia Barat semakin melemah dan ditaksir ke depan akan terus melemah dengan beban penduduk yang semakin besar dan konversi lahan yang sulit ditahan. Oleh karena itu, pengembangan pertanian ke depan patut dan sepantasnya diarahkan ke lahan-lahan luar Jawa yang potensinya tidak kalah. Panen raya padi yang dipimpin Menteri Pertanian Dr. Andi Amran Sulaiman pada Agustus 2015 di lahan rawa pasang surut berturut-turut di Desa Karang Buah, Kabupaten Barito Kuala, Kalimantan Selatan dan Desa Terusan Mulya, Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah dan juga panen raya padi pada Oktober 2015 di lahan rawa lebak Desa Hambuku Hulu, Kabupaten Hulu Sungai Utara, Kalimantan Selatan memberikan petunjuk semakin pentingnya lahan rawa ke depan. Hasil panen berdasarkan hasil ubinan dari masing-masing daerah rawa di atas, yaitu antara 4,5–6,7 t GKG/ha di Karang Buah; 7,5 t GKG/ha di Terusan Mulya, dan 6,48 t GKG/ha di Hambuku Hulu menunjukkan prospek yang sangat menjanjikan apabila lahan rawa dengan pengelolaan dan dukungan iklim yang baik. Hasil padi di atas baru untuk IP 100 yang masih meliputi 90% daerah rawa yang ditanami, apabila dapat ditingkatkan menjadi IP 200, maka capaian atau sumbangan produksi padi dari lahan rawa memberikan harapan sangat besar ke depan.

1.4. PETANI, KEMANDIRIAN, DAN KESEJAHTERAANNYA

Petani sering dicitrakan sebagai masyarakat kelas bawah. Petani digambarkan sebagai golongan berpendidikan rendah, pengetahuan terbatas, dan pendapatan rendah. Berhubungan dengan pencitraan di atas, muncul anggapan bahwa petani tidak berkeinginan untuk maju, malas, kolot, tradisional, dan irasional. Pembinaan petani selama ini lebih banyak bersifat perintah, instruksi, terpusat yang akhirnya menumbuhkan sikap pasif, posesif, kurang inisiatif. Pendapat ini tidak sepenuhnya benar, tetapi kebanyakan petani, termasuk di lahan rawa masih terkendala dengan faktor sosial budaya yang masih kental dengan tradisi dan adat istiadat.

Pilihan komoditas dan pola tanam yang pada dasarnya dapat memberikan peluang pada peningkatan pendapatan cukup luas masih terkesan ditentang oleh petani. Keengganan petani untuk mengubah sikap, persepsi, dan adat kebiasaan bukan hanya karena ikatan adat dan tradisi yang kuat, melainkan banyak faktor yang menjadi penghambat termasuk sosial ekonomi yang belum tersingkap. Akibatnya, berbagai inovasi sulit diterima dan tidak dapat berkembang. Padahal dengan potensi 1 juta ha saja, dengan meningkatkan indeks pertanaman menjadi IP 200, dan produktivitas 4–5 t GKG/ha dapat dihasilkan tambahan produksi 4–5 juta ton GKG/tahun, belum termasuk tanaman palawija, sayur-mayur, hortikultura, dan tanaman perkebunan sehingga dapat menutup pangsa impor dan sekaligus menghemat devisa.

Dorongan kepada petani telah diberikan berupa bantuan baik dalam bentuk modal maupun sarana produksi (benih, pupuk, alsintan, dan obat-obatan) termasuk pembinaan dan pengawalan untuk meningkatkan produksinya, namun setelah bantuan tidak lagi diberikan dan pengawalan dihentikan produksi kembali

menurun dan petani kembali ke sistem budi daya semula. Bahkan terkesan bantuan yang diberikan kepada petani membentuk sikap sebagian petani menjadi ketergantungan dan tidak mandiri dalam kegiatan usaha taninya. Bantuan-bantuan selama ini seperti ibarat “angin, hilang ditelan bumi dan lepas tanpa bekas”. Hal ini karena upaya pembentukan mental untuk maju dan kelembagaan yang berperan dalam pengejawantahan sikap mental yang progresif dan inovatif juga belum sepenuhnya terbentuk. Mentalitas menunggu, pasif, ragu, tidak percaya, malas, dan sebagainya yang bersifat negatif masih kuat dan kental dimiliki petani. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah sekarang dengan melibatkan TNI (tentara) dalam kerjasama peningkatan produksi sebagai pengawal dan pendorong petani dan aparat teknis di lapang cukup berhasil. Keadaan ini mengulang apa yang telah dilakukan pada era orde baru (1970–1985) dalam pencapaian swasembada beras pada 1984/1985. Keberhasilan swasembada beras yang bermula dari denmas (demonstrasi massal) oleh mahasiswa pada 1964, berubah menjadi intensifikasi Bimas (bimbingan massal) pada 1965, secara bertahap dilakukan perbaikan hingga menjadi insus (intensifikasi khusus) dan terakhir disebut supra-insus. Petani dalam insus dibimbing menerapkan lima teknologi budi daya yang disebut panca usaha, yaitu perbaikan pengairan, penggunaan bibit unggul, pemupukan, pengendalian hama dan penyakit, dan perbaikan bercocok tanam (Noor, 1996).

Keberhasilan peningkatan produksi dan agribisnis pangan dipengaruhi banyak faktor baik biofisik maupun sosial ekonomi petani. Beberapa daerah rawa tercatat mengalami kemajuan (progres) cukup baik akibat dukungan sumber daya manusia yang memadai (petani, penyuluh, pemerintah daerah), kemudahan akses lokasi, posisi strategis wilayah, dan dukungan infrastruktur yang cukup baik. Daerah rawa ini mengalami perkembangan yang cukup

baik, bahkan menjadi pusat-pusat produksi dan pertumbuhan ekonomi yang cukup prospektif.

Uraian kemajuan dan keberhasilan perkembangan pertanian pada beberapa daerah rawa dikemukakan dalam Bab III dan Bab VI. Pengalaman dan keberhasilan pertanian di lahan rawa ini semestinya dapat diperluas (*upscaling*) atau dialih-tempatkan (transfer) ke daerah-daerah lain yang masih bergelut dengan kemiskinan. Daerah-daerah rawa yang tertinggal dapat mengambil pelajaran dari daerah-daerah rawa yang sudah maju di atas.