

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Saat ini luas lahan pertanian pangan yang ada semakin terancam. Sedangkan kebutuhan pangan meningkat sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk. Diprediksikan peningkatan jumlah penduduk tiap tahunnya adalah sekitar 1,49 persen per tahun (3,5 juta jiwa). Rusli (2005:3) mengungkapkan bahwa dengan meningkatnya jumlah penduduk, rasio antara manusia dan lahan menjadi semakin besar, sekalipun pemanfaatan setiap jengkal lahan sangat dipengaruhi taraf perkembangan kebudayaan suatu masyarakat. Pertumbuhan penduduk menyebabkan persediaan lahan semakin kecil. Indonesia harus cermat dalam melihat keadaan ini, dengan peningkatan yang begitu pesat maka kebutuhan pangan hendaknya harus lebih diperhatikan. Jumlah penduduk tersebut secara tidak langsung turut memicu terjadinya konversi lahan pertanian pangan untuk pemukiman penduduk, industri, perkebunan, jalan dan pengembangan kota.

Zen, McCarthy dan Gillespie (2008:6) menyatakan:

Agriculture is seen as the key to reducing the poverty that is so extensive in rural areas. Current Indonesian government policies emphasize the role of the plantation sector in regional development. Yet, if agriculture is to assist the poor, appropriate governance arrangements are critical. One of the critical areas that governance measures must address in order to protect the poor is to ensure procedural justice in agricultural development projects utilising their land.

Pernyataan tersebut menyimpulkan bahwa pentingnya pertanian yang dipandang sebagai kunci untuk mengurangi kemiskinan yang begitu luas di daerah

pedesaan. Saat ini perkebunan dianggap menjadi salah satu usaha dalam meningkatkan pembangunan daerah. Petani tidak memiliki lahan yang luas dan modal yang besar. Oleh karena itu, pemerintah harus bisa mengatasi dan melindungi orang miskin dalam memastikan keadilan prosedural dalam pembangunan proyek pertanian dan pemanfaatan lahan yang mereka miliki. Pada dasarnya pembangunan pertanian bertujuan untuk melindungi orang miskin dan memastikan keadilan prosedural dalam pembangunan pertanian. Prosedur hukum yang benar berkaitan dengan pelaksanaan perlindungan hak menguasai sumberdaya yang adil bagi masyarakat.

Alih fungsi lahan yang marak terjadi saat ini disebabkan karena tidak tegasnya kebijakan yang disediakan pemerintah dan tidak memanfaatkan prosedur hukum yang benar, politik pembangunan tidak jelas arahnya dan tidak terintegrasi sehingga pembangunan yang ada pragmatis. Pembangunan satu sektor yang mengorbankan sektor lain sering terjadi di Indonesia. Hal ini sering dilakukan karena motif mencari keuntungan finansial individu tanpa pertimbangan matang dalam jangka panjang. Sehingga orang mampu akan menyebabkan orang miskin semakin menderita. Keadaan inilah salah satu alasan sektor pertanian Indonesia tertinggal dengan negara lain.

Dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, Pemerintah telah melakukan pengaturan tentang alih fungsi lahan, yaitu aturan perubahan fungsi Lahan Pertanian pangan baik secara tetap maupun sementara akan dipidana dan didenda sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun di lapangan keadaan ini belum dapat

diimplementasikan dengan baik. Masih banyak keadaan di lapangan penciptaan lahan persawahan menjadi lahan perkebunan dan lain sebagainya.

Aset penting yang dimiliki petani adalah lahan pertanian tempat mereka berusahatani. Pilihan yang dilakukan petani merupakan pilihan yang rasional dengan berbagai pertimbangan. Tak jarang petani mengganti-ganti jenis tanaman yang ditanam seperti padi dan jagung menjadi tanaman perkebunan. Yang menjadi masalah adalah jika dibiarkan dan tanpa pengawasan ekstra maka tidak menutup kemungkinan hal ini akan menjadi sebab terganggunya ketahanan pangan .

Santosa (2013:4) Profesor dari Institut Pertanian Bogor menilai Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak memenuhi janjinya menambah area lahan pertanian pangan seluas 7 juta hektar menjadi 15 juta hektar dari kondisi awal 7,9 juta hektar. Beliau berjanji pada tahun 2004 awal kepemimpinannya bersama Wakil Presiden Yusuf Kalla pada tahun 2005 sampai akhir kepemimpinan. Di akhir pemerintahannya yang terjadi justru sebaliknya. Lahan pertanian pangan menyusut dari 7,9 juta hektar menjadi 7,3 hektar.

Menteri Pertanian Suswono berkata, "Saya harap ada diversifikasi dalam pembiayaan untuk tanaman pangan, karena kebun kelapa sawit yang ada sekarang lebih dari 9 juta hektar, sedangkan luas sawah hanya 7,9 juta hektar yang artinya sudah melampaui." Menurut beliau semua pihak harus waspada dengan dengan konversi areal tanaman pangan ke perkebunan karena faktanya kebun kelapa sawit yang ada di Indonesia sekarang sudah jauh lebih luas daripada sawah.

Zen (2012:2) Kondisi yang memprihatinkan adalah petani kecil yang areal sawahnya kurang dari $\frac{1}{2}$ ha tidak mampu melakukan konversi karena biaya investasi awal perkebunan yang tinggi. Banyak pemandangan yang aneh dimana areal sawah yang sempit dikelilingi oleh perkebunan sawit di Sumatera Utara dan sebagian sawah petani kecil telah dijual kepada petani kaya untuk perkebunan kelapa sawit.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), angka tetap (ATAP) produksi tahun 2011 sebesar 65,78 juta ton Gabah Kering Giling (GKG) atau turun menjadi 0,71 juta ton (1,07 %) dibanding produksi tahun 2010 yang terjadi di Pulau Jawa. Naik turunnya hasil panen yang terjadi merupakan hasil dari perencanaan yang sebelumnya sudah menjadi rencana yang matang. Banyak hal yang menyebabkan kenyataan itu seperti di berbagai daerah yang belum terjadi hujan dan menyebabkan kekeringan terjadi, konversi lahan, rusaknya sawah dan lain-lain.

Salah satu indikator yang menunjukkan masih kurangnya produksi beras dalam negeri adalah impor beras dan kenaikan harga beras. Hingga bulan Agustus 2012, jumlah impor beras sudah mencapai 1.033.794.255 ton. Sementara rata-rata harga beras September 2012 naik 0,22% dibanding Agustus 2012 dan naik 7,98% dibandingkan September 2011. Adapun komoditas jagung pada tahun 2011 sebesar 17,64 juta ton pipilan kering atau turun sebanyak 684,39 ribu ton (3,73%) dibandingkan tahun 2010.

Irawan (2005:4) Salah satu dampak konversi lahan sawah yang sering menjadi sorotan masyarakat luas adalah terganggunya ketahanan pangan. Masalah

yang ditimbulkan bersifat permanen atau tetap akan terasa dalam jangka panjang meskipun konversi lahan sudah tidak terjadi lagi. Untuk mencegah terjadinya alih fungsi lahan secara tidak terkendali, pengambil kebijakan harus memiliki data dan informasi yang memadai terkait dengan faktor-faktor yang mempengaruhi petani melakukan alih fungsi lahan .

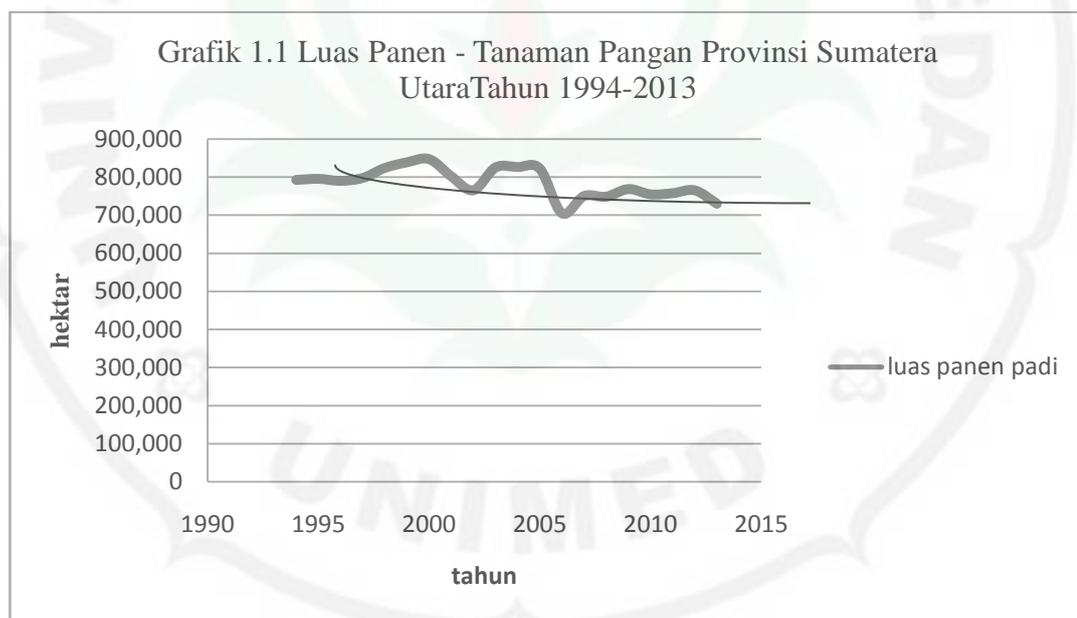
Irawan dan Prayitno (2012:6) Ketersediaan bahan pangan dipengaruhi oleh produktivitas lahan, luas lahan dan intensitas panen per tahun. Artinya ada variabel luas lahan yang harus diperhatikan dalam menjaga ketersediaan pangan untuk menjaga ketahanan pangan.

Kondisi ketahanan pangan tidak cukup hanya diukur dari kondisi swasembada pangan di tingkat negara karena hal tersebut belum menjamin terjadinya kecukupan pangan sepanjang waktu bagi seluruh lapisan masyarakat. Ketahanan Pangan FAO pada tahun 1991 yang mendefinisikan bahwa: “ ketahanan pangan adalah suatu kondisi ketersediaan pangan yang cukup bagi setiap orang pada saat dan setiap individu memiliki akses untuk memperolehnya baik secara non fisik maupun secara ekonomik. Dengan demikian maka permasalahan substantif ketahanan pangan tidak hanya mencakup aspek aspek kuantitas ketersediaan pangan secara memadai, tetapi menyangkut pula aspek stabilitas ketersediaan pangan menurut waktu dan aspek aksesibilitas penduduk terhadap bahan pangan yang dibutuhkan.

Menurut Tim Penelitian Ketahanan Pangan dan Kemiskinan, beberapa komponen yang harus dicapai dalam ketahanan pangan adalah kecukupan ketersediaan pangan, stabilitas ketersediaan pangan tanpa fluktuasi dari musim ke

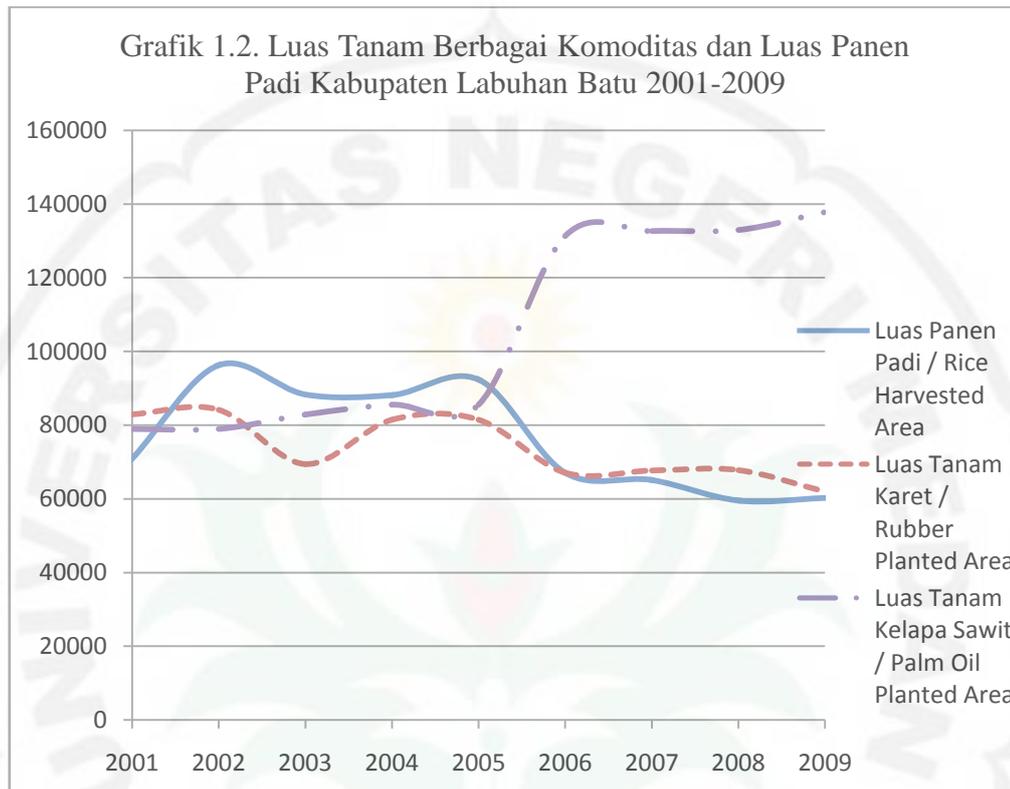
musim atau dari tahun ke tahun, aksesibilitas/keterjangkauan terhadap pangan dan kualitas keamanan pangan. Sedangkan ukuran keamanan pangan bisa dilihat dari ada atau tidaknya bahan makanan yang mengandung protein hewani dan/atau nabati yang dikonsumsi dalam suatu rumah tangga. Dengan terpenuhinya ketahanan pangan tentunya bisa diikuti dengan keamanan pangan.

Berikut beberapa grafik yang menunjukkan luas panen padi dan luas tanaman perkebunan di Sumatera Utara.

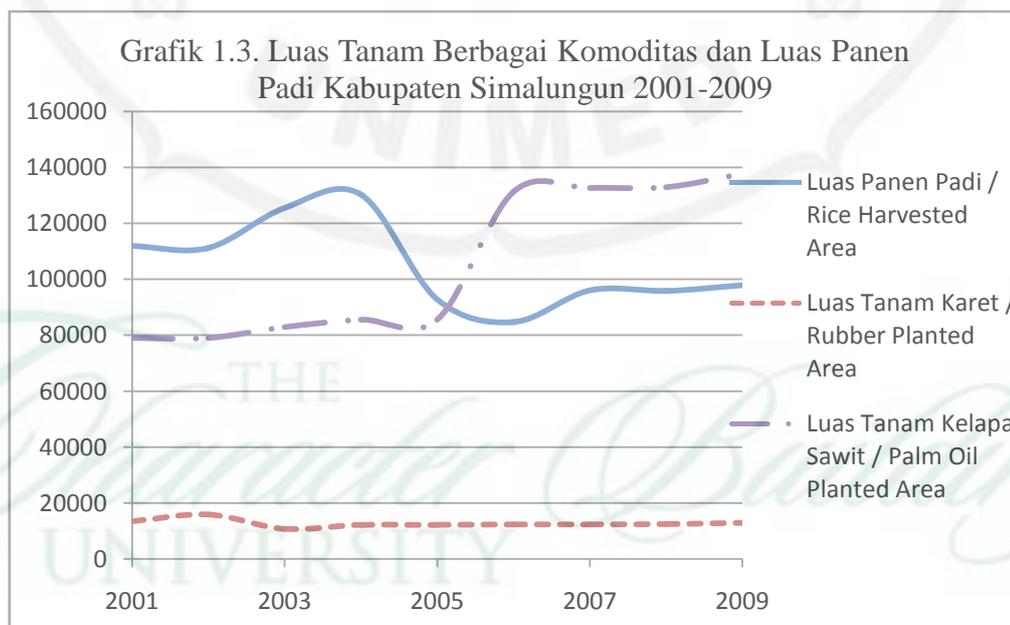


Sumber: BPS SUMUT, 2003-2013 (diolah)

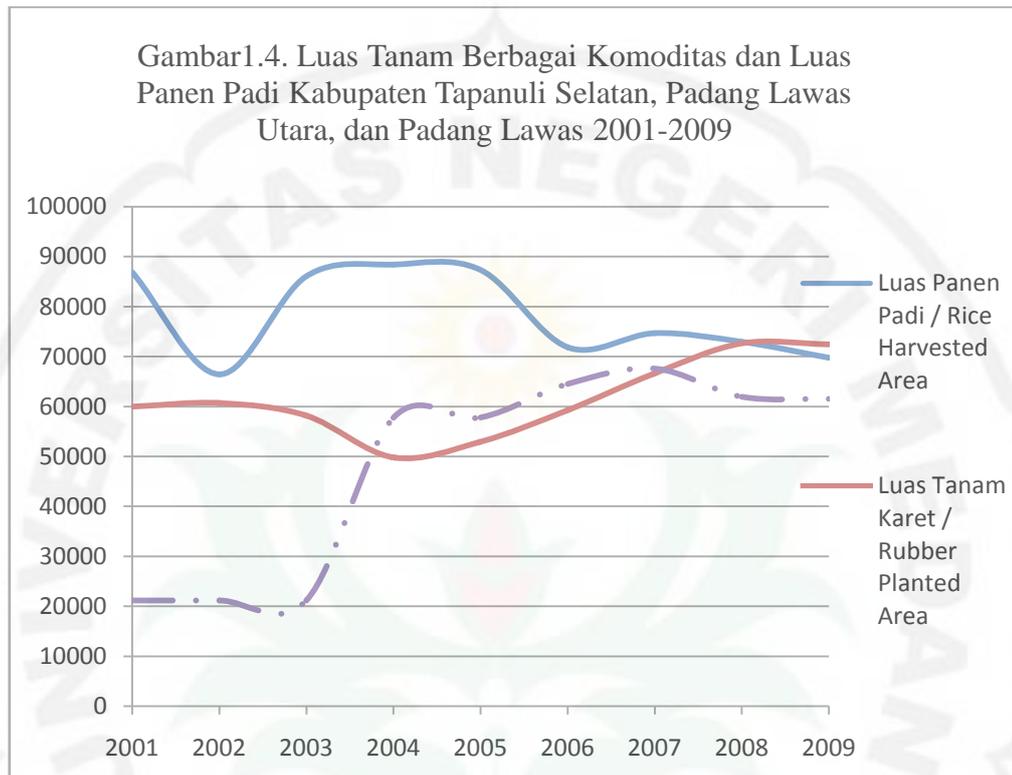
Grafik di atas menjelaskan berkurangnya jumlah luas panen padi yang ada di Sumatera Utara. Berkurangnya luas lahan di satu sektor, maka artinya ada penambahan lahan di sektor lain. Dari data yang dipaparkan pada Laporan BPS Sumatera Utara terjadi kenaikan luas tanaman perkebunan. Sesuai dengan pendapat menteri Pertanian Suwono yang menyatakan bahwa adanya penambahan luas lahan perkebunan dan berkurangnya luas lahan pertanian tanaman pangan merupakan masalah yang harus ditangani dengan cermat.



Sumber: Zen (2012:8)



Sumber: Zen (2012 : 9)



Sumber : Zen (2012: 9)

Zen (2012:9) apabila diamati data luas tanaman karet dan kelapa sawit dibandingkan luas panen padi di Kabupaten Tapanuli Selatan, Padang Lawas Utara, dan Padang Lawas, maka terlihat adanya perkembangan luas tanam sawit terutama pada tahun 2003 sampai 2004 dan karet pada tahun 2004-2008 tetapi pada periode yang sebaliknya terjadi penurunan luas panen padi tahun 2007-2009. Demikian pula di Kabupaten Labuhan Batu terlihat dimana terjadi peningkatan luas tanaman kelapa sawit sementara luas panen padi berkurang. Hal yang sama juga terlihat pada kabupaten Simalungun dimana terjadi penurunan luas panen padi dan peningkatan luas tanam kelapa sawit. Hal ini mengindikasikan telah terjadinya perubahan fungsi lahan untuk pertanian padi menjadi lahan kelapa sawit dan karet.

Terjadinya alih fungsi lahan sawah ke tanaman perkebunan memiliki beberapa alasan yaitu pendapatan perkebunan lebih tinggi dengan resiko yang lebih rendah, nilai jual agunan/ kebun lebih tinggi, biaya produksi perkebunan lebih rendah, dan terbatasnya ketersediaan air.

Dalam penelitian ini peneliti akan mengambil Provinsi Sumatera Utara sebagai wilayah penelitian. Dari laporan hasil sensus Pertanian 2013, usaha pertanian di Sumatera Utara di dominasi oleh rumah tangga. Jumlah rumah tangga usaha pertanian tahun 2013 adalah 1.327.729 rumah tangga yang menurun 11,01 persen jika dibandingkan dengan tahun 2003 1.492.104. Sedangkan jumlah perusahaan pertanian yang berbadan hukum tahun 2013 tercatat 420 perusahaan dan pelaku usaha lainnya sebanyak 352 unit. Kabupaten Simalungun tercatat sebagai kabupaten dengan jumlah rumah tangga usaha pertanian terbanyak tahun 2013 yaitu sebanyak 126.388 rumah tangga dan Kabupaten Langkat sebagai kabupaten yang memiliki jumlah perusahaan pertanian berbadan hukum terbanyak. Sedangkan penurunan jumlah rumah tangga usaha pertanian terbesar adalah di Kabupaten Deli Serdang dengan pertumbuhan jumlah rumah tangga usaha pertanian turun sebesar 31,75%.

Jumlah rumah tangga usaha pertanian tahun 2013 sebanyak 1.327.759 rumah tangga, subsektor tanaman pangan 741.067 rumah tangga, hortikultura 397.212 rumah tangga, perkebunan 938.842 rumah tangga, peternakan 534.632 rumah tangga, perikanan 75.930 rumah tangga, dan kehutanan 56.154 rumah tangga.

Jumlah rumah tangga petani gurem di Provinsi Sumatera Utara tahun 2013 sebanyak 570.184 rumah tangga atau sebesar 43,58 persen dari rumah tangga pertanian pengguna lahan, mengalami penurunan sebanyak 181.146 rumah tangga atau turun 24,11 persen dibandingkan tahun 2003.

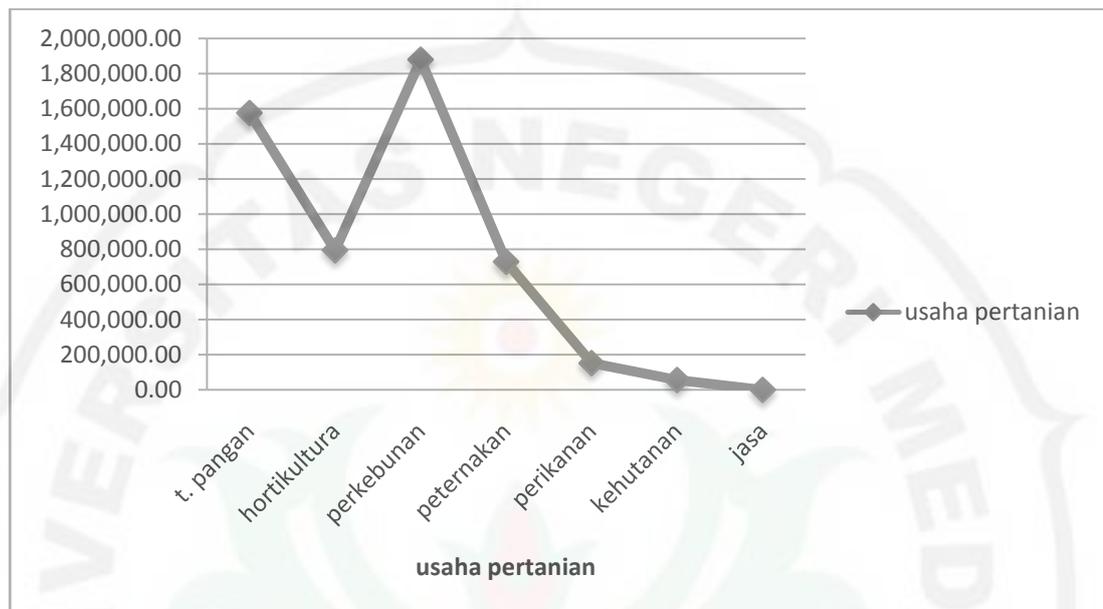
Jumlah petani yang bekerja di sektor pertanian sebanyak 1.708.764 orang, terbanyak di subsektor perkebunan sebesar 1.061.983 orang dan terkecil di subsektor perikanan kegiatan penangkapan ikan sebesar 40.715 orang.

Petani utama Provinsi Sumatera Utara sebesar 27,58 persen berada di kelompok umur 45-54 tahun. Rata-rata luas lahan yang dikuasai per rumah tangga usaha pertanian seluas 1,08 ha, terjadi peningkatan sebesar 135,75 persen dibandingkan tahun 2003 yang hanya sebesar 0,46 ha.

Dari jumlah usaha pertanian menurut subsektornya, subsektor Perkebunan memiliki jumlah usaha pertanian terbanyak pada tahun 2003 dan 2013. Pada rumah tangga usaha pertanian pada tahun 2003 dan 2013 diduduki oleh subsektor perkebunan yaitu 858.655 dan 938.842 maka terjadi kenaikan 9,34% yaitu sebesar 80.187, begitu juga dengan perusahaan pertanian Berbadan Hukum 372 dan 355 walaupun terjadi sedikit penurunan sebesar -4,57% yaitu -17. Sedangkan dengan subsektor pertanian tanaman pangan pada rumah tangga usaha pertanian 2003 dan 2013 yaitu 834.394 dan 741.067 yang terjadi penurunan sebesar -11,19% yaitu 93.327, begitu pula dengan perusahaan pertanian berbadan hukum 2003 dan 2013 yaitu 3 dan 4 hanya terjadi 33,33% yaitu satu kenaikan saja.

Berikut merupakan grafik usaha pertanian menurut subsektor 2003-2013.

Grafik 1.5. Jumlah Usaha Pertanian Menurut Subsektor dan Pelaku Usaha Pertanian 2003-2013



Sumber: BPS SUMUT, 2003-2013 (diolah)

Pada grafik jumlah usaha pertanian di atas 2003-2013 subsektor perkebunan pada usaha pertanian tampak paling tinggi jika dijumlahkan subsektor perkebunan rumah tangga usaha pertanian, perusahaan dan usaha pertanian lainnya adalah 1.878.551,77 sedangkan subsektor tanaman pangan adalah 1.575.462,81. Terdapat selisih 303,088.96 usaha anatar kedua sektor yang bersaing tersebut.

Faktor yang mendorong petani melakukan konversi lahan pertanian dan beralih ke lahan perkebunan dengan beberapa penelitian yang pernah dilakukan. Menurut Kursianto (2011:13) terjadinya alih fungsi lahan sawah ke tanaman kelapa sawit disebabkan oleh pendapatan usaha tani kelapa sawit lebih tinggi dengan tingkat resiko yang lebih rendah, nilai jual/ agunan kebun lebih tinggi, biaya produksi usaha tani lebih rendah, dan terbatasnya ketersediaan air.

Zen (2012:13) Perubahan iklim dan variabilitas iklim menyebabkan bencana alam seperti banjir dan kekeringan yang bersamaan dengan kurangnya

pengembangan dan pemeliharaan sistem irigasi menyebabkan luas panen berkurang dan penurunan frekuensi panen. Luas panen berkurang menyebabkan tidak ada penambahan produksi padi yang signifikan. Penurunan panen bersamaan dengan harga pupuk yang terus meningkat, biaya produksi, kebijakan harga pemerintah yang menetapkan HPP yang terlalu rendah sehingga tidak mampu bersaing dengan tengkulak, dan impor beras mempengaruhi NTP petani padi rendah yang menyebabkan petani melakukan alih fungsi lahan.

Penelitian ini juga akan melihat preferensi petani untuk mengetahui alasan petani melakukan konversi lahan. Preferensi merupakan keinginan atau kecenderungan seseorang untuk melakukan tindakan di suatu tempat yang dipengaruhi oleh variabel-variabel. Preferensi petani dalam mengkonversi lahan merupakan kecenderungan petani untuk memilih dan melakukan tindakan untuk konversi lahan.

Menurut penelitian Fadhly (2009:1) terjadinya alih fungsi lahan juga disebabkan karena peningkatan indeks pertanaman. Indeks pertanaman (IP) menunjukkan kekerapan pertanaman pada sebidang lahan supaya bisa meningkatkan produksi dalam menghadapi masalah peningkatan tanaman pangan, penciutan lahan, dan keterbatasan lahan untuk ekstensifikasi.

Ibrahim, Soelistiyo dan Hanani (2010:20) faktor yang mempengaruhi ketahanan pangan adalah harga beras dan nilai tukar petani. Produksi tanaman pangan dipengaruhi oleh nilai tukar petani karena secara konseptual NTP adalah pengukur kemampuan tukar barang - barang produk pertanian yang dihasilkan petani dengan barang atau jasa yang dikonsumsi oleh rumah tangga petani dan

keperluan mereka dalam menghasilkan produk pertanian. Begitupula dengan harga. Jika harga beras yang dipatokkan pemerintah di bawah harga yang petani maka petani akan lebih cenderung bergantung kepada tengkulak.

Rujito (2007:1) Fenomena tentang tidak tercukupinya kebutuhan pangan nasional melalui produksi pangan domestik dan meningkatnya alih fungsi lahan pertanian di Indonesia adalah dua masalah utama pertanian selama 15 tahun terakhir disamping rendahnya nilai tukar petani.

Santosa, Adyana dan Dinata (2011:6) Beberapa alternatif solusi dalam kerangka ketahanan pangan daerah atas kemampuan produksi sebelum regulasi impor beras dilakukan yaitu: (a) Menekan laju konversi lahan sawah sampai di bawah 100 ha/tahun melalui regulasi insentif terhadap petani sawah; (b) meningkatkan luas tanaman padi sampai IP empat (indeks panen empat kali dalam setahun) dan produktivitas tanaman ditingkatkan sampai 10 ton/ha GKP melalui perbaikan teknik budidaya dan penggunaan varietas unggul baru (VUB); (c) mengendalikan laju pertumbuhan penduduk sampai di bawah 1% per tahun melalui program Keluarga Berencana (KB) dan (d) melaksanakan program keanekaragaman pangan yang dimulai dari penduduk perkotaan.

Dari beberapa penelitian tersebut peneliti tertarik untuk mengambil beberapa indikator yang peneliti anggap mempengaruhi konversi lahan pangan: Indeks Pertanaman, Nilai Tukar Petani, Impor beras dan Harga Patokan Pemerintah. Keempat variabel inilah yang akan menjadi variabel bebas yang mempengaruhi konversi lahan.

Keempat faktor tersebut akan menjadi variabel bebas penelitian ini dengan pembahasan konversi lahan pertanian tanaman pangan menjadi lahan perkebunan dan dari pemaparan di atas peneliti menetapkan judul penelitian yaitu “Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Konversi Lahan Pangan Padi Menjadi Lahan Perkebunan Sawit Sumatera Utara”.

1.2. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah perkembangan konversi lahan pangan padi menjadi lahan perkebunan sawit dan keterkaitan keamanan pangan?
2. Bagaimana preferensi petani dalam mengkonversi lahan pangan padi ke tanaman perkebunan sawit?
3. Bagaimanakah pengaruh indeks pertanaman, nilai tukar petani, harga impor, dan harga patokan pemerintah terhadap konversi lahan pangan padi di Sumatera Utara?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana perkembangan konversi lahan pangan padi menjadi lahan perkebunan sawit dan keterkaitan keamanan pangan.
2. Untuk mengetahui preferensi petani dalam mengkonversi lahan pangan padi ke tanaman perkebunan sawit.

3. Untuk mengetahui pengaruh indeks pertanaman, nilai tukar petani, harga impor, dan harga patokan pemerintah terhadap konversi lahan pangan padi di Sumatera Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi penulis

Penelitian ini dapat diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan peneliti khususnya mengenai konversi lahan pertanian.

2. Akademis

Merupakan tambahan informasi yang bermanfaat bagi pembaca yang berkepentingan dan sebagai salah satu sumber referensi bagi kepentingan keilmuan dalam mengatasi masalah yang sama.

3. Pemerintahan

Menjadikan gambaran riil Sumatera Utara untuk lebih memperhatikan lahan pertanian yang semakin lama semakin merosot jauh dibandingkan dengan lahan perkebunan yang semakin meningkat.

Sehingga pemerintah Sumatera Utara bisa lebih cermat dan dapat melakukan perbaikan pada sektor yang harus dilakukan perbaikan.