

**TESIS**

**STRATEGI PENGEMBANGAN PROGRAM PERTANIAN  
TANAMAN PANGAN DI DISTRIK SEMANGGA  
KABUPATEN MERAUKE**

**HARMINI  
(P0204208532)**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2011**

**SRATEGI PENGEMBANGAN PROGRAM PERTANIAN  
TANAMAN PANGAN DI DISTRIK SEMANGGA  
KABUPATEN MERAUKE**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Proram Studi  
Perencanaan Pengembangan Wilayah

Di Susun dan Diajukan

**Harmini**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2011**

**SRATEGI PENGEMBANGAN PROGRAM PERTANIAN  
TANAMAN PANGAN DI DISTRIK SEMANGGA  
KABUPATEN MERAUKE**

Disusun dan diajukan oleh

**HARMINI**  
**Nomor Pokok P. 0204208532**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis  
Pada tanggal 27 Juni 2011  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Penasihat,

**Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, M.S**  
Ketua

**Dr. Ir. Junaedi Muhidong, M.Sc**  
Anggota

Ketua Program Studi  
Perencanaan Pengembangan Wilayah

Direktur Program Pasca Sarjana  
Universitas Hasanuddin

**Dr. Ir. Roland A. Barkey**

**Prof. Dr. Ir. Mursalim**

## **PERYATAAN KEASLIAN TESIS**

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Harmini

Nomor Pokok : P0204208532

Program Studi : Perencanaan Pengembangan Wilayah

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Juni 2011

Yang menyatakan

**HARMINI**

## PRAKATA

*Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Puji syukur kehadiran Allah Subahana Wattaalla yang telah memberi rahmat dan hidayah-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan penulisan hasil penelitian saya dengan judul “SRATEGI PENGEMBANGAN PROGRAM PERTANIAN TANAMAN PANGAN DI KECAMATAN SEMANGGA KABUPATEN MERAUKE”.

Gagasan yang melatari tajuk permasalahan yang dihadapi petani pada Distrik Semangga adanya kesenjangan produktifitas ditingkat petani yang cukup besar, dibanding dengan potensi yang bisa dicapai petani. Penyebabnya antara lain petani kesulitan dalam memperoleh benih unggul bersertifikat yang mempunyai potensi tinggi , penggunaan pupuk yang belum berimbang, penggunaan pupuk organik yang belum populer dan terbatasnya alat dan mesin ditingkat petani. Penulis bermaksud menyumbangkan beberapa informasi kepada para petani dan pengambil kebijakan dan pemerintah daerah dalam pengembangan program pembangunan pertanian di Kabupaten Merauke.

Banyak kendala yang dihadapi penulis dalam rangka penyusunan tesis ini, namun berkat bantuan berbagai pihak, akhirnya tesis ini dapat diselesaikan sebagaimana mestinya. Untuk itu, dengan ketulusan yang sangat mendalam, penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada :

1. Prof. Dr.dr. Idrus A. Paturusi, selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan untuk menempuh dan menyelesaikan studi pada Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr.Ir. Mursalim, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, dan Dr. Ir.Roland A.Barkey selaku Ketua Program Studi Perencanaan dan pengembangan Wilayah yang

telah menunjukkan perhatian dan memberikan kemudahan pelayanan yang sangat baik dalam rangka penuntasan studi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

3. Bapak **Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, M.S** selaku pembimbing I dan **Dr. Ir. Junaedi Muhidong, M.Sc** selaku pembimbing II yang telah banyak memberikan arahan mulai penyusunan hingga selesainya proposal tesis ini.
4. Para penguji Prof. **Dr. Ir. Sitti Bulkis, MS ; Dr. Ir.A. Nixia Tenriawaru, M.Si ; Prof. Dr. Ir. Budimawan, DEA** atas semua saran dan koreksi.
5. Kepala PSKMP Universitas Hasanuddin, beserta Staff fungsional dan staf administrasi yang telah banyak memberikan perhatian, baik secara teknis maupun akademis, selama proses perkuliahan hingga terselesainya tesis ini.
6. Rektor Universitas Musamus dan Jajarannya yang telah memberikan kemudahan pelayanan yang sangat baik dalam proses perkuliahan hingga tersusunnya tesis ini.

Penulis menyadari sebagai makhluk ciptaan Al-Khalik senantiasa diliputi kekurangan dan kekhilapan. Oleh karena itu, segala urusan selayaknya disandarkan kepadanya dan penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat. **Amin.**

*Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,*

Makassar, Juni 2011

Penulis

## **ABSTRAK**

HARMINI, Strategi Pengembangan Program Pertanian Tanaman Pangan di Distrik Semangga Kabupaten Merauke(di bimbing oleh Darmawan Salman dan Junaedi Muhidong).

Penelitian ini bertujuan(1) Menganalisis tingkat pencapaian program-program pembangunan pertanian yang telah berjalan dalam meningkatkan produktifitas tanaman pangan di Distrik Semangga.(2) memformulasikan strategi pengembangan program pertanian tanaman pangan di Distrik Semangga.

Penelitian ini dilaksanakan dengan metode studi kasus pada program pembangunan pertanian yang implementasinya pada tahun 2008 – 2010 di Distrik Semangga Kabupaten Merauke. Data primer diperoleh dari wawancara dan rebug warga sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai instansi. Data ini dianalisis dengan menggunakan analisis gap untuk menunjukkan selisih antara target dan capaian,akar terjadinya gap ditelusuri sehingga strategi dibangun relevan dengan permasalahan yang dihadapi.

Pelaksanaan kelima program andalan telah berjalan dengan baik dan mencapai dampak khususnya di Distrik Semangga walaupun demikian beberapa permasalahan dijumpai selama implementasi program. Permasalahan tersebut antara lain : (1) kualitas benih yang rendah untuk program bantuan langsung benih unggul,(2) Kapasitas sumber daya manusia pendamping terbatas untuk program Sekolah lapangan pengelolaan tanaman terpadu dan unit pengolahan pupuk organik,(3) cakupan bantuan alsintan yang rasio perbandingan masih rendah dan (4) jadwal pelaksanaan optimal tidak tepat waktu.

Kata kunci : tingkat pencapaian program pembangunan pertanian

## ABSTRACT

HARMINI, the development strategy of food crop agriculture program in semangga distric of merauke regency (supervised by darmawan salman and junaedi muhidong)

The aims of the research are to (1) analyze the achievement level of agriculture development program that have been run increase food crop produktivity in semangga district and (2) formulate the development strategy of food crop agriculture programs in semangga district.

The research was conducted in semangga district by using desriptive analysis. The data consisted of primary and second data. The primary data were obtained trough interview, community discusion, and workshop and secondary data were obtained from releted istitutions. The data were analyzed by using gap analysis to indicate the difference between the target and achievement. The causes of the occurence of gap were investigated so that the built strategis are relevant to the faced problems.

The results reveal that the iplementation of superior programs has run well and achieved the target especially in semangga district although there are some problems faced during the iplementation of the programs. The prolems are (1) the low quality of seed for direct aid program of prime seed,(2) the capacity of assistant human resources is limited for field school program of intgrated crop management and the management unit of organic fertilizier, (3) comparison ratio of the scope of the alsintan aid is still low and (4) the schedule of optal implementation is not punctual.

Key words : arhievement level of agriculture development program.

## DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
<b>HALAMAN JUDUL</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN TESIS</b>	<b>iv</b>
<b>PRAKATA</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRAK</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACK</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b>	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR GRAFIK</b>	<b>xiv</b>
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Pertanyaan Penelitian	5
D. Tujuan Penelitian	6
E. Kegunaan Penelitian	6
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b>	<b>7</b>
A. Program Pembangunan Pertanian	7
B. Lingkungan Strategis, Permasalahan dan tantangan Program Pembangunan Pertanian dalam Negeri.	13
1. Dinamika Permintaan Pangan dan Bahan Baku Industri	13
2. Kelangkaan dan Degradasi Kualitas SDA	15
3. Manajemen Pembangunan	18
C. Permasalahan dalam Pelaksanaan Program Pembangunan Pertanian	19
D. Tantangan dalam Pembangunan Pertanian	26
E. Strategi dan Kebijakan Pembangunan pertanian	28

	F. Teknik Evaluasi Program dan Pengembangan Strategi	34
	G. Kerangka Pikir Penelitian	36
<b>BAB III.</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	<b>40</b>
	A. Rancangan Percobaan	40
	<b>B. Waktu dan Lokasi Penelitian</b>	40
	C. Jenis dan Sumber Data	41
	D. Objek Penelitian	42
	E. Metode Pengumpulan Data	43
	F. Analisis Data	44
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	<b>46</b>
	A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	46
	B. Pelaksanaan Program Pembangunan Pertanian Kabupaten Merauke	56
	C. Analisis Perbandingan Lima Program Program Prioritas Pembangunan Pertanian di Distrik Semangga Kabupaten Merauke	95
	D. Pelaksanaan Program Pembangunan Pertanian Di Distrik Semangga dan Distrik Malind	99
	E. Strategi Pemerbaikan Program – Program Pembangunan Pertanian	101
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	<b>103</b>
	A. KESIMPULAN	103
	B. SARAN	104
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>105</b>
	<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel.		Halaman
1	Luas Wilayah Distrik Semangga Kabupaten Merauke Propinsi Papua Tahun 2010.	47
2	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin di Kecamatan Semangga, Kabuten Merauke, Propinsi Papua Tahun 2010.	49
3	Jumlah Penduduk Menurut KelompoK Umur di Kecamatan Semangga, Kabupaten Merauke, Propinsi Papua tahun 2010.	50
4	Jumlah Penduduk Menurut Mata pencaharian di kecamatan Semangga, Kabupaten Merauke, Propinsi Papua.	51
5	Luas Lahan Pertanian menurut Penggunaannya di Kecamatan Semangga, Kabupaten Merauke, Propinsi Papua, Tahun 2008, 2009 dan 2010.	52
6	Jumlah Alat dan Mesin Olah Tanah di Distrik Semangga, Kabupaten Merauke, Propinsi Papua, Tahun 2008, 2009 dan 2010.	53
7	Jumlah Alat dan Mesin Panen di Distrik Semangga, Kabupaten Merauke, Propinsi Papua, Tahun 2008, 2009 dan 2010.	53
8	Produksi Tanaman Pangan di Distrik Semangga, Kabupaten Merauke, Propinsi Papua, Tahun 2008, 2009 dan 2010.	54
9	Jumlah Ternak di Distrik Semangga, Kabupaten Merauke, Propinsi Papua, Tahun 2008, 2009, dan 2010	55
10	Data produktifitas padi program SLPTT dan non SLPTT di distrik Semangga	58
11	Pendamping SLPTT pada Distrik Semangga.	63
12	Luas Areal Tanam, Realisasi Tanam, dan Realisisi Panen Program SL-PTT di Distrik Semangga.	65
13	Kampung Penerima Program Bantuan Alsintan	68
14	Kelompok Tani Penerima Bantuan Alsintan di Distrik Semangga.	68
15	Program Bantuan Alsintan	69
16	Optimalisasi lahan pertanian di Distrik Semangga Kabupaten Merauke Tahun 2009 - 2010	74
17	Kelompok Tani Penerima program Optimalisasi Lahan di	75

	Distrik Semangga Kabupaten merauke tahun 2009 – 2010.	
18	Pelaksanaan program Unit Pengolahan Pupuk Organik Tahun 2010.	82
19	Pendamping SLPTT pada kampung penerima program SL-PTT di distrik Malind	90
20	Produktifiitas sesudah dan Sebelum Program SL-PTT di Distrik Malind	91
21	Luas Areal Tanam, Realisasi Tanam, dan Realisasi Panen Program SL-PTT di Distrik Malind	93
22	Produktivitas sesudah dan Sebelum Program SL-PTT di Distrik Malind	94
23	Analisis Program Andalan Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura di distrik Semangga	96
24	Pelaksanaan Program Pembangunan Pertanian Di Distrik Semangga dan Distrik Malind	100

## DAFTAR GAMBAR

Tabel.		<i>Halaman</i>
1	Kerangka Pikir Penelitian	39

## DAFTAR GRAFIK

Tabel.		<i>Halaman</i>
1	Peningkatan Produksi Padi	59

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Mayoritas penduduk Kabupaten Merauke menggantungkan hidup dari sektor pertanian, karenanya revitalisasi pertanian sangat strategis untuk dilaksanakan, guna memacu pembangunan pedesaan dengan pengembangan kawasan agropolitan, yaitu mengubah kawasan pedesaan menjadi kota pertanian yang berkembang dan mampu menghela pembangunan wilayah pedesaan sekitarnya.

Potensi yang dimiliki Kabupaten Merauke, khususnya di Distrik Semangga yakni sumberdaya alam berupa hamparan areal pertanian. Pemanfaatan dan pengembangan potensi alam tersebut menjadi sangat strategis jika dikaitkan dengan fungsi Distrik Semangga sebagai salah satu daerah penghasil padi. Pengembangan sektor pertanian oleh masyarakat dilakukan secara sporadis dan sangat dipengaruhi informasi pasar suatu komoditas. Hal ini mengakibatkan suatu komoditas yang dikembangkan tidak mempertimbangkan kelayakan fisik sehingga input yang diberikan menjadi tinggi. Akhir dari kondisi ini adalah komoditas yang dikembangkan masyarakat menjadi tidak menguntungkan.

Permasalahan yang dihadapi petani pada Distrik Semangga adanya kesenjangan produktifitas padi ditingkat petani yang cukup besar, dibanding dengan potensi yang bisa dicapai petani. Penyebabnya antara

lain petani kesulitan dalam memperoleh benih unggul bersertifikat yang mempunyai potensi tinggi, penggunaan pupuk yang belum berimbang, penggunaan pupuk organik yang belum populer. Fakta di lapangan menunjukkan petani dalam usaha budidaya padi belum menerapkan unsur teknologi yang dianjurkan oleh Dinas Tanaman Pangan Kabupaten Merauke dikarenakan keterbatasan pengetahuan tentang budidaya padi yang benar. Diharapkan dengan menerapkan unsur teknologi dapat meningkatkan produktifitas padi, unsur teknologi yang dianjurkan yaitu penggunaan benih unggul bersertifikat, tanam sistem legowo, pengolahan tanah sempurna, umur bibit tidak lebih 21 hari, penggunaan pupuk berimbang dan panen tidak tepat waktu. Alat dan mesin pertanian (alsintan) terutama Hand traktor, memiliki peran penting dalam mempercepat proses pengolahan tanah dengan mutu hasil olahan yang lebih baik sehingga dapat berkontribusi dalam upaya peningkatan intensitas dan peningkatan produksi. Disisi lain jumlah alsintan yang dimiliki petani terbatas tidak sebanding dengan luasan areal yang ada.

Program pembangunan dari sektor pertanian untuk mengubah kawasan pedesaan menjadi kota pertanian adalah salah satu program andalan Pemerintah Daerah Kabupaten Merauke, dimana potensi yang dimiliki Kabupaten Merauke yakni sumber daya alam berupa hamparan areal pertanian. Kabupaten Merauke mempunyai lahan potensial seluas 2.491.821,99 ha dan yang baru dibuka seluas 38.402.00 ha. Sedangkan lahan yang telah dimanfaatkan sekitar 25.459 ha. Pada sisi lain kebutuhan

pangan di Kabupaten Merauke meningkat seiring dengan kebutuhan pangan dan peningkatan jumlah penduduk, selain itu daerah pemekaran mengandalkan pasokan pangan dari Kabupaten Merauke. Kabupaten Merauke merupakan sentra produksi tanaman pangan khususnya tanaman pangan padi untuk wilayah selatan Papua.

Pemerintah daerah melalui Dinas Tanaman Pangan Hortikultura membuat program-program untuk mengembangkan sektor pertanian. Selama 3 ( tiga ) tahun terakhir telah dilaksanakan program-program di bidang pertanian khususnya untuk peningkatan produktifitas padi di daerah ini adalah sebagai berikut :

- a) Program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU).
- b) Program Sekolah Lapangan Pengelola Tanaman Terpadu (SLPTT).
- c) Program Usaha Pelayanan Jasa Alsintan (UPJA)
- d) Program pengembangan usaha agribisnis pedesaan
- e) Program Bantuan Alsintan
- f) Program Optimalisasi Lahan;
- g) Program Pembukaan Lahan Baru;
- h) Program Unit Pengolahan Pupuk Organik.

Dari ke tujuh program ini, lima diantaranya program andalan yakni (a). program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU); b). program Sekolah Lapangan Pengelola Tanaman Terpadu (SLPTT); e). program Bantuan Alsintan; f). program Optimalisasi Lahan dan h). Program Unit Pengolahan Pupuk Organik.

Pelaksanaan program pembangunan pertanian telah dibuktikan dengan peningkatan produksi padi pada Tahun 2009 sebesar 30,58% yaitu sebesar 101.161 ton yang sebelumnya pada tahun 2008 produksi sebesar 98126,17 ton. Dari data peningkatan produksi tersebut masih terdapat kesenjangan produksi yang dapat ditingkatkan melalui perbaikan program. Evaluasi ini selanjutnya dapat dijadikan pijakan untuk pembaharuan strategi kedepan.

Berdasarkan hal diatas, maka penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul “Strategi Pengembangan Program Pertanian Tanaman Pangan di Distrik Semangga, Kabupaten Merauke”.

## **B. Rumusan Masalah**

Lima program diatas dimaksudkan untuk menjawab permasalahan yang ditemui dalam usahatani di Distrik Semangga sebagai berikut :

1. Petani kesulitan dalam memperoleh benih unggul bersertifikat yang mempunyai tingkat produktifitas tinggi .
2. Rendahnya pengetahuan petani tentang teknik budidaya yang baik.
3. Keterbatasan kepemilikan alat-alat mekanisasi pertanian yang memadai oleh petani baik alat pengolahan tanah, panen dan pasca panen.
4. Pemanfaatan lahan pertanian pertanian dikalangan petani yang belum optimal.

5. Rendahnya kesadaran masyarakat petani dalam menggunakan pupuk organik yang mempunyai prospek peningkatan produksi dan produktifitas tanaman pangan dan hortikultura serta ramah lingkungan.

### **C. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan fokus permasalahan diatas, maka dapat dituliskan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan program-program andalan pembangunan pertanian yang telah berjalan dalam meningkatkan produktifitas tanaman pangan Distrik Semangga.
2. Bagaimana strategi pengembangan dari program-program peningkatan produktivitas tanaman pangan di Distrik Semangga .

### **D. Tujuan Penelitian**

Atas dasar kajian tentang kondisi dan analisis terhadap potensi serta permasalahan yang ada maka disusun suatu konsep perencanaan peningkatan produksi tanaman pangan padi di Distrik Semangga dengan tujuan :

1. Menganalisis tingkat pencapaian program-program pembangunan pertanian yang telah berjalan dalam meningkatkan produktifitas tanaman pangan di Distrik Semangga.
2. Memformulasikan strategi pengembangan program pertanian tanaman pangan di Distrik Semangga.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan pembangunan daerah dalam rangka peningkatan pendapatan daerah dan sebagai bahan informasi bagi penelitian selanjutnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Program Pembangunan Pertanian**

Sektor pertanian telah terus dan terus dituntut berperan dalam perekonomian nasional melalui pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB), perolehan devisa, penyediaan pangan dan bahan baku industri,

pengentasan kemiskinan, penyediaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan masyarakat. Selain kontribusi langsung, sektor pertanian juga memiliki kontribusi yang tidak langsung berupa efek pengganda, yaitu keterkaitan input-output antar industri, konsumsi dan investasi. Dampak tersebut relatif pesat sehingga sektor pertanian layak dijadikan sebagai sektor andalan dalam pembangunan ekonomi nasional. (Adisasmita R. 2006)

Pada masa kritis, sektor pertanian terbukti lebih tangguh bertahan dan mampu pulih lebih cepat dibanding sektor lain, selain berperan sebagai penyangga pembangunan nasional. Peran tersebut terutama dalam menyediakan kebutuhan pangan pokok, perolehan devisa, penyediaan lapangan kerja, dan penanggulangan kemiskinan. Sektor pertanian juga menjadi andalan dalam pengembangan kegiatan ekonomi pedesaan melalui pengembangan usaha berbasis pertanian. Dengan pertumbuhan yang terus positif secara konsisten, sektor pertanian berperan besar dalam menjaga laju pertumbuhan ekonomi nasional. (Ali, Moh.1997)

Pada periode pemulihan pasca krisis, pembangunan pertanian telah menunjukkan perkembangan yang signifikan. Secara umum, sektor pertanian telah mampu melepas diri dari ancaman keterpurukan yang berkepanjangan, terlepas dari ancaman kontraksi berkelanjutan dan melepaskan diri dari perangkap spiral pertumbuhan rendah dan bahkan

telah berada pada fase percepatan pertumbuhan menuju pertumbuhan berkelanjutan.( Ali, Moh.1997)

Dalam rangka menjaga kesinambungan program dan mempertahankan momentum pertumbuhan serta memanfaatkan hasil-hasilnya, maka perlu disusun rencana program dan kegiatan pembangunan pertanian yang disatu sisi merupakan kelanjutan dari program sebelumnya. Namun disisi lain diperlukan pula pemikiran-pemikiran baru untuk menyempurnakan rancangan program selanjutnya.(Anonymous,2000)

Reformasi pembangunan yang mengarah kepada tata pemerintahan yang baik (*good gavermence*), mengharuskan adanya penyesuaian manajemen pembangunan. Penyesuaian manajemen pembangunan pertanian dilakukan pada seluruh aspek mulai dari perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi.(Daldjoli,N.1977)

Sebagai salah satu unsur penting dalam sistem manajemen pembangunan dilakukan dari *top-down planning* berusaha menjadi mekanisme perencanaan yang didasarkan atas dasar keterpaduan (*top-down police* dan *battom-up planning*). Sebelum era desentralisasi, proses perencanaan pembangunan pertanian dilakukan terpusat, cenderung mekanistik dan kurang partisipatif. Dengan mekanisme ini, unit kerja di daerah cenderung sebagai pelaksana kegiatan yang ditentukan oleh unit

kerja di pusat dan setiap subsektor berjalan masing-masing, sehingga kurang terkoordinasi.( Ali, Moh.1997)

Setelah desentralisasi. Yaitu sejak tahun 2000, proses penyusunan program dan anggaran didasarkan kepada kewenangan yang telah ditetapkan dalam UU Nomor 22 tahun 1999 dan PP Nomor 25 Tahun 2000. Penjabaran program dan anggaran pembangunan pertanian disusun sesuai dengan peta kewenangan pemerintah dengan memberikan peluang lebih banyak kepada partisipasi masyarakat (pemberdayaan masyarakat).(Anonimous,2000)

Pendekatan pembangunan pertanian dilakukan dengan mendorong partisipasi masyarakat sebesar-sebesaranya. Pada era desentralisasi ini, departemen Pertanian mengalokasikan antara 70-80% anggaran kepada daerah melalui pola pendanaan dekonsentrasi. Dana dekonsentrasi sebagian besar dialokasikan dalam rangka pemberdayaan masyarakat antara lain melalui pola Bantuan Langsung Masyarakat (BLM). Kegiatan pembinaan, penyuluhan dan bimbingan dilakukan oleh Dinas dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) daerah. Bantuan diberikan langsung melalui rekening kelompok dalam rangka penguatan modal kelompok pelaku agribisnis.

Program utama pembangunan pertanian yang dilaksanakan di Kabupaten Merauke adalah sebagai berikut :

## 1. Program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU)

Program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU) dilaksanakan untuk mendukung program SLPTT yang bekerjasama dengan PT. sang Hyang Seri dan PT. Pertani. Program ini dimaksudkan dapat meningkatkan produksi padi di Kabupaten Merauke.

## 2. Sekolah Lapangan Pengelolaan Tanaman Terpadu (SLPTT)

Upaya peningkatan produksi padi yang berfokus pada penerapan SLPTT pada tahun 2009 pada areal seluas 17.550 ha telah berhasil menjadi pemicu dalam peningkatan produksi padi di Provinsi Papua sebesar 23,18% dari 95.666 ton meningkat menjadi 105.565 ton GKG.

Berdasarkan hasil penerapan SLPTT tahun 2009, maka pada tahun 2010 fokus kegiatan tersebut dilanjutkan dengan target luas areal 15.375 ha dengan sasaran kegiatan di 8 Kabupaten se-provinsi Papua dan salah satunya adalah Kabupaten Merauke yang dikembangkan di tiga distrik yaitu Distrik Tanah Miring, Distrik Semangga, dan Distrik Kurik.

Tujuan peningkatan produksi dan produktifitas padi melalui kegiatan SLPTT di Kabupaten Merauke adalah

- Menyediakan acuan pelaksana SLPTT padi untuk mendukung kegiatan peningkatan produktifitas padi di Kabupaten Merauke.
- Meningkatkan koordinasi dan keterpaduan pelaksanaan peningkatan produksi melalui kegiatan SLPTT padi antara Kabupaten Merauke.
- Mempercepat penerapan komponen teknologi PTT padi oleh petani sehingga dapat meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan dalam mengelola usahatani untuk mendukung peningkatan produksi Nasional.
- Meningkatkan produktifitas, produksi dan pendapatan serta kesejahteraan petani padi.

Kendala yang amat berpengaruh dalam peningkatan produksi pangan, antara lain dampak fenomena iklim (DFI), khususnya di kabupaten Merauke sangat dipengaruhi oleh pengusaan lahan hak ulayat, produksi untuk tanaman pangan akibat alih fungsi lahan, berkurangnya ketersediaan air irigasi karena sumber-sumber air yang semakin berkurang dan persaingan penggunaan air diluar pertanian (industri dan pemukiman) serta laju pertumbuhan penduduk.

### 3. Program Bantuan Alat dan Mesin Pertanian

Alat dan mesin pertanian (alsintan) merupakan salah satu dari teknologi mekanisasi pertanian yang dalam proses produksi tanaman pangan berperan untuk peningkatan produktifitas dan kualitas hasil

pertanian, intensitas pertanaman, kenyamanan kerja, penurunan susut hasil selama panen dan pasca panen, serta biaya usahatani. Peranan alsintan dalam peningkatan jumlah fisik dalam bentuk kuantitas per satuan waktu maupun nilai tambah ekonomi sebagai akibat dari peningkatan kualitas hasil yang diperoleh.

Alat dan mesin pertanian (alsintan) untuk tanaman pangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah RI No. 81 tahun 2011 meliputi alat dan mesin untuk proses produksi (alsintan penyiapan dan pengolahan lahan, alat pembenihan, alsin penanaman, alsintan pemupukan, alsintan pemeliharaan, alsintan perlindungan dan alsintan pemanenan) dan alsin yang digunakan untuk proses pasca panen (alsintan perontok, alsintan pemipil. Alsintan perajang, alsintan pembersih, alsintan penyortir, alsintan pengering, alsintan penggilingan, alsintan penyimpanan dan alsintan penyimpanan/pengepakan).

#### 4. Program Optimalisasi Lahan

Lahan pertanian adalah salah satu faktor produksi yang sangat penting, karena lahan merupakan media tumbuh bagi tanaman. Banyak lahan-lahan pertanian yang sementara tidak diusahakan, apabila ditangani maka lahan dimaksud dapat menghasilkan produksi yang optimal. Sedangkan optimalisasi lahan pertanian adalah usaha

peningkatan pemanfaatan sumber daya lahan yang sementara tidak diusahakan menjadi lahan usahatani yang produktif, melalui perbaikan fisik dan kimiawi tanah serta sarana dan prasarana lainnya dalam menunjang peningkatan areal tanam .

#### 5. Program Unit Pengolahan Pupuk Organik

Program ini disusun untuk mendukung program optimalisasi lahan pertanian dan diharapkan dapat mengurangi penggunaan pupuk kimia. Penggunaan pupuk kimia dapat menyebabkan kerusakan struktur tanah.

### **B. Lingkungan Strategis, Permasalahan dan Tantangan Program Pembangunan Pertanian Dalam Negeri.**

#### **1. Dinamika Permintaan Pangan dan Bahan Baku Industri**

Dinamika penduduk Indonesia di tinjau dari kualitas, pasar tenaga kerja, tingkat pendidikan, mobilitas, dan aspek gender akan sangat berpengaruh terhadap keragaan pembangunan pertanian di masa mendatang, dalam kaitan ini ada 3 (tiga) aspek yang perlu mendapat perhatian lebih yaitu : a) meningkatkan permintaan terhadap produk-produk pertanian, baik dalam jumlah, kualitas, dan keragamannya, b) meningkatkan ketersediaan tenaga tenaga kerja, dan c) meningkatkan tekanan permintaan terhadap lahan untuk penggunaan non-pertanian (pemukiman, tapak industri,

infrastruktur ekonomi). Meningkatnya permintaan terhadap produk-produk pertanian dapat dipandang sebagai peluang sekaligus sebagai tantangan pembangunan pertanian.

Meningkatnya permintaan produk-produk pertanian yang dipandang sebagai peluang dan tantangan bagi pemerintah daerah Kabupaten Merauke, guna menjawab itu semua telah dilaksanakan berbagai program unggulan untuk memenuhi permintaan pangan dan bahan baku industri tingkat daerah maupun Nasional. (Sigoyono. 2002)

Peningkatan produktifitas padi guna peningkatan produksi telah dilakukan perluasan luas tanam dengan melakukan program optimalisasi lahan dan pembukaan lahan garapan bagi petani. Dengan dilaksanakan program optimalisasi lahan dan pembukaan lahan garapan diharapkan dapat meningkatkan indeks pertanaman di Kabupaten Merauke.

## **2. Kelangkaan dan Degradasi Kualitas SDA**

Ada dua permasalahan yang dihadapi pemerintah berkaitan dengan masalah konversi lahan. Pertama, sangat timpangnya land rent antar wilayah (jawa vs luar jawa; kota vs desa; sawah vs lahan kering), yang menyebabkan konversi lahan pertanian menjadi

terkonsentrasi di Jawa, di lahan sawah dan di perkotaan. Kedua, tingginya laju urbanisasi. Meningkatnya permintaan lahan akibat pertumbuhan penduduk selain menyebabkan penurunan luas baku lahan pertanian juga meningkatkan intensitas usaha tani di daerah aliran sungai (DAS) hulu.

Dengan bertambahnya penduduk, kebutuhan pangan juga meningkat. Untuk memenuhi kebutuhan pangan telah dilakukan intensifikasi dan ekstensifikasi lahan pertanian pangan. Salah satu dampak dari ekstensifikasi adalah pengundulan lahan. Luas hutan Indonesia menurun dari 65% dari total daratan pada tahun 1985 menjadi 47% pada tahun 2000. Namun di pulau Jawa, konversi lahan sawah irigasi menjadi pemukiman dan tanpa industri terus berlangsung dengan akselerasi yang makin meningkat. Dampak dari pengundulan hutan dan konversi lahan tersebut antara lain berubahnya iklim secara global, erosi, banjir dan kekeringan.

Kabupaten Merauke adalah salah satu Kabupaten yang mempunyai potensi di kembangkannya pertanian karena memiliki lahan berpotensi yang sangat luas yaitu seluas 2.491.821,99 ha dan yang baru dimanfaatkan seluas 38.402.00 ha.

Program peningkatan luas garapan atau luas tanam di Kabupaten Merauke telah dilakukan, tetapi bukan tanpa kendala karena hak ulayat tanah di daerah ini masih sangat kuat sehingga

merupakan faktor penghambat yang sangat krusial, selain daripada itu faktor lainnya adalah konversi lahan pertanian menjadi pemukiman dan sistem pengairan yang kurang memadai karena daerah ini juga sangat mengandalkan air tadah hujan untuk mengairi lahan pertanian sehingga harus mendapat perhatian yang khusus. Guna mensukseskan peningkatan produktifitas dan produksi tanaman pangan di daerah ini pemerintah daerah melakukan program optimalisasi lahan dan pembukaan lahan baru dengan menyelesaikan hak ulayat terhadap masyarakat lokal. Untuk mendukung optimalisasi lahan, pemerintah daerah mulai menyusun PERDA untuk larangan pendirian bangunan di atas lahan produktif pertanian.

Program Unit Pengolahan Pupuk Organik adalah satu program yang mendukung optimalisasi lahan pertanian di daerah ini, lahan pertanian di daerah ini perlu ditingkatkan kesuburannya karena lahan pertanian di daerah ini kandungan haranya diduga sudah menurun sehingga perlu penyuburan kembali tanahnya. Selain meningkatkan kesuburan tanah pembangunan program Unit Pengolahan Pupuk Organik juga diharapkan dapat menurunkan penggunaan pupuk kimia yang selama ini didatangkan dari luar daerah dan petani membeli dengan harga yang cukup mahal. Dengan penggunaan pupuk organik diharapkan juga petani dapat menurunkan biaya produksi

sehingga pendapatan petani disektor pertanian padi dapat meningkat. Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa pengairan lahan pertanian sangat dipengaruhi oleh iklim atau dengan kata lain mengandalkan air tadah hujan yang sangat dipengaruhi oleh iklim. Salah satu tahap dalam usaha tani adalah pengolahan tanah, dimana pengolahan lahan pertanian akan baik bila terdapat air sehingga mempermudah pengolahan tanah. Sistem pengolahan tanah di daerah ini biasanya petani menggunakan bajak sapi dan alat mesin pertanian seperti Traktor roda 2 (dua). Kepemilikan Traktor roda 2 (dua) ditingkat petani masih sangat rendah karena harganya yang cukup mahal. Sehingga Dinas Pertanian dan Hortikultura di daerah ini melakukan program bantuan alat dan mesin pertanian, strategi yang ditempuh dalam program ini adalah dengan memberikan modal awal untuk kepemilikan Traktor roda 2 (dua).

### **3. Manajemen Pembangunan Otonomi Daerah dan Partisipasi Masyarakat**

**Otonomi daerah.** Seiring dengan pelaksanaan era otonomi daerah yang telah dimulai sejak tahun 2001, telah terjadi beberapa perubahan yang berkaitan dengan peran pemerintah pusat dan daerah. Peran pemerintah yang sangat dominan, saat ini berubah menjadi fasilitator, stimulator atau promotor pembangunan

pertanian. Pembangunan pertanian pada era otonomi daerah akan lebih mengandalkan kreativitas rakyat di setiap daerah. Perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan akan lebih banyak dilakukan oleh pemerintah daerah. Pemerintah pusat hanya akan menangani aspek-aspek pembangunan pertanian yang tidak efektif dan tidak efisien ditangani oleh pemerintah daerah atau menangani aspek-aspek pembangunan pertanian yang menyangkut kepentingan beberapa daerah dan nasional.

**Partisipasi masyarakat.** Tuntutan jaman menghendaki pergeseran peran masyarakat yang lebih dominan daripada masyarakat. Dengan demikian, reformasi total menuntut perlunya segera melaksanakan rekonstruksi kelembagaan pemerintah publik berdasarkan prinsip *good govermence* dengan tiga karakteristik utama, yaitu kredibilitas, akuntabilitas dan transparansi. Kebijakan pembangunan dirancang secara transparan dan melalui debat publik, dilaksanakan secara transparan pula dan diawasi oleh publik, sedangkan pejabat pelaksana bertanggung jawab penuh atas keberhasilan dari kebijakan tersebut.

Dengan adanya otonomi daerah meningkatkan peran masyarakat lokal dalam pembangunan di masing-masing daerah termasuk di daerah Merauke. Otonomi daerah meningkatkan hak kepemilikan lahan adat sehingga lahan baru perlu ada

penyelesaian secara adat juga. Hal ini adalah salah satu tantangan dalam pembukaan lahan baru guna memperluas lahan garapan.

### **C. Permasalahan dalam Pelaksanaan Program Pembangunan Pertanian**

Pembangunan pertanian dihadapkan kepada sejumlah permasalahan, yaitu :

#### **1. Keterbatasan dan Penurunan Kapasitas Sumberdaya Pertanian**

Pembangunan pertanian dihadapkan kepada permasalahan permintaan produk pertanian terutama pangan yang semakin meningkat sejalan dengan meningkatkan pertumbuhan penduduk, sementara kapasitas sumberdaya alam pertanian terutama lahan dan air terbatas dan bahkan semakin menurun. Luas baku lahan pertanian semakin menurun karena pembukaan lahan pertanian baru sangat lambat sementara konversi lahan pertanian terus meningkat.

Prioritas kegiatan pemerintah periode 2005-2009 untuk mengatasi masalah ini antara lain : 1) perluasan sawah/lahan pertanian baru, dan 2) koordinasi dengan instansi terkait untuk mengurangi laju konversi.

#### **2. Sistem Alih Teknologi Masih Lemah dan Kurang Tepat Sasaran**

Sistem adopsi atau alih teknologi dinilai masih lemah karena lambatnya diseminasi teknologi baru (*invention*) dan pengembangan teknologi yang sudah ada (*Innovation*) di tingkat petani. Rendahnya diseminasi teknologi disebabkan oleh beberapa hal. Sebelum diberlakukannya kebijakan otonomi daerah, sistem pencapaian hasil teknologi dilakukan oleh penyuluh melalui proses aplikasi teknologi di areal percontohan. Pada era desentralisasi, kegiatan penyuluhan menjadi kewenangan pemerintah daerah dan permasalahan pada sistem penyampaian teknologi menjadi lebih kompleks akibat kurangnya perhatian pemerintah daerah pada fungsi penyuluhan pertanian. Institusi penyuluhan dianggap rendah kontribusinya pada Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hubungan kererkaitan antara peneliti, penyuluh, dan petani dinilai masih lemah. Oleh karena itu, prioritas pembangunan pertanian pada tahun 2005-2009 adalah perlu adanya penataan kembali fokus dan prioritas penelitian serta sitem diseminasi yang mampu menjawab permasalahan petani disertai dengan revitalisasi penyuluhan pertanian, pendampingan, pendidikan dan pelatihan bagi petani.

### 3. Keterbatasan Akses Terhadap Layanan Usaha Terutama Permodalan

Akses petani terhadap modal, informasi dan lahan sangat penting dalam peningkatan kinerja usahatani. Usahatani pertanian

yang sebagian besar adalah petani gurem dan kecil dihadapkan kepada keterbatasan akses terhadap layanan usaha, terutama permodalan. Ketidakmampuan masyarakat pedesaan mengakses permodalan dari lembaga keuangan formal selama ini disebabkan oleh : 1) keberadaan lembaga keuangan formal di pedesaan masih sangat terbatas, 2) prosedur yang berlaku dan persyaratan yang diminta oleh lembaga keuangan formal yang ada masih dinilai sulit oleh masyarakat pedesaan, dan 3) petani tidak mampu mengakses kredit dengan aturan dan suku bunga seperti yang diterapkan pada usaha komersial lain (di luar agribisnis). Sistem perbankan selama ini bukan mendukung ekonomi pedesaan khususnya pertanian, bahkan cenderung menghisap modal (*capital drain*) dari daerah pedesaan.

#### 4. Rantai Tataniaga Yang Panjang dan Sistem Pemasaran Yang Belum Adil.

Rantai pemasaran yang panjang berakar dari kondisi infrastruktur pedesaan yang kurang memadai seperti : ketersediaan pasar, sarana transportasi dan jalan desa. Sistem pemasaran yang belum adil terkait dengan keterbatasan modal yang menyebabkan petani banyak terjebak dalam sistem ijon yang

melemahkan posisi tawar mereka. Upaya pemerintah memberikan jaminan harga terkendala oleh dana dan kemampuan, sehingga hanya beras dan gula yang mendapat perlindungan harga dari pemerintah.

Upaya untuk meningkatkan efisiensi rantai pemasaran telah dilakukan dengan memfasilitasi pembangunan jalan usahatani, membangun pola kemitraan, pasar lelang, *contract farming*, yang umumnya belum memberikan hasil yang optimal. Kebijakan proteksi dan promosi yang telah diterapkan selama ini perlu terus ditingkatkan melalui kegiatan yang lebih konkrit antara lain: 1) penerapan tarif, 2) pemberian subsidi, dan 3) promosi ekspor.

#### 5. Kualitas, Mentalitas, dan Ketrampilan Sumberdaya Petani Rendah

Rendahnya kualitas sumberdaya manusia merupakan kendala yang serius dalam pembangunan pertanian. Tingkat pendidikan dan ketrampilan rendah. Selama 10 tahun terakhir kemauan pendidikan berjalan lambat. Tahun 1992, 50% tenaga kerja di sektor pertanian tidak tamat SD, 39% tamat SD, sedangkan yang tamat SLTP hanya 8% (BPS, 1993). Tahun 2002, yang tidak tamat SD menjadi 35%, tamat SD 46% dan tamat SLTP 13% (BPS, 2003). Rendahnya mentalitas petani antara lain dicirikan oleh usaha pertanian yang berorientasi jangka pendek, mengejar keuntungan sesaat, serta belum memiliki wawasan

bisnis luas. Selain itu banyak petani menjadi sangat tergantung pada bantuan/pemberian pemerintah. Keterampilan petani yang rendah terkait dengan rendahnya pendidikan dan kurang dikembangkannya kearifan lokal (*indigenous knowledge*). (Biro Pusat Statistik.2008)

Selama ini masalah diatas melalui peningkatan kemampuan SDM petani dan aparat melalui kegiatan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan. Untuk mendukung kegiatan tersebut sarana yang digunakan adalah Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang berada di Daerah seperti Balai Diklat, Sekolah Tinggi Penyuluhan Pertanian, dan Sekolah Pembangunan Pertanian.

#### 6. Kelembagaan Petani dan Posisi Tawar Petani Rendah

Saat ini, keberadaan kelembagaan petani sangat lemah. Kelompok tani yang banyak dibentuk selama periode 1980-an dalam mengejar swasembada beras sudah banyak yang tidak berfungsi, mungkin hanya tinggal nama kelompok. Intensitas dan kualitas pembinaan terhadap kelompok pasca otonomi daerah jauh berkurang karena sistem penyuluhan yang kurang mendapat perhatian dari pemerintah daerah. Selama ini pengembangan kelembagaan petani umumnya berorientasi keproyekan. Kelompok tani hanya aktif pada saat proyek masih berjalan.

Pembentukan kelompok tani seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan petani.

#### 7. Lemahnya Koordinasi Antar Lembaga Terkait dan Birokrasi

Kinerja pembangunan pertanian sangat ditentukan oleh keterpaduan diantara subsistem pendukungnya, yaitu mulai dari subsistem hulu (*industry agro-input, agro-kimia, agro-otomotif*), subsistem budidaya usahatani (*on farm*), subsistem hilir (pengolahan dan pemasaran) dan subsistem pendukung (keuangan, pendidikan, dan transportasi). Kerkaitan antar subsistem sangat erat namun penagannya terkait dengan kebijakan berbagai sektor. Berbagai kebijakan yang terkait dengan produk pertanian sering tidak harmonis dari hulu hingga ke hilir, seperti penanganan impor produk pertanian.

#### 8. Kebijakan Makro Ekonomi Yang Belum Berpihak Kepada Petani.

Salah satu faktor penting yang menentukan kelanjutan dan kemampuan daya saing usaha pertanian adalah adanya kebijakan makro yang kondusif. Saat ini kebijakan makro ekonomi baik fiskal, moneter, perdagangan, maupun prioritas dalam pengembangan ekonomi Nasional dinilai belum kondusif bagi kelanjutan dan kemampuan daya saing usaha pertanian.

Kebijakan pemerintah yang belum memihak sektor pertanian antara lain: 1) penerapan pajak ekspor komoditas pertanian yang tujuan untuk mendorong industri pengolahan produk pertanian dalam negeri; 2) kredit perbankan yang disediakan pemerintah, porsi terbesar diserap oleh pengusaha konglomerat, sisanya adalah untuk koperasi, usaha kecil menengah termasuk petani; 3) alokasi dana APBD untuk pembangunan sektor pertanian kurang memadai; 4) beberapa daerah menarik biaya retribusi yang tinggi termasuk pada komoditas pertanian sehingga mengurangi daya saing dan menjadi penghambat dalam investasi di sektor pertanian; 5) pembangunan sarana dan prasarana lebih besar diperkotaan dibanding dengan pedesaan; dan 6) liberalisasi perdagangan telah menyebabkan membanjirnya produk pertanian yang disubsidi berlebih oleh negara maju membuat petani kita tidak mampu bersaing. Untuk itu diperlukan: a) advokasi kebijakan dengan instansi terkait, dan b) dukungan legislative dan *stakeholders* lainnya.

#### **D. Tantangan dalam Pembangunan Pertanian**

Tantangan dan permasalahan mendasar pembangunan sektor pertanian berkaitan dengan sarana prasarana, permodalan, pasar,

teknologi, dan kelembagaan petani, yang masih memerlukan penanganan yang berkelanjutan disamping munculnya persoalan-persoalan baru. Walaupun dihadapkan pada berbagai permasalahan dan hambatan, sektor pertanian telah mampu menunjukkan keberhasilan dan perkembangan yang menggembirakan.

Khusus untuk masalah lahan pertanian, rendahnya perluasan sawah irigasi di Indonesia antara lain disebabkan oleh derasnya konversi lahan sawah beririgasi sejak lebih dari dua dasawarsa terakhir khususnya di pulau Jawa. Antara tahun 1978 – 1998, misalnya konversi lahan sawah irigasi adalah sebesar satu juta ha. Padahal kenyataannya sawah irigasi masih tetap merupakan sumberdaya lahan yang terpenting dalam mendukung produksi padi. Pangsa areal panen sawah masih memberikan kontribusi sebesar sekitar 90 persen sedangkan pangsa produksi berkisar 95 persen. Bila terjadi penurunan luas sawah irigasi yang tidak terkendali maka akan mengakibatkan turunnya kapasitas lahan sawah untuk memproduksi padi. Lebih dari itu jika proses degradasi kualitas jaringan irigasi terus berlanjut maka eksistensi lahan tersebut sebagai sawah sulit dipertahankan. Yang segera akan terjadi adalah alih fungsi lahan sawah tersebut ke penggunaan lain (pertanian lahan kering ataupun di peruntukan non pertanian).

Data empiris menunjukkan bahwa untuk mencapai pertumbuhan produksi padi sawah 4,78 % (Tahun 2003-2007), dibutuhkan pertumbuhan luas lahan sawah sebesar 2,47 %. Hal ini menunjukkan penambahan luas lahan sawah masih sangat dibutuhkan dalam peningkatan produksi padi. Hal ini dapat dilihat dari anggaran yang cukup besar dalam pembangunan pertanian, dimana selama periode 2002-2007, rata-rata anggaran pertanian yang terbesar adalah untuk sarana dan prasarana (infrastruktur) yaitu 10,5% dan yang kedua adalah bantuan permodalan sebesar 8,5%. Urutan berikutnya adalah penyuluhan (2,7%), penelitian dan pengembangan (1,6%), dan pendidikan dan latihan (1,3%).

Tidak hanya dalam pengelolaan sumber daya alam, dalam kebijakan insentif harga juga dilakukan seperti pada kebijakan insentif harga yang dapat dilihat dari peninjauan HPP setiap tahun. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bila terjadi kenaikan HPP gabah sebesar 10% akan mendorong peningkatan harga beras sebesar 8,1%. Peningkatan harga beras 10% akan meningkatkan jumlah penduduk miskin sebesar 1%. Peningkatan harga beras 10% meningkatkan inflasi 0,52%. Inilah tantangan secara makro dalam perekonomian nasional bagaimana disatu sisi dapat meningkatkan harga untuk kepentingan petani namun dipihak lain ada sebagian masyarakat merasa dirugikan. Walaupun demikian keberhasilan pembangunan pertanian bisa mengakibatkan jumlah rumah tangga

petani khususnya rumah tangga petani padi dan palawija meningkat sebesar 4,06%.

Beberapa kebijakan pokok yang memberikan kontribusi terhadap pencapaian produksi pangan tersebut adalah: (a) Pengawasan Dan Bantuan Sarana Produksi: benih/bibit unggul, pupuk, alat mesin pertanian, obat hewan; (b) Bantuan Permodalan: fasilitas Kredit Ketahanan Pangan dan Energi, (C) Perbaikan Infrastruktur Pertanian: perluasan Areal, Tata Air Mikro, jalan usaha tani, embung, pengembangan irigasi air tanah; (d) Fasilitasi Pengembangan Pasar dan Peningkatan Mutu Produk; (e) Inovasi dan Percepatan Diseminasi Teknologi; (f) Pendampingan dan pengawasan intensif: SL PHT, SL PHP, SL Iklim, penyuluh, tokoh masyarakat, aparat; (g) Penyediaan Dana Tanggap Darurat; dan (h) Koordinasi Intensif Pusat - Daerah.

### **E. Strategi dan Kebijakan Pembangunan Pertanian**

Strategi adalah cara yang dilakukan untuk mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Sebagai langkah pelaksanaannya diperlukan perumusan serangkaian kebijakan. Strategi untuk seluruh pembangunan adalah mewujudkan keadilan dan kemakmuran, sedangkan kebijakan untuk pembangunan sektoral adalah mengatasi berbagai hambatan dan kendala yang dihadapi.

Perbedaan strategi dengan kebijakan hanya terletak dalam ruang lingkup. Strategi merupakan siasat memenangkan suatu peperangan, sedangkan kebijakan merupakan siasat untuk memenangkan suatu pertempuran.

Tujuan akhir pembangunan pertanian adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui sistem pertanian industrial. Secara operasional pencapaian tujuan tersebut ditempuh melalui tahapan-tahapan pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek. Kebijakan dan program pembangunan pertanian jangka panjang dijabarkan dalam rencana pembangunan jangka menengah lima tahunan dan selanjutnya dijabarkan lebih lanjut ke dalam rencana pembangunan pertanian tahunan.

Dalam rangka menjaga kesinambungan pembangunan, Departemen Pertanian telah menyusun Cetak Biru (Blue Print) Pembangunan Pertanian Jangka Panjang (2005 - 2025), Jangka Menengah (2005-2009) dan tahunan. Adapun sasaran jangka panjang pembangunan pertanian, adalah : (1) Terwujudnya sistem pertanian industrial yang berdayasaing; (2) Mantapnya ketahanan pangan secara mandiri; (3) Terciptanya kesempatan kerja bagi masyarakat pertanian serta (4) Terhapusnya kemiskinan di sektor pertanian dan tercapainya pendapatan petani US\$2500 /kapita /tahun .(Soekartawi .1986)

Tujuan jangka menengah pembangunan pertanian (2005-2009) adalah : (1) membangun SDM aparatur profesional, petani mandiri, dan kelembagaan pertanian yang kokoh; (2) meningkatkan pemanfaatan sumberdaya pertanian secara berkelanjutan; (3) memantapkan ketahanan dan keamanan pangan (4) meningkatkan daya saing dan nilai tambah produk pertanian (5) menumbuhkembangkan usaha pertanian yang akan memacu aktivitas ekonomi pedesaan; dan (6) membangun sistem manajemen pembangunan pertanian yang berpihak kepada petani.

Untuk pencapaian tujuan tersebut pemerintah menyusun strategi, kebijakan dan mengimplementasikan berbagai program/kegiatan pembangunan pertanian, baik lintas subsektor maupun program subsektor. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2005-2009, ada tiga kebijakan utama yang diimplementasikan Departemen Pertanian, yaitu: (1) Peningkatan Produksi Pangan dan Akses Rumah Tangga Terhadap Pangan; (2) Peningkatan Produktivitas dan Kualitas Produk Pertanian; (3) Perluasan Kesempatan Kerja dan Diversifikasi Ekonomi Pedesaan. (Soehardjo A dan Dahlan Patong.1982)

Selanjutnya, dalam implementasi kebijakan-kebijakan tersebut ada dua strategi besar yang ditempuh Departemen Pertanian. Pertama, memperkuat fondasi pembangunan pertanian melalui Panca Yasa, ditempuh dengan strategi : (1) Penyediaan/perbaikan

infrastruktur; (2) Penguatan kelembagaan; (3) Perbaikan sistem penyuluhan; (4) Penanganan pembiayaan pertanian; (5) Fasilitasi pemasaran hasil pertanian. Kedua, melakukan Akselerasi pembangunan pertanian, yang ditempuh melalui strategi, yaitu: a) melibatkan partisipasi berbagai komponen masyarakat, b) penempatan satu desa – satu penyuluh, c) sinergis seluruh potensi sumberdaya, d) fokus komoditas, e) perencanaan berdasarkan master plan dan road map, f) penguatan Sistem Monitoring dan Data Base.

Dengan beragamnya jenis komoditas pertanian yang tumbuh di Indonesia, diperlukan strategi yang tepat dalam menentukan pilihan komoditas yang prioritas untuk dikembangkan. Prioritas penanganan difokuskan pada komoditas pertanian yang secara nasional dapat memberikan dampak nyata dan dirasakan hasilnya oleh petani, maupun masyarakat konsumen. Sehubungan itu, telah dirumuskan lima komoditas pangan utama yang diprioritaskan dengan sasaran akhir sebagai berikut: (a) padi dengan sasaran swasembada berkelanjutan; (b) jagung dengan sasaran swasembada tahun 2007-2008; (c) kedele dengan sasaran swasembada tahun 2015; (d) gula dengan sasaran swasembada tahun 2009; dan (e) daging sapi dengan sasaran mencapai kecukupan tahun 2010.

Strategi kebijaksanaan pembangunan pedesaan diarahkan kepada:

1. Pembangunan kelembagaan yang dapat mempercepat proses modernisasi perekonomian masyarakat pedesaan melalui pengembangan agribisnis, jaringan kerja dan jaminan pemasaran.
2. Peningkatan investasi dalam pengembangan sumber daya manusia yang dapat mendorong produktivitas, kewiraswastaan dan ketahanan sosial masyarakat pedesaan.
3. Peningkatan ketersediaan pelayanan prasarana dan sarana pedesaan untuk mendukung proses produksi, pengolahan, pemasaran dan pelayanan sosial masyarakat.
4. Peningkatan kapasitas masyarakat dalam pengolahan lahan untuk menopang kegiatan usaha ekonomi masyarakat pedesaan secara berkelanjutan.
5. Peningkatan kemampuan organisasi pemerintah dan lembaga-lembaga masyarakat pedesaan untuk mendukung pengembangan agribisnis dan pemberdayaan petani dan nelayan.
6. Penciptaan iklim sosial yang memberi kesempatan masyarakat pedesaan untuk berpartisipasi dalam pembangunan, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dipedesaan.

Pendekatan pembangunan pada umumnya dan pembangunan pedesaan pada khususnya pada masa orde baru (sampai tahun 1997) adalah sentralistik. Kewenangan perencanaan pembangunan sepenuhnya berada pada pemerintah pusat; pemerintah daerah tidak dilibatkan. Akibat pelaksanaan pembangunan adalah lamban karena

kelemahan birokrasi yang terlalu panjang dan tumpang tindih akibat lainnya tidak jarang rencana-rencana pembangunan yang telah disusun dan dilaksanakan ternyata tidak sesuai dengan yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena daerah tidak diikut sertakan dalam penyusunan rencana.

Pada umumnya strategi pembangunan yang dilaksanakan berdasarkan pada doktrin "*competitive advantage*" (keunggulan komparatif. Pendekatan ini didukung oleh ketersediaan sumber daya unggulan dalam jumlah yang besar, dengan demikian daya saing yang kuat yaitu mampu memproduksi dengan tingkat biaya produksi yang rendah. Strategi pembangunan yang mengandalkan pada potensi sumber daya alam dalam jumlah yang besar dapat dikatakan melaksanakan *Natural Resource Based Development*.

Strategi pembangunan pertanian dan pedesaan di Indonesia mengalami perubahan pendekatan yang menarik, sehingga secara sederhana bias dipetakan ke dalam tiga fase yang khas (*distinct*). Pada 25 tahun pertama sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945, pembangunan pedesaan lebih banyak menempuh pendekatan pemenuhan *basic-needs approach*.

Pembangunan pangan dan pertanian pedesaan ditandai juga oleh introduksi teknologi produksi pertanian yang kemudian dikenal sebagai bagian dari revolusi hijau (*pengenalan varietas unggul, pupuk*

*buatan, mekanisme pertanian, irigasi teknis, dan intensifikasi pertanian missal*). Pembangunan pedesaan pada saat ini mampu mengangkat harkat-martabat penduduk desa meski juga memberikan dampak kurang baik pada tata perilaku dan kehidupan pedesaan secara signifikan.

#### **F. Teknik Evaluasi Program dan Pengembangan Strategi**

Pembedaan program pemberdayaan dari program-program yang bersifat *top-down* maupun *crash program* sekalipun untuk menanggulangi kemiskinan berplementasi kepada kebutuhan metodologi evaluasi yang khas, yang berbeda dari metodologi untuk kedua sifat program sebelumnya (Greene, 1994). Hampir seluruh evaluasi terhadap kebijakan dan program yang bersifat top down dan ad hoc itu berpandangan sentralistis, hanya mengkaji terhadap hambatan terhadap kebijakan dan program, serta memandang dari sudut pemerintah (Soedjadmoko, 1984).

Evaluasi yang bersifat khas terhadap program pemberdayaan diperlukan agar proses pembangunan dapat difokuskan dengan lebih pasti menjadi pengembangan diri (Sajogyo, 1996), yang ditandai oleh gerakan masyarakat dalam rangka pemberdayaan diri. Untuk mengetahui kemajuan pelaksanaan kegiatan terhadap tujuan program perencanaan, pelaksanaan dan pemanfaatan kegiatan, maka dibutuhkan evaluasi program secara sistematis terhadap aturan normative dan hasil (*outcome*) riil.

Evaluasi yang bersifat insidental ini diperlukan, mengingat sistem informasi yang biasa digunakan secara rutin sebagaimana tercakup dalam registrasi, monitoring dan pelaporan program bukanlah suatu hal yang ideal secara empiris (Verhagen, 1996). Pelaporan rutin memiliki kendala karena berpeluang besar dalam menghasilkan ketidakakuratan pengisian formulir, sebagai akibat dari rendahnya mutu manusia yang mengisinya. Evaluasi juga terhambat oleh kelalaian mengevaluasi kerja aparat pemerintah dan dari lembaga donor sendiri, kesulitan hasil evaluasi kepada pemerintah, evaluator dipandang sebagai bagian dari pemerintah (wahab, 1990)

Program-program pemberdayaan menekankan peningkatan pembangunan berdasarkan konteks lokasi masing-masing. Metode digunakan, dengan demikian, perlu peka konteks lokasi maupun proses-proses social. Hal ini sejalan dengan prinsip analisis kualitatif berparadigma interpretivisme, yang membutuhkan konteks untuk menggambarkan secara mendalam perbuatan pihak yang dievaluasi dalam kegiatan program pemberdayaan.

Program pemberdayaan mengupayakan terwujudnya gerakan kemandirian dan keberdayaan masyarakat. Disini dibutuhkan metode yang peka stratifikasi dan peka transformasi, yaitu strategi-strategi partisipatif, contohnya PRA (*Participation Rural Appraisal*), PLA (*Participation Learning and Action*) dan Kajian Bersama (*co-operative Inquiry*) (Shaw, 1999).

## **G. Kerangka Pikir Penelitian**

Pembangunan sektor pertanian selama ini masih tetap sebagai program utama pembangunan di tingkat Nasional maupun Daerah. Hal ini disebabkan karena sektor pertanian adalah satu-satunya sektor yang bertahan bahkan meningkat saat Indonesia dilanda krisis moneter.

Program andalan selama 3 ( tiga ) tahun terakhir ini yang dibuat untuk membangun sektor pertanian khususnya di Kabupaten Merauke khususnya pada Distrik Semangga terutama untuk tanaman pangan padi terdapat 5 ( lima ) program andalan/utama yang dilaksanakan, program andalan tersebut yaitu sebagai berikut a). Program Bantuan Langsung Benih Unggul (BLBU), bantuan benih yang diberikan kepada petani adalah benih yang bersertifikat dan varietas unggul yang sudah dikaji kelayakannya sesuai daerah ini. b). Program Sekolah Lapangan Pengelolaan Tanaman Terpadu (SLPTT), program ini dilaksanakan dengan tujuan adalah peningkatan kualitas sumberdaya manusia petani yang ada di pusat pengembangan tanaman pangan padi dan program ini didukung dengan program BLBU. c). program Bantuan Alat dan Mesin Pertanian (Alsintan), mengingat keterbatasan modal petani yang ada di daerah ini, maka Dinas Tanaman Pangan dan Hortikultura membuat program bantuan kepada petani agar dapat memiliki alat dan mesin pertanian seperti

mesin Hand traktor, Power thresher dan Pompa air; d). program Optimalisasi Lahan, kegiatan ini dilakukan guna menghadapi konversi lahan pertanian menjadi pemukiman dan industri e). serta program Unit Pengolahan Pupuk Organik.

Program pembangunan pertanian dalam arti luas meliputi pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan perikanan menghadapi permasalahan yang relatif sama. Data statistik (Merauke dalam Angka 2009) terlihat bahwa permasalahan yang ada lambat laun menurunkan produksi pada masing-masing sub sektor. Peningkatan produktifitas padi di Distrik Semangga Kabupaten Merauke guna memenuhi kebutuhan pangan padi masyarakat setempat bahkan dapat memenuhi kebutuhan pangan nasional maupun internasional. Peningkatan produktifitas padi memerlukan strategi yang tepat agar dapat membangun kota Merauke menjadi lumbung pangan nasional bahkan Internasional. Pembentukan strategi peningkatan produktifitas padi di Distrik Semangga dapat dilakukan dengan cara mengidentifikasi faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi peningkatan produktifitas padi. Secara sederhana, kerangka pemikiran ini disajikan dalam bentuk bagan seperti disajikan pada Gambar 1.

