

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan merupakan bentuk atau jalan dalam mewujudkan peradaban, tanpa pembangunan peradaban tidak akan terwujud. Pembangunan adalah tentang perubahan dan pertumbuhan, perubahan merupakan perubahan sosial sementara pertumbuhan merupakan peningkatan tingkat ekonomi masyarakat (Hanani dkk, 2003:27). Pembangunan dilakukan untuk meningkatkan seluruh aspek-aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Pembangunan yang dilakukan pada suatu negara menjadi arah bagi pembangunan nasional yang telah di cita-citakan. Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan Tujuan Nasional. Tujuan nasional Negara Republik Indonesia tertuang pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu "...yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,...".

Pembangunan nasional dilaksanakan secara menyeluruh dengan memanfaatkan segala potensi yang dimiliki. Sebagai negara agraris Indonesia memiliki potensi berlimpah pada sektor pertanian. Sektor pertanian merupakan sektor yang mempunyai peranan strategis dalam struktur pembangunan

perekonomian nasional. Dukungan iklim, kesuburan tanah dan hutan sebagai sumber air menjadikan pertanian dapat tumbuh dan berkembang dengan baik. Pembangunan pertanian pada tahun 2012 memiliki luas ketersediaan lahan untuk pengembangan pertanian di Indonesia mencapai 30.669.634 Ha (<http://www.litbang.deptan.go.id/special/ketersediaanlahan08>) diakses pada 6 Desember 2012.

Pembangunan pertanian harus dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam proses pembangunan nasional. Beberapa pembangunan pertanian Indonesia pada masa lalu, yaitu terfokus pada usaha tani, lemahnya dukungan kebijakan makro, serta pendekatan yang sentralistik (Hanani dkk, 2003:36). Akibatnya usaha pertanian yang dilakukan petani masih dalam skala kecil dengan modal terbatas, teknologi sederhana, sangat dipengaruhi oleh musim, wilayah pasarnya masih lokal, akses terhadap kredit, pasar komoditi yang sifatnya dikuasai oleh pedagang-pedagang besar, sehingga terjadi eksploitasi harga yang merugikan petani.

Pembangunan pertanian di Indonesia tidak terlepas dari berbagai macam masalah yang di hadapi, masalah pertama yaitu penurunan kualitas dan kuantitas sumber daya lahan pertanian. Kedua yang dialami saat ini adalah terbatasnya aspek ketersediaan infrastruktur penunjang pertanian yang juga penting namun minim ialah pembangunan dan pengembangan waduk. Ketiga adalah adanya kelemahan dalam sistem alih teknologi. Ciri utama pertanian modern adalah produktivitas, efisiensi, mutu dan kontinuitas pasokan yang terus menerus harus selalu meningkat dan terpelihara. Keempat muncul dari terbatasnya akses layanan

usaha terutama di permodalan. Masalah kelima adalah masih panjangnya mata rantai tata niaga pertanian, sehingga menyebabkan petani tidak dapat menikmati dan mendapatkan harga yang lebih baik, karena pedagang telah mengambil untung terlalu besar dari hasil penjualan (<http://setkab.go.id/artikel-5746-5-masalah-yang-membelit-pembangunan-pertanian-di-indonesia.html>) diakses pada 25 juni 2013.

Pembangunan pertanian khususnya tanaman pangan menjadi faktor penting dalam pemenuhan kebutuhan akan pangan penduduk. Tingkat ketersediaan pangan akan berdampak pada perekonomian bahkan stabilitas politik secara nasional. Dengan pentingnya komoditas tanaman pangan, maka pemerintah selalu berusaha menjaga kecukupan suplai tanaman pangan seperti padi, jagung, sagu, kedelai, kacang tanah dan ubi-ubian bagi kebutuhan pangan seluruh penduduk Indonesia. Tanaman pangan memiliki arti penting dalam pemenuhan kebutuhan manusia, selama masih ada kehidupan di dunia manusia akan selalu mengkonsumsi makanan berbahan pangan. Oleh karena itu, peningkatan hasil produksi tanaman pangan di Indonesia menjadi prioritas penting dalam pemenuhan kebutuhan akan pangan penduduk serta menjaga ketahanan pangan nasional.

Permasalahan kebutuhan akan pangan bagi seluruh penduduk di Indonesia menjadi tantangan yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah. Kebijakan ketahanan pangan nasional dituangkan dalam UU No: 7 Tahun 1996 dan disempurnakan menjadi UU No: 68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan dijelaskan bahwa :

“Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Sedangkan pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman”.

Ketahanan pangan tidak hanya mencakup pengertian ketersediaan pangan yang cukup, tetapi juga kemampuan untuk mengakses (termasuk membeli) pangan dan tidak terjadinya ketergantungan pangan pada pihak manapun. Misi penting dari sektor pertanian adalah menghasilkan pangan yang cukup dan berkualitas untuk seluruh penduduk (Djamali, 2000:2). Kebutuhan pangan berkualitas, cukup dan merata bagi seluruh penduduk dapat menjaga stabilitas nasional. Kebijakan impor beras memang menjadi jurus ampuh untuk memenuhi kekosongan atau kekurangan pasokan. Namun, kebijakan impor juga akan menjadi bumerang bagi pemerintah guna mendorong peningkatan produksi padi nasional. Jangan sampai semangat petani untuk meningkatkan produksi padi dipatahkan oleh kebijakan impor yang dilakukan demi kepentingan segelintir pihak.

Peningkatan kebutuhan pangan nasional dimulai sejak rezim orde baru melalui gerakan revolusi hijau yang dikenal sebagai Bimas (Bimbingan Massal). Bimas merupakan program nasional untuk meningkatkan produksi pangan khususnya beras. Gerakan Bimas berintikan tiga komponen pokok, yaitu penggunaan teknologi yang sering disebut panca usaha tani, penerapan kebijakan harga sarana dan hasil reproduksi serta adanya dukungan kredit dan infrastruktur. Gerakan ini berhasil menghantarkan Indonesia pada swasembada beras pada tahun

1984-1989. Gerakan Bimas hanyalah menguntungkan petani yang memiliki tanah lebih dari setengah hektar, dan petani kaya di pedesaan, serta penyelenggara negara di tingkat pedesaan. Bimas mengalami kegagalan karena produknya sarat kandungan residu pestisida dan sangat merusak ekosistem lingkungan dan kesuburan tanah.

Selain gerakan revolusi hijau, untuk mempercepat peningkatan hasil pertanian dapat dilakukan dengan memberikan wewenang kepada masing-masing daerah untuk mengelola sendiri potensi-potensi yang ada didaerahnya. Pergantian kepemimpinan orde baru ke era reformasi, pemerintahan Indonesia awalnya tersentralisasi menjadi desentralisasi yang menjadikan pemerintah daerah harus menggali segala potensi yang dimiliki sebagai roda penggerak pemerintahan. Dengan diberlakukannya sistem desentralisasi pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan direvisi kembali menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 5 memberikan definisi Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berlakunya UU No 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah Daerah menjadikan pemerintah daerah memiliki kewenangan penuh dalam mengelola sumber daya yang ada serta pemanfaatan segala potensi-potensi yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Pemerintah daerah berhak untuk mengatur perencanaan pembangunan daerahnya masing-masing. Kota Batu yang baru terbentuk pada 2001 yang

sebelumnya adalah kota administratif bagian dari Kabupaten Malang dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Batu, Kota Batu menjadi kota baru dengan memiliki tiga kecamatan yaitu Kecamatan Batu, Bumiaji dan Junrejo. Semboyan “BATU BERAMAL” sebagai motto Kota Batu yang dapat diuraikan sebagai Bersih, Elok, Rapi, Aman, Manusiawi, Agrowisata dan Industri serta Lestari. Berdasarkan semboyan tersebut, pada awal pembentukannya Kota Batu merupakan Kota yang diarahkan ke sektor pertanian dan pariwisata. Arah pembangunan tersebut dilakukan karena keadaan geografis Kota Batu yang sangat mendukung untuk pembangunan pertanian dan pariwisata.

Pembangunan pertanian Kota Batu tertuang pada Visi Kota Batu tahun 2007-2012 sebagai kota “Sentra Pertanian, Pariwisata dan Pendidikan Ditopang Sumber Daya Manusia, Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Budaya Yang Didayagunakan Secara Optimal, Terkendali Dengan Pemerintahan Kreatif Inovatif Bersih Bagi Seluruh Rakyat”. Visi pembangunan Kota Batu fokus pada pembangunan Pertanian, Pariwisata dan Pendidikan diharapkan dapat membawa Kota Batu menjadi lebih baik dan kesejahteraan rakyatpun terwujud. Kota Batu sekarang telah menjadi Kota Wisata sesuai dengan target pembangunan pemerintah namun kurang diimbangi dengan pembangunan di sektor pertanian yang menjadi salah satu produk unggulan Kota Batu. Sektor pertanian merupakan sektor yang unik dan memiliki ciri khas tersendiri dalam struktur perekonomian. Sektor ini merupakan sektor yang sangat banyak menampung luapan tenaga kerja

dan sebagian penduduk Kota Batu tergantung padanya (Batu Dalam Angka. 2011).

Kota Batu memiliki luas wilayah 19.908,72 Ha yang terbagi atas 3 kecamatan, dimana seluas 2.436 Ha dipergunakan sebagai lahan pertanian (BPS Jatim, 2011). Kota Batu merupakan salah satu daerah yang memiliki potensi pertanian yang besar dan terus berkembang dikarenakan keadaan iklim dan topografi daerah yang sesuai untuk digunakan sebagai lahan bercocok tanam. Kota Batu sendiri memiliki berbagai komoditas produk pertanian unggulan di sektor tanaman pangan maupun hortikultura. Tanaman pangan unggulan seperti padi sementara tanaman hortikultura unggulan seperti apel, kentang, wortel, kubis dll. Kekayaan sumber daya alam yang dimiliki Kota Batu di sektor pertanian, tidak menutup kemungkinan pertanian menjadi salah satu sumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Batu.

Potensi sektor pertanian Kota Batu yang cukup besar sangat disayangkan jika tidak dikelola secara optimal. Maka dari itu, peran pemerintah Kota Batu melalui Dinas Pertanian dan Kehutanan diharapkan mampu untuk meningkatkan hasil produksi pertanian baik tanaman pangan maupun hortikultura. Tidak hanya peran pemerintah dalam penyediaan bibit dan benih unggul, bantuan pupuk serta penyuluhan lapangan yang dilakukan oleh tenaga PPL (Penyuluh Petani Lapang), namun kesadaran dari petani dalam mengelola lahan pertanian serta sektor swasta dalam penyediaan pasar hasil produksi, permodalan, bibit dan benih unggul, serta penyuluhan langsung kepada petani juga memiliki andil yang penting untuk meningkatkan hasil pertanian. Jadi dengan adanya kerjasama yang baik antara

pemerintah, swasta, dan petani dalam pertanian maka pembangunan pertanian dan peningkatan produksi pertanian akan terwujud.

Terwujudnya peningkatan hasil pertanian Dinas Pertanian dan Kehutanan khususnya bidang tanaman pangan dan hortikultura memiliki visi yaitu “Menuju Pertanian Organik Untuk Meningkatkan Mutu Produksi Pertanian Yang Aman dan Lestari”. Dalam menunjang visi dari bidang tanaman pangan dan hortikultura, perlu melakukan sistem pertanian yang berbasis lingkungan/ramah lingkungan, efisien dan mempunyai daya saing serta berbasis kearifan lokal sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan petani. Sebagai perwujudan untuk meningkatkan hasil pertanian tanaman pangan Dinas Pertanian dan Kehutanan harus memiliki strategi khusus dalam peningkatan hasil pertanian tanaman pangan. Sebagai salah satu upaya yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu dengan meningkatkan intensifikasi pertanian. Dengan usaha tersebut, peningkatan hasil pertanian diharapkan akan selalu meningkat dari tahun ke tahun. Namun peningkatan hasil pertanian terkendala berbagai masalah dalam pelaksanaannya.

Permasalahan peningkatan hasil pertanian tanaman pangan banyak mengalami kendala, seperti alih fungsi lahan pertanian produktif menjadi perumahan, pertokoan, kawasan wisata, hotel dan penginapan. Alih fungsi lahan pertanian ini menjadikan semakin sempitnya luas panen padi sehingga penurunan hasil produksi tidak terhindarkan lagi. Selain alih fungsi lahan pertanian produktif, semakin berkurangnya tenaga kerja di sektor pertanian beralih ke industri dan pariwisata serta penurunan kandungan tanah serta hama tanaman yang semakin beragam menjadi kendala dalam peningkatan hasil tanaman pangan.

Permasalahan-permasalahan tersebut menjadikan luas panen dan produksi dari tanaman pangan mengalami fluktuasi dapat dilihat di tabel 1.

Tabel 1
Perkembangan Luas Panen, Produksi dan Produktivitas Padi dan Palawija
Kota Batu Tahun 2008-2012

| No | Uraian | Tahun 2008 | Tahun 2009 | Tahun 2010 | Tahun 2011 | Tahun 2012 |
|----|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1. | Padi | | | | | |
| | - Luas Panen (Ha) | 1240,00 | 1155,00 | 1.458,00 | 1.075,00 | 1.157 |
| | - Produksi (Ton) | 7688,00 | 7392,00 | 9.404,92 | 6.815,50 | 7.404,8 |
| | - Produktivitas (Ku/Ha) | 62,00 | 64,00 | 64,51 | 63,40 | 64 |
| 2. | Jagung | | | | | |
| | - Luas Panen (Ha) | 1790,00 | 1784,00 | 2.477,00 | 1.019,00 | 1.030 |
| | - Produksi (Ton) | 6623,00 | 6779,20 | 9.804,00 | 3.909,90 | 4.120 |
| | - Produktivitas (Ku/Ha) | 37,00 | 38,00 | 39,58 | 38,37 | 40 |
| 3. | Kacang Tanah | | | | | |
| | - Luas Panen (Ha) | 11,00 | 31,00 | 57,00 | 24,00 | 31 |
| | - Produksi (Ton) | 23,10 | 67,00 | 111,32 | 44,88 | 52,7 |
| | - Produktivitas (Ku/Ha) | 21,00 | 21,61 | 19,53 | 18,70 | 17 |
| 4. | Ubi Kayu | | | | | |
| | - Luas Panen (Ha) | 74,00 | 87,00 | 269,00 | 129,00 | 100 |
| | - Produksi (Ton) | 625,60 | 965,00 | 5.307,95 | 2.253,63 | 1.700 |
| | - Produktivitas (Ku/Ha) | 136,00 | 135,92 | 197,32 | 174,70 | 170 |
| 5. | Ubi Jalar | | | | | |
| | - Luas Panen (Ha) | 46,00 | 71,00 | 304,00 | 199,00 | 128 |
| | - Produksi (Ton) | 625,60 | 965,00 | 4.124,79 | 2.196,96 | 1.536 |
| | - Produktivitas (Ku/Ha) | 136,00 | 135,92 | 135,68 | 110,4 | 120 |

Sumber: Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu, 2013

Dari tabel diatas rata-rata produksi tanaman pangan paling tinggi dari 2008-2012 adalah tanaman padi. Hal ini menunjukkan bahwa tanaman padi menjadi tanaman pangan unggulan di Kota Batu. Namun penurunan produksi dan luas panen yang signifikan pada tanaman padi terjadi pada tahun 2011. Untuk produksi tanaman padi yaitu sebesar 27,53% atau 2.589,42 ton dari tahun 2010 sebesar 9.404,92 ton pada tahun 2011 menjadi 6.815,50 ton. Penurunan produksi padi disebabkan adanya cuaca ekstrim/kemarau panjang dan hama wereng. Melihat hal tersebut pemerintah Kota Batu melalui Dinas Pertanian dan Kehutanan membuat strategi untuk meningkatkan hasil pertanian. Salah satu strategi tersebut adalah program pengembangan kawasan organik yang dilakukan pada tahun 2012. Pengembangan kawasan organik menyebabkan luas tanam padi di Kota Batu meningkat lagi meskipun dilihat dari angka jumlah lahan yang semakin menurun namun intensitas tanam tiga kali dalam satu tahun meningkat serta didukung angka produktivitas yang meningkat pula sehingga produksi padi pada tahun 2012 dapat ditingkatkan. Ini berarti Kota Batu telah memberikan kontribusi dalam mendukung program swasembada beras nasional (DPK Kota Batu, 2012).

Berdasarkan latar belakang yang telah diutarakan diatas, peneliti tertarik untuk mengetahui sejauh mana pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu melakukan pembangunan pertanian tanaman pangan dengan pertimbangan asumsi tersebut peneliti mengambil judul **“Strategi Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu Dalam Meningkatkan Hasil Pertanian Tanaman Pangan”**.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah diperlukan untuk dapat memahami permasalahan yang ada dan dapat memberi batasan dalam penelitian. Permasalahan yang timbul dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah strategi yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan dalam meningkatkan hasil pertanian tanaman pangan di Kota Batu ?
2. Apa sajakah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat dalam meningkatkan hasil pertanian tanaman pangan di Kota Batu ?

C. Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan rumusan masalah diatas maka tujuan yang ingin peneliti capai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis strategi yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan dalam meningkatkan hasil pertanian tanaman pangan di Kota Batu.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam meningkatkan hasil pertanian tanaman pangan di Kota Batu.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, baik secara teoritis maupun praktis. Adapun kontribusi dari penelitian ini adalah :

1. Secara Akademis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis bagi dunia akademik untuk mengembangkan ilmu administrasi publik, khususnya bidang ilmu administrasi pembangunan.

2. Secara Praktis

Sebagai bahan informasi dan masukan khususnya bagi Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu dalam membuat perencanaan strategi peningkatan hasil pertanian tanaman pangan.

3. Bagi Peneliti Sendiri

Sebagai sarana atau wadah bagi peneliti untuk memperluas pengetahuan dan pengalaman sehingga dapat menambah wawasan dalam berpikir praktis.

4. Bagi Peneliti Lain

Dapat menjadi perbandingan bagi peneliti-peneliti terdahulu dan menjadi referensi bagi calon peneliti yang akan melakukan penelitian dengan topik atau judul yang sama.

E. Sistematika Penulisan

Untuk menelusuri alur pikir dan pembahasan dalam penyusunan skripsi ini, maka sangat perlu untuk menentukan sistem pembahasan. Karena melalui sistem pembahasan ini maka diperoleh deskripsi umum mengenai garis besar isi dan pemikiran yang terkandung didalamnya, serta akan lebih memudahkan didalam memahami maksud penulisan penelitian ini.

Adapun sistematika pembahasan dalam penelitian ini adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang yang mengemukakan tentang alasan yang melatarbelakangi penelitian, perumusan masalah yang merupakan permasalahan yang timbul, tujuan penelitian yang menjelaskan hasil apa yang ingin dicapai dalam penelitian, manfaat penelitian yang merupakan pernyataan tentang manfaat hasil penelitian secara spesifik, serta sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada Bab ini mengemukakan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan data pernyataan peneliti yang meliputi konsep dan pengertian merujuk pada judul dan permasalahan yang diangkat, yaitu Pemerintah daerah, Otonomi Daerah, Administrasi Pembangunan, Pembangunan Pertanian, Strategi.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian, yang meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen data serta analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan penyajian data dikemukakan gambaran umum Kota Batu sebagai lokasi penelitian, gambaran umum Dinas Pertanian dan Kehutanan sebagai situs tempat penelitian, strategi

peningkatan hasil pertanian tanaman pangan, faktor-faktor yang menjadi pendorong dan penghambat dalam proses peningkatan hasil pertanian tanaman pangan. Dalam intepretasi data berisikan data yang dianalisis secara mendalam dan upaya-upaya yang dilakukan oleh Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Batu dalam peningkatan hasil pertanian tanaman pangan.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini, dijelaskan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya serta saran- saran yang diberikan terhadap masalah-masalah yang ada selama penelitian dilakukan.

