

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Semenjak tahun 1967 yaitu setelah diberlakukannya UU PMA No.1 tentang penanaman modal asing maka mulai saat itu suasana aliran pemikiran liberal sangat terasa dalam kehidupan sosial, ekonomi, hukum maupun dalam kehidupan politik. Sebelumnya sistem ekonomi nasional yang diimplementasikan lebih condong pada sosialisme. Dalam dua dekade terakhir, sejak dimulai era reformasi, intensitas liberalisasi semakin kuat diimplementasi dalam sistem ekonomi nasional berdasarkan *free market system*. Sub pemikiran aliran liberal adalah neoliberal telah merasuk kedalam sistem hukum dan perundang-undangan yang berlaku terutama yang berkaitan dengan kehidupan ekonomi (Yance, 3008). Neo-liberal adalah aliran pemikiran dalam ekonomi yang menghendaki bentuk-bentuk campur tangan pemerintah sekecil mungkin dalam perekonomian, bila perlu dihilangkan sama sekali. Aliran inilah yang banyak diperkenalkan sebagai suatu model melalui intervensi lembaga-lembaga multilateral dunia.

Tata kehidupan ekonomi bagi setiap unit-unit ekonomi memperlihatkan kebebasan untuk menentukan produk apa yang akan dihasilkan, dalam jumlah berapa, dengan cara apa dan untuk memenuhi kebutuhan siapa. Semua orientasi kegiatan ekonomi pada hakekatnya dalam rangka untuk memenuhi permintaan

pasar dan pemilik modal, demikian pula dalam bidang pertanian tiap unit rumah tangga petani produsen bebas pula menentukan jenis komoditas apa yang akan dihasilkan. Dipandang dari segi teori ekonomi kebebasan pasar adalah sesuatu yang wajar sebagaimana tertuang dalam buku ajar yang tersedia dalam ekonomi pasar bebas. Kandungan dan hazanah teori ekonomi kontemporer mengatakan bahwa setiap pelaku ekonomi selalu berupaya untuk memaksimalkan utilitas bila itu menyangkut pelaku ekonomi individu atau memaksimalkan keuntungan bila itu pelaku ekonomi dalam dunia usaha. Pasar tidaklah sempurna (*imperfect competition*), karena ketidaksempurnaan pasar selalu mengundang eksternalitas baik yang positif maupun yang negatif dalam kehidupan sosial ekonomi kemasyarakatan. Eksternalitas terutama yang negatif memerlukan bentuk campur tangan pemerintah dalam mengatasi persoalan-persoalan yang muncul dalam kehidupan. Tidak semua dapat diberikan pemecahannya kepada mekanisme pasar. Fenomena pengenaan pajak adalah salah satu bentuk kegagalan pasar itu sendiri.

Pada tahun 2010 pemerintah menerbitkan peraturan pemerintah (PP). No. 10 tentang pengaturan usaha budidaya tanaman yang memberi peluang untuk menguasai lahan apa yang disebut sebagai "*land grab*". Land grab ialah penguasaan lahan dalam skala luas yang dilakukan oleh negara-negara kaya atau perusahaan-perusahaan besar swasta atau negara untuk menguasai dan mempertahankan ketersediaan jaminan pangan terutama bagi penduduknya., dan tujuan komersil. Setiap unit pelaku ekonomi (perusahaan) diperkenankan untuk menguasai lahan pertanian maksimum 10.000 Ha. Hal ini membuka peluang terjadinya penguasaan lahan bagi perusahaan berskala besar. Sebaliknya petani rumah tangga lama

kelamaan akan tersingkir sebagaimana yang terjadi saat ini di Lampung. Pengakuan hak ulayat atas tanah menjadi hilang. Lahan perkebunan berskala besar dikuasai oleh beberapa perusahaan yang beroperasi dalam skala besar yang membawa dampak hilangnya kesempatan kerja yang luas bagi masyarakat di Lampung. Lampung daerah agraris namun seiring dengan orientasi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, sektor pertanian memberi sumbangan yang semakin lama semakin berkurang terhadap pembentukan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Sektor non-pertanian semakin tumbuh dan berkembang mengikuti hukum Engel yang mengatakan bahwa semakin maju suatu perekonomian maka sektor pertanian akan tersisih digantikan oleh dominasi sektor non-pertanian. Pada tahun 2000 kontribusi sektor pertanian terhadap pembentukan PDRB 48,56% dan pada tahun 2012 berkurang menjadi 36,78%. Rata-rata turun sebesar 0,98% per tahun. (*BPS, Lampung Dalam Angka*).

Dalam suasana liberalisasi penguasaan lahan skala luas oleh perusahaan tidak dapat dihindari, sebagaimana tesis Mark yang mengatakan bahwa perusahaan yang besar akan senantiasa “memakan” perusahaan yang kecil. Oleh karena itu, jumlah majikan akan semakin berkurang, sebaliknya jumlah kaum buruh akan semakin banyak. Demikian juga, jumlah perusahaan yang besar juga akan semakin sedikit, namun akumulasi kapitalnya akan semakin besar. Jika jumlah buruh semakin banyak, maka akan berlaku hukum upah besi (*the iron wages law*). Dengan demikian, nasib kaum buruh akan semakin tertindas sedangkan para kapitalis akan semakin ganas dan serakah. Hal ini akan membawa konsekuensi

mendalam dalam tatanan sosial ekonomi masyarakat terutama pengangguran dan kemiskinan.

Ada beberapa jenis komoditas di Lampung yang mengalami penurunan eksistensi, karena hampir tidak pernah mendapat perhatian dalam bentuk regulasi - campur tangan pemerintah. Dalam ekonomi pasar bebas sebenarnya bentuk campur tangan pemerintah bertentangan dengan hukum pasar itu sendiri. Kondisi seperti ini jenis komoditas yang diproduksi oleh masyarakat adalah komoditas yang memberi ekspektasi marjin keuntungan yang paling tinggi bagi si pelaku (*Rational Expectation Hypothesis*). Sebagai contoh adalah salah satu komoditi unggulan Lampung, lada hitam sudah tidak menjadi unggulan lagi, kemudian kopi sudah yang sudah berada dalam manajemen asing walaupun masih dalam status usaha perkebunan rakyat, sehingga eksistensi AEKI menjadi goyah sebagai asosiasi eksportir kopi nasional (Dradjat; 2000). Dua jenis komoditas ini merupakan tanaman perkebunan rakyat. Tanaman cengkeh pernah di tebang dan digantikan dengan tanaman lain, karena harga cengkeh yang tidak menjanjikan keuntungan bagi petani untuk diproduksi.

Semula ubikayu pada umumnya diusahakan melalui perkebunan rakyat. Pada masa transmigrasi tahun dekade 60 dan 70-an, ubikayu ditanam dan diproduksi dengan tujuan penyanggah bahan pangan bagi masyarakat di daerah transmigrasi. Pemilikan lahan warga transmigrasi 2 ha. Namun pada dekade 80-an dan selanjutnya ubikayu telah menjadi komoditas bahan baku industri pakan ternak dan bahan baku industri tapioka di Lampung, selanjutnya memasuki dekade 2000-

an ubikayu dijadikan bahan baku untuk bahan baku uji coba etanol. Lampung menjadi produsen ubikayu terbesar di Indonesia, diikuti oleh Jawa Timur. (BPS, 2010). Ubikayu semula diusahakan oleh rumah tangga petani, namun dalam perkembangan lebih lanjut akan mengarah pada perkebunan skala besar atau melakukan pola kemitraan dengan petani (Bambang, tanpa tahun) untuk menjamin ketersediaan pasokan bahan baku bagi industri pengolahan. Karena ketersediaan ubikayu kurang beberapa pengusaha industri pengolahan ubikayu mengimpor terutama dari Thailand. Hal ini memperlihatkan kurangnya perhatian pemerintah untuk penyediaan bahan baku industri tapioka. Dampaknya pengadaan ubikayu impor untuk memenuhi kebutuhan industri tentu sangat merugikan petani ubikayu.

Terdapat beberapa persoalan yang dihadapi oleh petani dalam memproduksi ubikayu ditingkat petani rumah tangga yaitu: (1) kepastian harga yang rendah, sangat fluktuatif. Seringkali harga sangat rendah mengakibatkan petani membiarkan tanamannya tidak dipanen karena biaya panen justru lebih mahal dibandingkan dengan harga jual per kg. (2) posisi petani sangat lemah dalam menentukan harga. Petani terposisi sebagai *price taker* dan pabrikan terposisi sebagai "*price maker*". Dalam kondisi ketidaksempurnaan pasar (imperfect market - oligopolistic) petani selaku produsen sering dirugikan. (3) Ubikayu tanaman yang rakus terhadap hara. Dalam jangka panjang biaya input faktor terutama pupuk akan semakin mahal, sedangkan kenaikan produktivitas selalu lebih kecil dengan kenaikan biaya operasional dan harga. Demikian pula dapat menimbulkan erosi dan terjadinya degradasi lahan. (4) ubikayu diproduksi oleh

sebagian besar unit-unit rumah tangga produsen. Pemilikan lahan kurang dari 2 Ha tentu sulit untuk memenuhi skala ekonomi dengan luas lahan tersebut. Umur tanaman sekitar 1 tahun. Dalam kondisi seperti ini petani tidak memperoleh penghasilan mingguan/bulanan untuk menutupi biaya hidup. Petani tentu akan meminjam uang yang berbunga tinggi. Selain itu pemilikan lahan kurang dari 2 Ha, tentu tidak memenuhi syarat skala ekonomi, tambahan pula biaya transaksi yang tinggi karena jauh dari pusat pengolahan (5) Ubikayu sebagai bahan pangan bagi manusia dan juga bahan pakan ternak memiliki kaitan kedepan (forward linkage) yang tinggi sepanjang teknologi mampu membangun produk-produk turunan yang berbahan baku ubikayu. (6) Ubikayu segar tidak bisa disimpan, kecuali diawetkan dalam bentuk chips (gaplek). (7) Pemanasan global menjadi ancaman bagi pembangunan yang berkelanjutan. Posisi petani ubikayu sangat rentan menghadapi situasi ini karena ketidaksiapan teknologi. Penelitian Sugiono (2009) industri pengolahan tapioka di Lampung dikuasai beberapa perusahaan. Petani rumah tangga tentu akan merasa terpojokkan dalam kondisi seperti ini, sehingga pernah diperkenalkan Industri tepung tapioka rakyat (ITTARA) sebagai bentuk substitusi industri pengolahan, walaupun pada akhirnya ITTARA itu sendiri tidak bertahan dalam beroperasi karena teknologi yang digunakan berbeda. Pada dasarnya pembentukan ITTARA untuk membantu petani produsen ubikayu yang memiliki skala usaha kecil, agar ubikayu dapat diolah menjadi tapioka karena diharapkan harga ubikayu dapat meningkat.

Dilain pihak posisi sawit semakin populer untuk dikembangkan. Promosi yang dilakukan mendudukkan Indonesia sebagai produsen sawit terbesar didunia. Hal

ini menjadi pemicu alih fungsi lahan dari ubikayu ke tanaman sawit maupun karet. Dua jenis tanaman ini memiliki permintaan yang tinggi dalam pasar dunia.

Dari kondisi tersebut akan terjadi kecenderungan masyarakat beralih pada jenis tanaman yang risiko ketidakpastian yang rendah. Antara lain beralih ke tanaman sawit, karet dan tebu karena berbagai alasan pertimbangan ekonomi (*me too product*). Usaha kebun rakyat akan beralih kepada skala perkebunan besar sebagai salah satu bentuk "*land grab*".

B. Perumusan Masalah

Posisi ubikayu di Lampung sangat strategis, umum diusahakan pada lahan kering di dataran rendah yang memungkinkan terjadi alih tanaman ke tanaman tahunan. Penelitian yang pernah dilakukan dalam skala nasional menggunakan tanaman palawija sebagai substitusi ubikayu dengan memasukkan variabel harga palawija sebagai variabel penjelas terhadap pasokan ubikayu. Ubikayu di Lampung lebih merupakan komoditas bahan baku untuk memenuhi kebutuhan industri pengolahan tapioka, hanya sedikit yang langsung dikonsumsi sebagai bahan pangan. Demikian pula bahwa lahan ubikayu tidak merupakan lahan substitusi terhadap padi, karena ubikayu berumur 12 bulan sedangkan padi berumur 3 bulan. Apakah masih dapat bertahan menghadapi persaingan penggunaan lahan untuk berbagai jenis tanaman lain? Apakah akan terjadi alih lahan ke jenis komoditas lain yang memiliki prospek profitabilitas yang tinggi di masa mendatang? Studi yang dilakukan di Vietnam oleh Goletti et.al (2001) mempertanyakan eksistensi

usaha kecil ubikayu (cassava starch), demikian jua yang terjadi di Kongo Afrika sebuah studi yang dilakukan oleh Bank Dunia (2009) memperlihatkan bahwa ada kecenderungan usaha rakyat beralih pada usaha komersil dengan mengandalkan sektor swasta membangun ketersediaan pasokan ubikayu. Bagaimana eksistensi petani rumah tangga produsen ubikayu yang didominasi oleh kebun rakyat. Apakah masih dapat bertahan menghadapi persaingan penggunaan lahan untuk berbagai jenis tanaman lain?.

C. Tujuan Penelitian

- a. Mengestimasi fungsi respon penawaran ubikayu Lampung secara ekonometrika untuk memperoleh skala ekonomi (*economic scale*) dan efek persaingan penggunaan lahan melalui pendekatan Nerlovian dengan memasukkan areal sawit dan karet dan jenis tanaman perkebunan lain sebagai basis analisis alih lahan dalam formasi lahan kering.
- b. Menghitung elastistas jangka pendek dan jangka panjang penawaran ubikayu sebagai dasar memprediksi kemungkinan alih lahan dari ubikayu ke tanaman perkebunan lain,
- c. Mengestimasi koefisien kecenderungan alih tanaman petani rumah tangga ke tanaman tahunan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Dari sisi pemerintah, penelitian ini menjadi bahan masukan dalam membuat kebijakan terkait pengendalian dan pengembangan tata guna lahan (*land use*) bagi komoditi ubikayu dan komoditas terkait lainnya.
2. Sisi akademik, dapat dijadikan referensi penelitian lebih lanjut, terutama dalam upaya maksimum alokasi lahan berbagai jenis komoditas perkebunan yang disesuaikan dengan permintaan komoditas. (*acreage allocation model*).
3. Dari sisi produsen ubikayu dapat dijadikan pertimbangan apakah beralih ke tanaman lain mengingat keputusan petani ubikayu terlalu mengedepankan sifat emosional sesaat dari pada sifat rasional dalam jangka panjang.