

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia dikenal sebagai negara agraris yang menjadikan sektor pertanian sebagai salah satu pilar utama dalam mendukung kesejahteraan masyarakat dan perekonomian nasional. Sektor ini berkontribusi dalam menghasilkan devisa negara serta menyediakan lapangan pekerjaan bagi sebagian besar penduduk. Mayoritas masyarakat Indonesia menggantungkan mata pencahariannya pada kegiatan pertanian, baik melalui budidaya tanaman unggulan maupun komoditas andalan daerah. Kondisi tanah yang subur serta iklim tropis yang mendukung menjadikan Indonesia memiliki potensi besar dalam pengembangan sektor pertanian. Oleh karena itu, sektor pertanian tidak hanya berfungsi sebagai sumber penghasilan masyarakat, tetapi juga berperan penting sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi nasional.

Indonesia merupakan salah satu produsen dan pemasok minyak nilam terbesar di dunia dengan kontribusi yang mencapai sekitar 80% dari total produksi global. Permintaan pasar internasional terhadap minyak nilam terus meningkat sehingga nilai jual minyak nilam Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan. Peningkatan nilai ekonomi tersebut belum sepenuhnya diimbangi dengan peningkatan kualitas produk yang dihasilkan. Minyak nilam termasuk dalam kelompok minyak atsiri yang memiliki peranan penting dalam berbagai industri, seperti industri sabun, kosmetik, dan parfum. Keunggulan minyak nilam terletak pada kemampuannya yang sulit digantikan oleh bahan sintetis karena berfungsi sebagai pengikat aroma (fixative) yang dapat mempertahankan dan

memperkuat keharuman bahan pewangi lainnya. Selain itu, minyak nilam juga mampu menciptakan kombinasi aroma yang seimbang dan harmonis dalam suatu formulasi parfum. Berkat karakteristik aromanya yang khas dan daya tahannya yang tinggi, minyak nilam bahkan dapat digunakan sebagai bahan pewangi utama dan memiliki nilai yang setara dengan parfum alami. (Rihayat et al., 2024).

Tanaman Nilam (*Pogostemon cablin*) telah lama dikenal sebagai salah satu komoditas pertanian unggulan di Indonesia. Komoditas ini memiliki potensi besar sebagai sumber pendapatan bagi petani, meskipun dalam pengelolaannya masih dihadapkan pada berbagai kendala yang dapat memengaruhi kestabilan pendapatan. Namun demikian, budidaya Nilam tetap terus dikembangkan sebagai bentuk usaha pertanian berkelanjutan yang dilakukan petani guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari (Toliu et al., 2025).

Petani memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan produktivitas dan mutu hasil pertanian, baik dalam aspek jumlah produksi maupun kualitas produk yang dihasilkan. Peningkatan tersebut berkontribusi terhadap bertambahnya pendapatan petani dan mendukung perkembangan sektor pertanian secara keseluruhan. Dalam mewujudkan hal tersebut, masyarakat terus berupaya mengembangkan pengetahuan, keterampilan, dan kreativitas di bidang pertanian guna meningkatkan produktivitas serta mencapai tingkat kesejahteraan yang lebih baik. Beragam jenis tanaman dibudidayakan oleh petani, salah satunya adalah Nilam, yang merupakan komoditas penting dalam sektor pertanian Indonesia. Tanaman Nilam menghasilkan minyak atsiri berkualitas tinggi yang berkontribusi terhadap perekonomian petani serta memiliki beragam manfaat dalam industri parfum, kosmetik, dan kesehatan.

Menurut Peraturan Menteri Pertanian 138/Permentan/OT.140/12/2014 Tahun tentang Pedoman Teknis Budidaya Nilam yang baik (*Good Agricultural Practices/Gap On Pathouli*). Peraturan menteri pertanian ini memberikan panduan menyeluruh tentang budidaya Nilam, termasuk persiapan lahan, pemilihan bahan tanaman unggul, pengelolaan hara, pengendalian hama, dan proses panen serta pasca panen yang tepat. Peraturan ini bertujuan untuk merujuk dan bermanfaat bagi petani, penyuluh, peneliti, dan pemangku kebijakan untuk meningkatkan produksi dan kualitas Nilam.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Pasal 1 Ayat 1 Perlindungan Petani adalah segala upaya untuk membantu Petani dalam menghadapi permasalahan kesulitan memperoleh prasarana dan sarana produksi, kepastian usaha, risiko harga, kegagalan panen, praktik ekonomi biaya tinggi, dan perubahan iklim.

Qanun Aceh nomor 3 tahun 2020 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Petani Pasal 3 Huruf d yaitu Tentang Melindungi Petani Dari Fluktuasi Harga, praktik ekonomi biaya tinggi dan gagal panen.

Fluktuasi harga merupakan suatu kondisi yang ditandai oleh perubahan harga suatu komoditas yang terjadi secara naik turun dalam periode tertentu. Fenomena ini umumnya muncul akibat ketidakseimbangan antara jumlah permintaan dan penawaran di pasar. Ketika permintaan meningkat atau penawaran menurun, harga cenderung naik, sedangkan ketika penawaran meningkat atau permintaan menurun, harga cenderung mengalami penurunan. Sementara itu, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), fluktuasi diartikan sebagai keadaan yang menunjukkan perubahan atau ketidakstabilan tingkat harga dari

waktu ke waktu. (Larasati, 2020). Surya Yohanes (2020) juga menjelaskan bahwa fluktuasi harga adalah perubahan tinggi atau rendahnya suatu variabel ekonomi yang disebabkan oleh mekanisme pasar. Kondisi ini menunjukkan bahwa dinamika pasar menjadi faktor dominan dalam menentukan nilai suatu komoditas, termasuk harga minyak nilam di Indonesia (Larasati, 2020). Menurut Philip Kotler, harga merupakan sejumlah nilai yang harus diberikan atau dikorbankan oleh konsumen untuk memperoleh manfaat dari kepemilikan maupun penggunaan suatu produk atau jasa. Dengan kata lain, harga mencerminkan nilai yang dibayar pelanggan sebagai imbalan atas keuntungan dan kepuasan yang diperoleh dari barang atau jasa yang digunakan. (Kharisma, 2006). Ketidakstabilan harga berdampak langsung terhadap kesejahteraan petani Nilam. Ketika harga turun drastis, banyak petani mengalami kerugian, bahkan sebagian beralih ke komoditas lain. Kondisi ini menunjukkan bahwa petani Nilam sangat rentan terhadap gejolak pasar dan belum memiliki sistem perlindungan harga yang memadai.

Harga minyak Nilam dipengaruhi oleh dinamika pasar global, terutama permintaan internasional dan standar mutu minyak, kualitas minyak Nilam, termasuk kandungan *patchouli alcohol* yang menjadi faktor utama dalam pembentukan harga. Namun, pada tingkat lokal, dominasi pengumpul atau tengkulak dalam rantai pemasaran sering menimbulkan penyelewengan harga yang melemahkan posisi tawar petani, sehingga harga yang diterima tidak mencerminkan nilai ekonomi yang layak bagi petani. Dalam kondisi tersebut, mekanisme pasar belum sepenuhnya mampu melindungi petani nilam, sehingga diperlukan peran aktif pemerintah daerah. Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2020 memberikan dasar hukum bagi pemerintah daerah untuk melakukan intervensi harga melalui kebijakan

perlindungan harga, seperti penetapan harga pembelian pemerintah, subsidi selisih harga, serta penjaminan pemasaran dan penyerapan hasil produksi, guna menjaga stabilitas harga dan meningkatkan kesejahteraan petani Nilam.

Responsivitas adalah tanggung jawab, cepat tanggap dalam merespon keluhan Masyarakat dalam pelayanan. Responsivitas dalam pelayanan publik dapat diartikan sebagai kemampuan aparatur pemerintah atau penyedia layanan untuk memahami serta menindak lanjuti kebutuhan, keluhan, dan aspirasi masyarakat secara cepat dan akurat. Menurut Dwiyanto (2006:50), responsivitas merupakan kemampuan suatu organisasi dalam memahami dan mengidentifikasi kebutuhan masyarakat, menetapkan agenda serta prioritas pelayanan yang tepat, kemudian merancang dan melaksanakan program pelayanan publik yang selaras dengan kebutuhan, harapan, dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, responsivitas mencerminkan tingkat kepekaan organisasi dalam merespons berbagai tuntutan dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. (Suci Nurani et al., 2015).

Provinsi Aceh merupakan salah satu daerah penghasil minyak nilam berkualitas tinggi yang telah dikenal di pasar internasional. Salah satu sentra produksi nilam di Aceh adalah Kabupaten Gayo Lues, yang memiliki kondisi iklim dan lingkungan yang sangat sesuai untuk budidaya tanaman nilam. Berdasarkan data dari Dinas Pertanian Aceh Tahun 2023, luas areal tanam dan jumlah produksi komoditas nilam di wilayah menunjukkan potensi yang cukup besar sebagai penghasil minyak nilam sebagai berikut:

Tabel 1. 1
Luas Areal Dan Produksi Komoditi Nilam Perkebunan Rakyat Aceh
Berdasarkan Kabupaten/Kota Angka Tetap Tahun 2023

No	Kabupaten/Kota	Luas Areal		Produksi (Ton)	Rata-Rata Produktivitas (Kg/Ha)	Jumlah Petani (KK)
		Tanam	Panen			
1	Simeulue	-	-	-	-	-
2	Aceh Singkil	6	-	-	-	8
3	Aceh Selatan	411	321	62	193	1.516
4	Aceh Tenggara	26	16	2	138	34
5	Aceh Timur	-	-	-	-	-
6	Aceh Tengah	-	-	-	-	-
7	Aceh Barat	162	117	23	195	286
8	Aceh Besar	49	44	9	198	69
9	Pidie	-	-	-	-	-
10	Bireuen	10	5	1	167	25
11	Aceh Utara	3	1	0,20	200	25
12	Aceh Barat Daya	56	49	6	122	135
13	Gayo Lues	118	85	14	170	292
14	Aceh Tamiang	5	2	0,16	80	29
15	Nagan Raya	-	-	-	-	-
16	Aceh Jaya	162	162	29	177	271
17	Bener Meriah	-	-	-	-	-
18	Pidie Jaya			1	200	49
19	Banda Aceh			-	-	
20	Sabang	10	7	0,05	70	20
21	Langsa	-	-	-	-	-
22	Lhokseumawe	1	1	-	-	-
23	Subulussalam	-	-	-	-	-
	ACEH	1.018	809	147	182	2.759

Sumber: <https://distanbun.acehprov.go.id/media/2024>.

Data diatas menunjukan Gayo Lues menjadi sentra utama produksi Nilam dengan kontribusi lebih dari 60% terhadap total produksi Nilam Aceh. Minyak Nilam asal Gayo Lues terkenal karena kadar *Patchouli Alcohol* (PA) yang tinggi, berkisar antara 30–35%, sehingga memiliki daya saing tinggi di pasar global. Hal ini menunjukan besarnya peluang pasar petani dalam mensejahterakan ekonomi dan minyak Nilam menjadi salah satu komoditas unggulan, pembudidayaan Nilam telah menjadi bagian dari pengalaman dan pengetahuan yang diwariskan secara turun-temurun. Namun dibalik luasnya pasar dan besarnya peluang petani Nilam di Gayo

Lues menghadapi permasalahan serius berupa fluktuasi harga minyak Nilam yang sangat tajam. Observasi awal yang dilakukan lewat media sosial terkait fluktuasi harga. Harga minyak Nilam yang sempat mencapai Rp1.8000.000/kg pada tahun 2021, anjlok hingga Rp700.000/kg dan pada tahun 2025 berkisar 1.850.000/ kg dan anjlok pada maret 2025 sampai 800.000/kg (<https://gayo.tribunnews.com/>). Fluktuasi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti perubahan permintaan ekspor/global, kualitas minyak Nilam, biaya produksi yang tinggi, serta lemahnya posisi tawar petani terhadap tengkulak dan eksportir. Berikut Data Luas lahan pertanian Nilam dari dinas pertanian pada Kabupaten Gayo 2020-2022.

Tabel 1. 2
Data Luas Lahan Pertanian Nilam di Kabupaten Gayo Lues pada Tahun 2020-2024

No	Tahun	TBM (Tanaman Belum Menghasilkan)	TM (Tanaman Menghasilkan)	Produksi (Ton)
1	2020	800	847	44,891
2	2021	89	89	15,1
3	2022	118	85	14,5
4	2023	119	105	31,29
5	2024	115	104	31

Sumber : Dinas Pertanian Gayo Lues November 2025

Berdasarkan data diatas dapat dilihat Kabupaten Gayo Lues mengalami penurunan produksi tanaman Nilam, dan melihat peluangnya yang besar namun memiliki penurunan pada produkasinya hal ini yang menjadi fenomena menarik bagi peneliti untuk diteliti, Kemungkinan hal ini karna harga minyak Nilam yang sering mengalami fluktuasi harga yang berdampak pada masyarakat seperti merugikan Masyarakat sehingga menurunkan minat Masyarakat dalam membudidayakan tanaman Nilam, harga minyak Nilam yang diterima petani hanya berkisar Rp950.000/kg, angka yang mengalami penurunan signifikan dibandingkan harga sebelumnya yang pernah mencapai Rp2.400.000/kg sehingga menyebabkan

penurunan minat petani dalam membudidayakan tanaman Nilam (<https://gayo.tribunnews.com/>). Penurunan harga ini menunjukkan adanya ketidakstabilan pasar yang berdampak langsung terhadap pendapatan dan kesejahteraan petani Nilam. Hal ini dimungkinkan terjadi karena kurangnya responsivitas pemerintah dalam menangani masalah fluktuasi harga di Kabupaten Gayo Lues.

Fluktuasi harga yang sering terjadi ini menunjukkan petani memerlukan perlindungan dari pemerintah terhadap kestabilan harga minyak Nilam agar tidak merugikan masyarakat, Dan saat ini terdapat koperasi Elixir De Gayo yang dikelola oleh swasta berada dibawah naungan PT. U Green Aromatics International dengan menjual minyak Nilam mentah bertujuan menciptakan persaingan usaha yang sehat dan menstabilkan harga bagi anggotanya, anggotanya sebanyak 270 petani di Kecamatan Tripe Jaya. Namun koperasi Elixir De Gayo ini belum mampu membantu menstabilkan harga, fluktuasi harga masih terus terjadi yang melemahkan produksi komoditi Nilam karena harga sangat mempengaruhi minat pada pembudidayaan tanaman Nilam.

Berdasarkan Observasi awal fluktuasi harga menjadi masalah serius karna dapat merugikan petani Nilam. Hal ini dilihat indikator responsivitas yaitu terdapat tidaknya keluhan masyarakat, sikap aparat dalam merespon keluhan masyarakat dan penggunaan keluhan sebagai perbaikan pelayanan. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk mengkaji : “Responsivitas Pemerintah Dalam Melindungi Petani Nilam Berkenaan Fluktuasi Harga Di Kbaupaten Gayo Lues”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana respon pemerintah daerah dalam melindungi Petani Nilam berkenaan fluktuasi harga di Kabupaten Gayo Lues?
2. Faktor yang mempengaruhi fluktuasi harga minyak Nilam di Kabupaten Gayo Lues?

1.3 Fokus Penelitian

Untuk memperjelas ruang lingkup penelitian ini, maka perlu adanya fokus yang penelitian yang berkaitan dilapangan, yaitu:

1. Untuk mengetahui responsivitas pemerintah Kabupaten Gayo Lues berkenaan fluktuasi harga terhadap keluhan petani Nilam.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi terjadinya fluktuasi harga di Kabupaten Gayo Lues berfokus pada pengaruh pasar global, Kualitas minyak Nilam dan campur tangan pengempul.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah disesuaikan, maka dari itu tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Mengetahui responsivitas pemerintah Daerah dalam melindungi petani Nilam terhadap fluktuasi harga di Kabupaten Gayo Lues
2. Mengidentifikasi faktor penyebab fluktuasi harga minyak Nilam di Kabupaten Gayo Lues

1.5 Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis dan teoritis dan akademis

a. Manfaat Teoritis:

Hasil penelitian diharapkan dapat menambah khazanah ilmu dalam bidang pemberdayaan masyarakat dan administrasi publik. Kajian tentang pemberdayaan petani nilam melalui intervensi pemerintah daerah, terutama di Dinas Pertanian Gayo Lues, akan menjadi tambahan penting untuk memahami bagaimana kebijakan lokal dapat memengaruhi kapasitas dan kemandirian komunitas tani.

b. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini ditujukan untuk menjadi acuan bagi para pemangku kebijakan, khususnya Dinas Pertanian Kabupaten Gayo Lues. Temuan dan rekomendasi yang dihasilkan akan memberikan masukan konkret tentang desain program pemberdayaan yang lebih efektif dan tepat sasaran, seperti pelatihan teknis, peningkatan akses sarana produksi, serta penguatan kelembagaan petani dan melindungi petani terhadap fluktuasi harga sebagai bentuk pemerdayaan terhadap petani.

c. Manfaat Akademis

Menambah referensi dan bahan kajian bagi mahasiswa, akademisi, dan peneliti lain yang tertarik meneliti topik serupa dalam bidang kebijakan publik, pemberdayaan petani nilam dan peranan pemerintah dalam pemberdayaan lewat melindungi petani terhadap fluktuasi harga.