

**NASKAH KEBIJAKAN**  
**DINAMIKA EKONOMI PERDESAAN: EVALUASI 2007–2018**  
**DAN PERSPEKTIF KE DEPAN**

**TRANSFORMASI PERTANIAN DAN PERDESAAN**  
**UNTUK KESEJAHTERAAN PETANI:**  
**PEMBELAJARAN DARI SURVEI PATANAS**



Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Sekretariat Jenderal Pertanian  
Kementerian Pertanian  
2021

## Kata Pengantar

Penelitian Panel Petani Nasional (Patanas) periode 2007–2018 yang dilakukan oleh Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian telah menghasilkan data panel mikro tiga titik waktu di beberapa agroekosistem. Dengan data panel yang dihasilkan penelitian Patanas dapat dijadikan sebagai instrumen untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian tujuan pembangunan pertanian.

Berbekal data panel mikro tiga titik waktu tersebut, juga dapat dihasilkan *output* rekomendasi kebijakan pembangunan perdesaan di berbagai agroekosistem. Buku ini merupakan sintesis kebijakan dari hasil penelitian Patanas periode 2007–2018 yang disusun dalam bentuk naskah kebijakan yang berisi dinamika perubahan yang terjadi di desa lokasi Patanas. Aspek yang dianalisis dalam buku ini mencakup dinamika sumber daya lahan pertanian, tenaga kerja pertanian, konsumsi rumah tangga, kesejahteraan petani/ masyarakat, serta teknologi pertanian.

Kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada para penulis yang telah berkontribusi dalam pembuatan naskah kebijakan. Diharapkan informasi dan analisis dalam naskah kebijakan ini dapat bermanfaat bagi pengambil kebijakan di Kementerian Pertanian dalam menyusun alternatif kebijakan dan program pembangunan pertanian/perdesaan. Slogan menuju pertanian Indonesia yang maju, mandiri, dan modern merupakan dambaan kita semua dan tentunya menjadi syarat yang selalu kita upayakan untuk terciptanya masyarakat petani dan perdesaan yang lebih sejahtera.

Bogor, Juni 2021

Kepala Pusat,



Dr. Ir. Sudi Mardianto, M.Si.

## Daftar Isi

	Halaman
Kata Pengantar .....	i
Daftar Isi .....	iii
Sinopsis .....	v
Dinamika Distribusi dan Transformasi Lahan Pertanian: Perspektif Kebijakan Menuju Ketersediaan dan Akses Berkeadilan .....	1
<i>I Wayan Rusastra, Sumaryanto, Sumedi, Muhammad Suryadi, Sukarman</i>	
Dinamika Penerapan Teknologi dan Produksi Pertanian.....	17
<i>Dewa Ketut Sadra Swastika, Erwidodo, Saptana, Chairul Muslim</i>	
Dinamika Mobilitas dan Produktivitas Tenaga Kerja Pertanian dan Perdesaan .....	25
<i>Tahlim Sudaryanto, Bambang Irawan, Ashari, Sunarsih</i>	
Dinamika Pola Konsumsi Pangan Rumah Tangga Pertanian dan Perdesaan serta Implikasinya pada Kebijakan Pangan dan Pertanian.....	39
<i>Handewi P. Saliem, Hermanto, Mewa Ariani, Tri Bastuti Purwantini</i>	
Dinamika Pendapatan Rumah Tangga Pertanian Berdasarkan Agroekosistem.....	53
<i>Achmad Suryana, Sri Hery Susilowati, Erma Suryani, Iwan Setiajie Anugrah, Fajri Southun Nida</i>	
Dinamika Kemiskinan Petani dan Penduduk Perdesaan .....	67
<i>Pantjar Simatupang, Ening Ariningsih, Valeriana Darwis, Mohamad Maulana</i>	

# SINOPSIS

## *Ringkasan*

*Analisis data mikro Patanas menyimpulkan bahwa kesejahteraan rumah tangga tani meningkat secara umum namun distribusinya cenderung memburuk dan prevalensi kurang sejahtera masih tinggi. Terdapat indikasi bahwa perubahan struktur pertanian kurang transformatif-inklusif dalam arti belum kondusif untuk memacu pertumbuhan tinggi (pro growth), mengurangi kemiskinan (pro poor) dan meningkatkan pemerataan (pro equity). Oleh karena itu, pemerintah dalam hal ini Kementerian Pertanian, perlu mengelola transformasi pertanian dan perdesaan. Pengembangan Kawasan Pertanian Terpadu Maju, Mandiri dan Modern Berbasis Korporasi Petani dipandang sebagai inisiatif yang tepat dijadikan sebagai **major project** Kementerian Pertanian 2020-2024.*

## Pendahuluan

Transformasi pertanian adalah upaya atau proses penggantian postur yang mencakup struktur, interrelasi dan perilaku antarelemen, sistem pertanian menjadi sosok yang lebih baik dalam mewujudkan tujuan pembangunan yang diharapkan. Transformasi struktur pertanian berbeda dari perubahan struktur pertanian. Perubahan struktur tidak berorientasi pada tujuan. Transformasi berorientasi pada tujuan mewujudkan postur idaman, oleh karena itu semestinya dikelola oleh pemerintah. Transformasi pertanian dalam hal ini dimaknai sebagai suatu inisiatif atau kebijakan dan program pemerintah, dalam hal ini dikoordinasikan oleh Kementerian Pertanian. Namun, dimaklumi bahwa di Indonesia hingga kini transformasi pertanian sebagai kebijakan pertanian nampaknya masih lebih sebagai suatu gagasan dari pada praktik.

Kajian perubahan atau transformasi ekonomi, termasuk sektor pertanian dan perekonomian desa, pada umumnya dilakukan pada tingkat makro, dalam batasan unit pemerintahan seperti agregat nasional, provinsi dan kabupaten/ kota. Berbeda dengan praktik umum dalam buku ini, disajikan hasil kajian mikro tingkat rumah tangga petani (RTP) dan rumah tangga nontani di perdesaan berdasarkan hasil survei Panel Petani Nasional (Patanas). Kajian mikro ini diharapkan bermanfaat dalam memahami status perkembangan dan dampak perubahan struktur sosial ekonomi pertanian dan perdesaan untuk kemudian digunakan untuk merumuskan arah dan kerangka kerja transformasi pertanian.

Pada intinya, tujuan akhir pembangunan pertanian ialah meningkatkan kesejahteraan yang adil dan merata bagi petani, penduduk perdesaan serta seluruh rakyat Indonesia secara berkelanjutan. Peningkatan produksi pangan dan pertanian pada dasarnya ialah tujuan antara yang esensial untuk mewujudkan kedaulatan pangan dan gizi serta memacu pertumbuhan dan menjaga kesehatan ekonomi makro. Sejalan dengan itu, dalam kajian ini, tinjauan transformasi pertanian difokuskan pada dampaknya terhadap kesejahteraan petani.

## Kerangka Analisis Diagnostik

Buku ini memuat enam naskah kebijakan berkaitan dengan transformasi pertanian berdasarkan data yang dikumpulkan melalui survei Patanas selama tahun 2007–2018. Kajian dirancang terstruktur, sistematis dan menyeluruh sehingga dapat menggambarkan status kemajuan perubahan struktur dan kesejahteraan perekonomian RTP menurut tipe agroekosistem di perdesaan. Perancang nampaknya berpandangan bahwa perubahan struktur perekonomian RTP diharapkan dapat mencerminkan perubahan struktur sosial ekonomi pertanian dan perdesaan. Dalam perspektif transformasi struktural, isi buku dapat dibagi menjadi dua bagian. *Bagian pertama*, analisis terkait dengan struktur dan perilaku yang merupakan basis perekonomian RTP dalam konteks struktur sosial ekonomi sektor pertanian dan perdesaan. *Bagian kedua* terkait dengan dampak dari perubahan struktural terhadap kesejahteraan ekonomi RTP, yang diuraikan pada bagian pertama.

Dalam kajian ini data mikro survei Patanas dikomplementasikan dengan data makro Survei Sosial Ekonomi Nasional, Badan Pusat Statistik (Susenas BPS). Data makro Susenas BPS adalah sumber data dan informasi umum, sementara data mikro survei Patanas adalah sumber data dan informasi yang lebih fokus dan rinci. Logika pikir yang dipilih dalam penyusunan tinjauan kebijakan ini ialah pemikiran gejala-diagnostik penyebab – preskripsi tindakan atau resep (kebijakan) mengatasi gejala. Tentu, suatu bab bisa saja memuat elemen-elemen yang relevan untuk kedua bagian.

## Hasil Analisis

Secara umum, arah perubahan tingkat kesejahteraan petani dan penduduk perdesaan berdasarkan data mikro survei Patanas di atas konsisten dengan data makro Susenas BPS. Prevalensi kemiskinan nasional menurun nyata, bahkan sudah kurang dari 10% (satu digit) sejak Maret 2018, namun prevalensi kemiskinan di perdesaan dan di sektor pertanian masih tinggi (dua digit). Senjang kesejahteraan masih amat tinggi, baik antarwilayah maupun antar- sektor. Pada September 2018 tingkat kemiskinan di perkotaan sudah tinggal 6,89% sedangkan di perdesaan masih 13,10%. Di Indonesia, kemiskinan adalah fenomena pertanian dan perdesaan.

Analisis atas data mikro Patanas secara umum menyimpulkan bahwa: *"kesejahteraan rumah tangga tani meningkat secara umum namun distribusinya cenderung memburuk dan prevalensi kurang sejahtera masih tinggi."*

Kesimpulan umum di atas didukung konsisten oleh ketiga hasil kajian terkait:

1. Pendapatan maupun nilai moneter total konsumsi rumah tangga petani cenderung meningkat namun distribusinya masih tinggi (indeks Gini > 0,5) dan kian parah.

2. Kandungan (energi dan protein) maupun kualitas (skor PPH) gizi konsumsi pangan rumah tangga petani cenderung meningkat namun secara rata-rata belum memenuhi norma gizi minimum yang berarti prevalensi kasus gizi kurang masih tinggi.
3. Prevalensi kemiskinan pada rumah tangga petani menurun namun tingkatnya masih tinggi, masih dua digit dan lebih tinggi dari di nonpertanian.

Sumber pendapatan RTP semakin beragam, pendapatan dari sektor nonpertanian meningkat, dan sumbangan sektor pertanian menurun, dan bahkan sudah tidak dominan lagi di agroekosistem lahan kering palawija. Lebih jauh ditemukan bahwa:

1. Diversifikasi sumber pendapatan terutama dilakukan oleh RTP berpendapatan rendah. Artinya, diversifikasi pendapatan merupakan bagian dari strategi penghidupan (*livelihood strategy*) akibat ketidakcukupan pendapatan dari pertanian.
2. Sumbangan pendapatan nonpertanian dominan bagi RTP gurem (penguasaan lahan kurang dari 0,5 ha) sedangkan pendapatan pertanian nyata dominan bagi RTP dengan penguasaan lahan di atas satu hektare. Dengan demikian, luas penguasaan lahan adalah faktor utama penentu kesejahteraan petani.
3. Ketimpangan pendapatan pertanian tergolong tinggi (indeks Gini > 0,5) dan lebih tinggi dari ketimpangan pendapatan dari nonpertanian. Artinya, pertumbuhan sektor pertanian belum *pro equity* dan oleh karena itu kemungkinan juga kurang inklusif.
4. Luas rata-rata penguasaan dan pengusahaan lahan pertanian semakin sempit dan distribusinya semakin timpang. Terdapat fenomena proses fragmentasi penguasaan lahan yang kemudian diikuti oleh proses *guremisasi* (peningkatan jumlah petani gurem dengan penguasaan lahan <0,5 ha) dan proses *tuanisasi*<sup>1</sup> (peningkatan jumlah penguasa lahan pertanian berskala 1,5–2,0 ha). Patut diduga, *guremisasi* dan *tuanisasi* tanah inilah yang menjadi penyebab utama masih tingginya kemiskinan dan timpangnya pendapatan di sektor pertanian.
5. Pola umum pada butir (2) tidak berlaku untuk RTP di agroekosistem lahan kering berbasis sayuran (bernilai tinggi), karena pendapatan dari pertanian selalu dominan. Produktivitas tenaga kerja di agroekosistem lahan kering berbasis sayuran tertinggi di antara seluruh agroekosistem dan bahkan lebih tinggi dari produktivitas tenaga kerja di nonpertanian. Dengan demikian, transformasi pertanian dari usaha tani komoditas tradisi bernilai rendah ke usaha tani komoditas kontemporer bernilai tinggi merupakan salah satu jalan bagi RTP keluar dari kemiskinan.

<sup>1</sup> Istilah dibuat dengan pengertian yang mirip dengan *tuan tanah*, yaitu orang yang memiliki lahan luas sehingga menyakapkan sebagian atau seluruh lahannya.

6. Inovasi teknologi berupa mekanisasi pertanian, adopsi benih varietas unggul baru dan sistem pengelolaan tanaman terpadu menurunkan biaya pokok produksi, meningkatkan produktivitas dan meningkatkan intensitas pemanfaatan lahan yang selanjutnya meningkatkan produksi pertanian serta pendapatan RTP.
7. Kelembagaan sosial ekonomi tradisi berbasis "ekonomi moral" memudar dan digantikan oleh kelembagaan pasar berbasis "ekonomi rasional". Fenomena ini menyebabkan pertanian semakin kurang inklusif atau kurang berpihak penduduk miskin (*kurang pro poor*).
8. Sebagian besar (hampir 60%) rumah tangga perdesaan menggantungkan hidupnya pada pertanian. Pangsa pekerja kepala RTP yang bekerja di usaha tani dan sektor industri menurun sementara pekerja buruh tani dan di sektor jasa meningkat.
9. Produktivitas tenaga kerja di sektor nonpertanian meningkat dan nilai absolutnya lebih tinggi dari di sektor pertanian, kecuali di agroekosistem lahan kering berbasis sayuran. Artinya, kesempatan kerja di nonpertanian merupakan bagian dari jalan keluar bagi RTP keluar dari kemiskinan. Ini adalah argumen utama urgensi transformasi ekonomi perdesaan melalui pengembangan sektor industri dan jasa utamanya berbasis pada pertanian.
10. Intensitas migrasi angkatan kerja pertanian cukup tinggi (30% atau lebih di seluruh agroekosistem) dan cenderung meningkat. Migrasi pekerja merupakan bagian dari strategi penghidupan RTP. Artinya, migrasi dilakukan terutama karena terpaksa untuk mempertahankan kehidupan layak (*pushed out for survival*) bukan karena ditarik oleh kesempatan memperoleh penghidupan lebih sejahtera (*pulled in for prosperity*).
11. Tingkat pendidikan angkatan kerja pertanian pada umumnya rendah, sebagian besar masih berpendidikan sekolah dasar, namun cenderung semakin baik.

Butir (1) dan (2) berarti bahwa bagi rumah tangga petani gurem, pertanian tidak memadai untuk penghidupan yang layak dan oleh karena itu bekerja di nonpertanian merupakan kebutuhan mutlak untuk kelayakan kehidupan RTP. Ketersediaan dan akses penghidupan nonpertanian merupakan bagian dari kinerja postur struktur ekonomi perdesaan. Butir (3)–(7) adalah bagian dari elemen struktural pertanian yang berkaitan erat dengan kesejahteraan RTP. *Terdapat indikasi bahwa perubahan struktur pertanian kurang transformatif-inklusif dalam arti belum kondusif untuk memacu pertumbuhan tinggi (pro growth), mengurangi kemiskinan (pro poor) dan meningkatkan pemerataan (pro equity).*

Butir (8) dan (9) merupakan bagian dari implikasi status perkembangan postur struktur ekonomi perdesaan. Perubahan struktur ekonomi perdesaan tidak sesuai dengan fenomena umum transformasi struktur perekonomian bahwa pangsa lapangan kerja di pertanian (A) menurun dan diikuti oleh peningkatan pangsa sektor industri (I) hingga komposisi berubah dari pola dominasi urutan Pertanian-Industri-Jasa (pola AIS) ke Industri-Pertanian-Sektor lainnya (pola I-A-S), lalu kemudian

diikuti oleh peningkatan pangsa sektor jasa (S) hingga transformasi mantap dengan urutan dominasi sektor Jasa-Industri-Pertanian (pola S-I-A). Anomali perubahan struktural terjadi pada peningkatan pangsa buruh tani dan penurunan pangsa sektor industri. Hal ini menggambarkan kegagalan dalam mendorong industrialisasi perdesaan.

Butir (10) dapat dipandang sebagai refleksi perubahan struktur secara makro. Mesti diakui bahwa kajian kali ini belum meliputi secara khusus aspek perubahan struktur perekonomian nasional. Pun demikian, temuan bahwa intensitas migrasi angkatan kerja pertanian cukup tinggi (mencapai 30% atau lebih di seluruh agroekosistem) dan cenderung meningkat, dan dilakukan terutama karena terpaksa untuk mempertahankan kehidupan layak (*pushed out for survival*) bukan karena ditarik oleh kesempatan memperoleh penghidupan lebih sejahtera (*pulled in for prosperity*), adalah bukti yang cukup untuk menyimpulkan bahwa perubahan struktural perekonomian nasional belum mencerminkan suatu transformasi yang sesuai harapan.

Secara keseluruhan, dari kajian Patanas 2007-2018 dapat disimpulkan bahwa *sektor pertanian dan perdesaan Indonesia mengalami **perubahan tanpa transformasi struktural** dengan outcome kesejahteraan rumah tangga tani meningkat secara umum namun distribusinya cenderung memburuk dan prevalensi kurang sejahtera masih tinggi.*

## Rekomendasi Kebijakan

Fenomena **perubahan tanpa transformasi struktural** pertanian dapat dimengerti karena memang kebijakan dan program khusus transformasi pertanian belum pernah diadakan secara nyata. Kebijakan pembangunan pertanian selama ini difokuskan pada percepatan peningkatan produksi dan pengendalian harga komoditas pangan pokok dan strategis dengan tujuan utama mewujudkan kedaulatan pangan, menjaga kesehatan perekonomian makro dan meningkatkan pendapatan petani melalui pemberian aneka subsidi dan bantuan sarana, prasarana, dan pembiayaan usaha tani serta pengendalian harga hasil produksi usaha tani, sedangkan perubahan struktur pertanian dibiarkan berjalan sesuai mekanisme pasar. Kajian Patanas menunjukkan pentingnya mengombinasikan program percepatan peningkatan produksi dan kebijakan pengendalian harga komoditas pangan pokok dan strategis dengan program khusus transformasi struktur pertanian dan perdesaan. Instrumen kebijakan atau program operasional yang dipandang tepat untuk itu ialah pengembangan Kawasan Pertanian Terpadu Maju, Mandiri dan Modern Berbasis Korporasi Petanian (KPM3-KP).

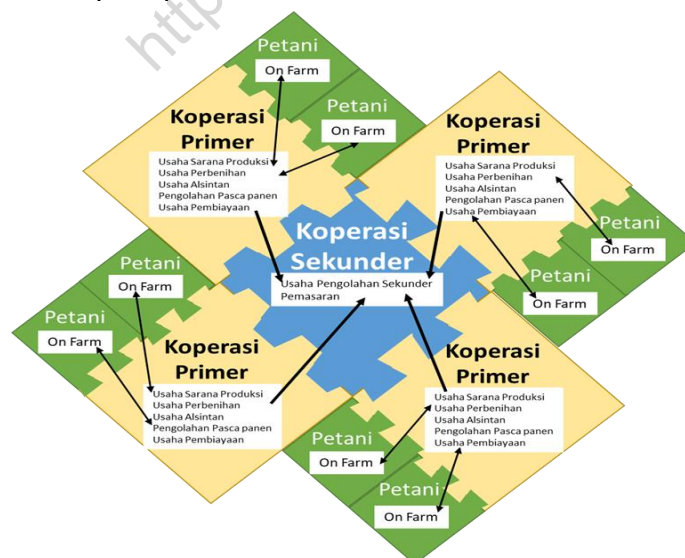
Inisiatif KPM3-KP pada dasarnya ialah pengembangan pertanian dengan pendekatan klaster bertumpu pada pilar: (1) usaha pertanian terpadu dalam skala kawasan yang cukup luas konsisten dengan batas untuk keberlanjutan agroekosistem, sistem agribisnis ekonomi dan sistem sosial, (2) rantai nilai sistem agribisnis terpadu berbasis korporasi petani, (3) infrastruktur dan lembaga



penuh atas imbal hasil usaha taninya. Korporasi petani adalah istilah yang dipopulerkan oleh Presiden Jokowi dan diamanatkan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) untuk dikembangkan oleh Kementerian Pertanian.

Telah dikemukakan bahwa salah satu penciri utama inisiatif KPM3-KP ialah pengembangan klaster sistem agribisnis yang berintikan pada rantai nilai korporasi petani. Korporasi petani adalah satu kesatuan badan usaha yang dibentuk dari, oleh, dan untuk petani yang secara formal berbadan usaha koperasi atau perseroan. Korporasi petani pada dasarnya ialah hasil dari konsolidasi aktivitas usaha tani dan konsolidasi rantai nilai usaha tani. Konsolidasi aktivitas usaha tani adalah penyelarasan, bukan penyatuan manajemen-manajemen, kegiatan usaha tani utamanya *on farm* sehingga usaha tani yang umumnya berskala gurem dapat diagregasikan menjadi berskala cukup luas sehingga cukup untuk memanfaatkan ekonomi skala (*economics of scale*) maupun ekonomi cakupan usaha (*economics of scope*). Setiap petani tetap mandiri dalam melaksanakan kegiatan dan berhak penuh atas imbal hasil usaha taninya. Korporasi petani adalah istilah yang dipopulerkan oleh Presiden Jokowi dan diamanatkan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) untuk dikembangkan oleh Kementerian Pertanian.

Melalui konsolidasi usaha tani maka para petani gurem dalam suatu kelompok tani atau gabungan kelompok tani dapat membentuk badan usaha, seperti koperasi primer, dengan bidang usaha untuk memenuhi kebutuhan prasarana, sarana, dan pembiayaan usaha tani serta pengolahan dan pemasaran hasil usaha tani. Selanjutnya, melalui konsolidasi beberapa koperasi primer dapat pula membentuk badan usaha koperasi sekunder atau perseroan yang bergerak dalam bidang usaha pemasaran dan pengolahan hasil pertanian. Konstruksi korporasi petani tersebut dapat diperagakan seperti pada Gambar 2.



Gambar 2. Sketsa korporasi petani (Kementan 2019)

Dipandang dari perspektif rantai pasok, rantai nilai sistem agribisnis terpadu berbasis korporasi petani ditunjukkan seperti pada Gambar 3. Melalui pengembangan KPM3-KP akan tercipta rantai nilai terpadu mulai dari pengadaan prasarana, sarana dan pembiayaan usaha tani hingga pengolahan, dan penyaluran hasil usaha tani ke konsumen akhir. Pemadu rantai nilai itu ialah perusahaan milik petani alias korporasi petani. Petani akan mendapatkan nilai tambah, tidak saja dari hasil usaha tani tetapi juga dari manfaat korporasi petani. Dengan demikian, petani gurem pun akan lebih sejahtera.



Gambar 3. Rantai nilai korporasi petani (Kementan 2019)

Pengembangan korporasi petani yang bergerak dalam usaha pengadaan prasarana, sarana dan pembiayaan usaha tani maupun usaha pengolahan hasil pertanian merupakan bagian dari pengembangan usaha nonpertanian di perdesaan. Sejalan dengan tumbuh-kembang perusahaan-perusahaan agribisnis berbasis usaha tani ini, usaha-usaha di bidang terkait pun akan tumbuh-kembang pula sebagai hasil dorongan peningkatan produksi usaha tani (*supply push*). Di sisi lain, peningkatan pendapatan petani akan meningkatkan permintaan terhadap aneka produk sehingga menarik tumbuh-kembang industri perdesaan berbasis permintaan petani dan masyarakat perdesaan secara umum (*demand push*). Proses inilah yang mendorong transformasi perdesaan. Dengan perkataan lain inisiatif KPM3-KP adalah strategi yang tepat memadukan transformasi pertanian dan transformasi perdesaan.

Kiranya dimaklumi bahwa lokomotif penggerak KPM3-KP itu ialah inovasi teknologi. KPM3-KP hanya dapat bertahan dan terus berkembang jika ada proses inovasi dan reinovasi. Dalam konteks ini gagasan Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo tentang visi pembangunan pertanian yang maju, mandiri dan moderen sangat relevan. Dengan demikian, inisiatif KPM3-KP sangat layak dijadikan sebagai *Major Project* Kementerian Pertanian 2020-2024 untuk mengelola transformasi pertanian dan perdesaan karena tidak saja tepat secara teknokratik tetapi juga sesuai dengan amanat Presiden Joko Widodo dan RPJMN, serta konsisten dengan

visi Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo. Selain itu, konsep dasarnya juga sudah tersedia. Langkah tindak lanjut yang diperlukan hanyalah arahan pelaksanaan dari Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo.

## **Daftar Acuan**

Kementan. 2018. Permentan Nomor 18/Permentan/RC.040/4/ 2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petanian. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.

Kementan. 2019. Grand design pengembangan korporasi petani sebagai penggerak ekonomi kawasan pertanian untuk kesejahteraan petani. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.

<http://serverlib/psekp/>

**DINAMIKA DISTRIBUSI DAN  
TRANSFORMASI LAHAN PERTANIAN:  
Perspektif Kebijakan Menuju Ketersediaan  
dan Akses Berkeadilan**

**I Wayan Rusastra  
Sumaryanto  
Sumedi  
Muhammad Suryadi  
Sukarman**

## Pendahuluan

Sumber daya lahan merupakan faktor produksi utama dan strategis dalam membangun kemandirian ekonomi rumah tangga petani dan sektor pertanian nasional. Kemandirian petani dan ketangguhan sektor pertanian sangat ditentukan oleh ketersediaan, akses, dan penguasaan sumber daya lahan pada tingkat rumah tangga petani, wilayah, dan nasional.

Dinamika distribusi dan transformasi sumber daya lahan berkaitan erat dengan transformasi sektor pertanian dan kebijakan pembangunan sektor ekonomi lainnya. Dalam sektor pertanian, transformasi diawali oleh transformasi preferensi konsumsi pangan yang akhirnya berimbas pada pilihan produksi komoditas dengan konsekuensi pergeseran penggunaan lahan dan pemanfaatan teknologi pertanian (Ikhsan et al. 2015). Pakpahan (2014) menyatakan bahwa dinamika penguasaan dan distribusi penguasaan lahan sangat dipengaruhi oleh percepatan pembangunan sektor industri. Pada awal 1970-an, luas lahan usaha tani per RTP di Indonesia, Korea Selatan, dan Jepang berada pada posisi yang relatif sama, yaitu seluas 1,0 ha. Dalam tiga dasa warsa kemudian luas penguasaan lahan di Indonesia menurun menjadi 0,79 ha (2003), sementara itu di Korea Selatan meningkat menjadi 1,43 ha (2005), dan di Jepang (di luar Hokkaido) menjadi 1,80 ha (2005). Disimpulkan bahwa industrialisasi yang tumbuh dengan cepat merupakan prasyarat utama terwujudnya pembangunan antiguremisasi.

Dalam perspektif transformasi sumber daya lahan yang dicirikan oleh penguasaan dan distribusi sumber daya lahan yang berkeadilan dan mampu menopang kehidupan petani dan kehandalan sektor pertanian dibutuhkan analisis dan pemahaman aspek terkait, yaitu (a) dinamika penguasaan lahan yang menunjukkan kemampuan petani dalam perluasan lahan garapan, (b) dinamika distribusi penguasaan lahan yang merefleksikan eksistensi petani skala kecil dalam struktur penguasaan lahan secara berkeadilan, (c) faktor teknis, sosial ekonomi, kelembagaan, dan kebijakan yang berpengaruh terhadap transformasi sumber daya lahan, (d) potensi cadangan berbagai jenis lahan dan aksesibilitas lahan bagi petani. Dengan pemahaman keragaan dan permasalahan terkait dengan semua aspek pokok tersebut di atas akan dapat dirumuskan strategi dan kebijakan percepatan transformasi sumber daya lahan di Indonesia.

Tujuan dari penulisan makalah ini adalah: (a) menganalisis dinamika luas dan distribusi penguasaan lahan pertanian pada tataran mikro, meso, dan makro, (b) mendiskripsikan faktor utama yang berpengaruh terhadap transformasi sumber

daya lahan seperti fragmentasi lahan (guremisasi petani/pertanian), konversi lahan, perampasan hak atas lahan, dan lain-lain, (c) mengetahui potensi cadangan lahan untuk berbagai jenis lahan dan perspektif aksesibilitas petani terhadap sumber daya lahan, dan (d) merumuskan perspektif strategi dan kebijakan transformasi sumber daya lahan pada tataran makro/meso/mikro. Sumber data dan informasi diperoleh dari review dan sintesis berbagai laporan dan penerbitan studi Patanas dan Sensus Pertanian dan referensi terkait lainnya.

## **Dinamika Penguasaan dan Distribusi Lahan Pertanian di Perdesaan**

Penguasaan lahan merefleksikan eksistensi pemilikan dikombinasikan dengan status kelembagaan lahan lainnya yang meliputi sewa lahan, bagi hasil, gadai, dan perolehan lahan lainnya. Penguasaan lahan menunjukkan posisinya sebagai aset produksi yang ditujukan untuk peningkatan produksi pangan dan kesejahteraan petani. Penguasaan lahan sebagai aset produktif untuk meningkatkan kesejahteraan rumah tangga petani dikomplemen dengan distribusi penguasaan akan merefleksikan tingkat transformasi sumber daya lahan. Tingkat penguasaan yang menjamin kemandirian ekonomi keluarga dan terdistribusi secara baik (Indeks Gini Rendah) merefleksikan azas kecukupan dan keadilan dalam proses transformasi sumber daya lahan.

### **(1) AEZ Lahan Sawah Berbasis Padi (2007–2016)**

Luas penguasaan lahan sawah di lima provinsi yang meliputi 14 desa menunjukkan beberapa informasi menarik. Luas penguasaan lahan sawah di Pulau Jawa (Jawa Tengah dan Jawa Timur) lebih rendah dibandingkan dengan di luar Pulau Jawa (Sulawesi Selatan). Dalam kurun waktu 2007–2016, perkembangan bersifat fluktuatif dengan kecenderungan menurun (2010–2016), khususnya di Jawa Tengah (di atas 1,40%/tahun), dan Jawa Timur (di bawah 1,25%/tahun), sementara itu di Sulawesi Selatan terjadi peningkatan luas yang cukup signifikan (di atas 3,4%/tahun). Pada tahun 2016 kisaran penguasaan lahan di Jawa Tengah dan Jawa Timur adalah 0,40 ha – 0,85 ha, Sumatera Utara 0,60 ha – 1,00 ha, Sulawesi Selatan 0,80 ha – 1,40 ha, dan Jawa Barat 1,20 ha – 1,80 ha.

Berdasarkan katagori tingkat ketimpangan menurut Todaro dan Smith (2004), yaitu katagori Rendah (Gini Rasio  $<0,35$ ), katagori sedang (0,35–0,50), dan katagori tinggi ( $>0,50$ ) didapatkan beberapa informasi menarik terkait ketimpangan

penguasaan lahan pada AEZ lahan sawah. Tingkat ketimpangan (2007–2016) secara umum bersifat fluktuatif dengan perubahan yang relatif kecil dan berada pada tingkat ketimpangan sedang. Pada tahun 2016, tingkat ketimpangan di Pulau Jawa berada dalam kategori sedang (delapan desa) dan dua desa dalam katagori tinggi. Sementara itu di dua provinsi di Luar Pulau Jawa berada pada tingkat katagori sedang.

## **(2) AEZ Lahan Kering Berbasis Palawija (2008–2017)**

Studi dilakukan di lima provinsi, pada delapan desa dengan AEZ lahan kering berbasis palawija. Dalam enam tahun terakhir (2011–2017) laju penurunan luas penguasaan lahan kering mencapai 6,61%/tahun. Pada tahun 2017 rata-ran luas penguasaan lahan mencapai 0,55 ha. Tanpa adanya diversifikasi kesempatan kerja dan berusaha maka kehidupan petani di daerah berbasis palawija akan menjadi semakin sulit. Di daerah perdesaan berbasis palawija tingkat ketimpangan bersifat fluktuatif dengan kecenderungan meningkat pada enam tahun terakhir. Pada periode 2011–2017 tingkat ketimpangan meningkat 1,06%/tahun menjadi di atas 0,50 (tingkat ketimpangan tinggi) yang terjadi di tiga desa, sementara di lima desa lain termasuk dalam katagori sedang.

## **(3) AEZ Lahan Kering Berbasis Sayuran (2008–2017)**

Studi dilakukan di empat desa dalam empat provinsi (3 di Pulau Jawa) dan satu di luar Pulau Jawa (Sulawesi Selatan). Berbeda dengan di daerah berbasis palawija, luas penguasaan lahan pada AEZ berbasis sayuran tetap fluktuatif tetapi dengan kecenderungan meningkat. Tetapi dalam enam tahun terakhir (2011–2017) luas penguasaan menurun 0,33%/tahun menjadi 0,70 ha. Sementara itu tingkat ketimpangan (Gini Rasio) menurun secara konsisten dari 0,65 (2008) menjadi 0,50 (2017) dengan laju penurunan 2,30%/tahun. Jadi pada tahun terakhir tingkat ketimpangan masih dalam katagori tinggi.

## **(4) AEZ Lahan Kering Berbasis Perkebunan**

Studi dilakukan di delapan desa dalam lima provinsi yaitu Jawa Timur dan empat provinsi di luar Pulau Jawa. Dinamika penguasaan lahan bersifat fluktuatif dengan kecenderungan menurun pada enam tahun terakhir (2012–2018). Penurunan terjadi pada semua komoditas (karet, kelapa sawit, dan tebu) sekitar 1,50%/tahun, kecuali untuk komoditas kakao meningkat 1,64%/tahun. Pada tahun 2018, rata-ran penguasaan lahan untuk empat komoditas utama perkebunan adalah tebu 0,82 ha, kakao 1,23 ha, karet 3,40 ha, dan kelapa sawit 3,87 ha per rumah

tangga petani. Tingkat ketimpangan relatif variatif menurut jenis komoditas, dengan kecenderungan meningkat secara konsisten. Pada desa dengan basis komoditas karet, kakao, dan kelapa sawit (2018) tingkat ketimpangan berada pada katagori Sedang, sementara pada daerah dengan basis tebu berada pada tingkat ketimpangan Tinggi (nilai Indeks Gini 0,50–0,70). Tanpa dukungan stabilitas harga dan percepatan hilirisasi agribisnis perkebunan, maka penurunan luas penguasaan lahan akan tetap terjadi.

Beberapa faktor berpengaruh terhadap penurunan luas penguasaan lahan (fragmentasi) dan konsolidasi penguasaan lahan (pada katagori luasan sedang dan tinggi) yang pada akhirnya berujung pada tingkat ketimpangan yang meningkat adalah (Saptana 2016, 2017, 2018): (a) struktur demografi dan siklus pola pewarisan, (b) sistem bagi hasil yang tidak kondusif dan pengalihan hak ke petani sedang dan luas melalui sistem sewa dan gadai, (c) khusus untuk RTP perkebunan, kelembagaan lahan (sewa/gadai/bagi hasil) tidak membantu perbaikan distribusi lahan, (d) perkembangan konsolidasi lahan, khususnya pada petani berlahan sempit, belum mampu menurunkan indeks Gini Rasio, dan (e) keterbatasan ketersediaan/akses/mobilitas petani terhadap kesempatan kerja nonpertanian.

## **Dinamika Luas dan Distribusi Penguasaan Lahan Pertanian Tingkat Wilayah**

Mengacu pada hasil Survei Usaha Tani Antar-Sensus - SUTAS (BPS, 2019), dalam kurun waktu lima tahun terakhir jumlah rumah tangga pertanian pengguna lahan (RTUP) Indonesia meningkat dari 25,75 juta pada tahun 2013 menjadi 27,22 juta pada tahun 2018 (5,70%). Hal itu setidaknya mencerminkan dua hal. *Pertama*, tingkat partisipasi rumah tangga perdesaan pada sektor pertanian masih sangat tinggi. *Kedua*, kesempatan kerja luar pertanian di perdesaan tidak memadai untuk menarik keluar sebagian petani untuk beralih profesi ke sektor nonpertanian.

Bertambahnya jumlah RTUP itu tidak diikuti dengan penambahan luas lahan pertanian yang memadai. Sementara itu pada saat yang sama kebutuhan lahan untuk pengembangan prasarana, perluasan pabrik, kawasan pemukiman, dan lain sebagainya juga terus meningkat sehingga sebagian dari lahan pertanian terkonversi ke nonpertanian. Kondisi tersebut mengakibatkan rata-rata luas penguasaan lahan RTUP makin sempit.

Fenomena yang menarik adalah bahwa berkurangnya rata-rata luas penguasaan lahan tersebut terjadi pada hampir semua wilayah pada setiap pulau

atau kelompok pulau, kecuali Maluku dan Papua. Di Pulau Jawa, rata-ratanya turun dari 0,40 ha pada tahun 2013 menjadi 0,36 ha. Di sisi lain, di wilayah Luar Pulau Jawa (kecuali Maluku dan Papua) juga kecenderungannya sama. Sebagai contoh, di Kalimantan maupun Sumatera ataupun Sulawesi yang potensi perluasan lahan pertaniannya cukup luas ternyata juga mengalami penurunan. Secara umum hal tersebut mencerminkan tidak berjalannya rasionalisasi lahan garapan usaha tani. Dengan kata lain, transformasi ekonomi yang selama ini terjadi ternyata tidak atau belum seperti yang diharapkan. Kontribusi pertumbuhan industri manufaktur belum memadai untuk mencegah berlanjutnya proses "guremisasi" usaha tani.

Fakta yang memprihatinkan bersamaan dengan turunnya rata-rata penguasaan lahan tersebut distribusinya tak banyak berubah. Gini Indeks tahun 2013 adalah 0,64 sedangkan tahun 2018 adalah 0,60, artinya meskipun ada indikasi ketimpangan berkurang tetapi kurang berarti dan tetap berada pada tingkat ketimpangan tinggi (Gini Rasio  $>0,50$ ). Untuk lingkup nasional, proporsi rumah tangga petani dengan luas penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektare meningkat dari 56% pada tahun 2013 menjadi 58% pada tahun 2018, yang mengindikasikan berlanjutnya guremisasi petani dan pertanian di Indonesia. Kecenderungan meningkatnya proporsi petani gurem terjadi pada sebagian besar pulau/kelompok pulau kecuali Maluku dan Papua.

Upaya untuk mengatasi berkurangnya luas penguasaan baku lahan garapan adalah dengan meningkatkan indeks pertanaman (IP). Hal ini ditempuh melalui peningkatan ketersediaan air untuk tanaman (irigasi maupun melalui upaya mempertahankan kelembaban tanah), pemilihan jenis komoditas berumur pendek, pengelolaan air yang lebih hemat, dan kombinasi dari cara-cara tersebut.

## **Faktor Berpengaruh dan Kebijakan Transformasi Sumber Daya Lahan**

### **(1) Fragmentasi dan Guremisasi Petani dan Pertanian**

Penguasaan lahan merupakan suatu hal yang sangat erat kaitannya dengan adat istiadat dan tata peraturan masyarakat setempat. Hal ini berbeda dengan teori penguasaan lahan yang dikembangkan oleh masyarakat Barat yang lebih menekankan pada kepemilikan lahan secara legal formal oleh individu (Suradisastra dan Saliem 2011). Dalam hal ini prinsip sosial seperti yang diamanatkan dalam UUPA harus dijunjung tinggi. Beberapa tindakan terkait dengan pengembangan tata ruang dapat dipertimbangkan untuk mencegah fragmentasi dan konversi lahan, yaitu melalui insentif terhadap kepatuhan dan tanggungjawab, termasuk kontrol

komunal terhadap sistem waris dan perubahan fungsi lahan. Budaya adat dan peran ketua adat pada kelembagaan lokal (hak ulayat) dapat dilibatkan dalam pengelolaan lahan dan pertanian di perdesaan.

Pakpahan (2014) dalam kajiannya mengemukakan bahwa transformasi ekonomi di negara maju (Korsel dan Jepang) meningkatkan penguasaan lahan usaha tani, sedangkan di Indonesia menyebabkan guremisasi yang semakin berlanjut. Di kedua negara tersebut, arah, strategi dan kebijakan pembangunan nasionalnya mampu mensinergikan pembangunan pertanian dan nonpertanian. Strategi pembangunan antiguremisasi yang ditawarkan, yaitu (a) paradigma pembangunan industrialisasi antiguremisasi melalui peningkatan nilai tambah dan sekaligus mencegah guremisasi, dan (b) membangun dan mengembangkan organisasi dan badan usaha petani dengan menerapkan sistem pengelolaan yang handal dalam peningkatan nilai tambah dan pendapatan petani. Ditegaskan bahwa strategi baru yang perlu dibangun adalah industrialisasi yang didasarkan pada investasi kolektif masyarakat petani gurem melalui penciptaan dan pendirian organisasi yang dilengkapi dengan badan usaha (BUMP/Badan Usaha Milik Petani).

## **(2) Konversi Lahan Pertanian**

Konversi lahan ke penggunaan di luar pertanian di Indonesia sedang berlangsung dengan semakin cepat. Sejauh ini belum ada bukti yang dapat menjamin bahwa dengan adanya RTRW, alih fungsi lahan akan terkendali. Dalam konteks ini upaya strategis yang dilakukan adalah melalui pendekatan regulasi PLPPB (Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan), yang berlaku didalam maupun di luar kawasan pertanian pangan, termasuk lahan cadangan pertanian pangan.

Irawan (2011) dalam studinya di Jawa Barat menyatakan bahwa konversi lahan sawah mencapai lebih dari 110 ribu ha per tahun dengan kehilangan produksi padi 6,85% per tahun. Sementara itu Mulyani et al. (2016) dalam penelitian di beberapa sentra produksi padi di Indonesia menunjukkan bahwa laju konversi lahan sawah ke nonsawah sebesar 96,5 ribu ha per tahun, sementara pencetakan sawah setiap tahunnya rata-rata 20.000–30.000 ha (Ditjen PSP, 2014). Bahkan di beberapa provinsi sentra produksi padi terjadi pula konversi lahan sawah menjadi perkebunan. Sementara lahan sawah eksisting, selain berkurang luasannya akibat konversi, juga mengalami pelandaian produktivitas (*levelling off*) terutama pada lahan sawah intensif (Nursyamsi et al. 2002). Dampak negatif ini tidak sepenuhnya dapat

dinetralsir melalui pencetakan sawah, pembangunan dan rehabilitasi jaringan irigasi, maupun inovasi teknologi usaha tani padi.

Dari kacamata sosiologi dan suksesi budaya tani beberapa kebijakan alternatif yang dapat dipertimbangkan (Irawan 2011; Suradisastra dan Saliem 2011) adalah: (a) pendekatan yuridis perlu dikomplemen dengan penghargaan dan sangsi atas tindakan positif dan negatif terhadap lahan dan lingkungan, (b) menghidupkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam memantau proses perubahan fungsi lahan (kontrol komunal), (c) mengembangkan potensi kebijakan lokal (seperti lembaga Subak di Bali) terkait mobilisasi lahan pertanian dan pangan untuk menjaga ketahanan pangan masyarakat, dan (d) menghidupkan kembali peran sesepuh adat dan lembaga adat terkait konsolidasi lahan dan penyediaan pangan komunal.

### **(3) Perampasan Hak Masyarakat atas Lahan**

Lahan merupakan identitas kultural (*cultural heritage*) dan nilai budaya yang mencakup status dan perekat sosial serta kapital sosial yang berperan penting dalam perbaikan kesejahteraan masyarakat. Perampasan hak masyarakat atas lahan (*land grabbing*), termasuk upaya *food estate*, dapat menggusur petani keluar dari lahan garapannya yang merupakan warisan budaya secara turun temurun (Kasryno et al. 2011). Pakpahan (2019) menyatakan bahwa hak kepemilikan privat model HGU dapat dikategorikan sebagai *land grabbing*. Hak privat dalam HGU yang diperoleh tanpa mempertimbangkan *land rent*, pada hakekatnya mengabaikan prinsip dasar ekonomi bahwa lahan adalah barang langka. HGU pada hakekatnya tidak berbeda dengan hak milik, dimana sertifikat HGU dapat dijadikan agunan dalam perolehan dana di bank.

Dalam perspektif menangkal *land grabbing*, prinsip dasar investasi sumber daya pertanian (lahan dan air) yang patut dipertimbangkan (Kasryno et al. 2011) adalah (a) penguasaan sumber daya lahan dan air secara berkeadilan, dan dijadikan sebagai basis pertumbuhan usaha keluarga petani, (b) *good governance* dalam pengelolaan sumber daya lahan dan air, sehingga dapat dibangun kesetaraan kesempatan (*level playing field*), dan (c) kelayakan sosial setiap investasi pemanfaatan sumber daya lahan dan air, sehingga dapat diterima dan mengakomodasi kepentingan masyarakat lokal. Dalam implementasinya, pendekatan kemitraan partisipatif (*contract farming*) dikomplemen dengan penguatan kelembagaan petani dan kearifan lokal, dinilai cukup efektif dalam meningkatkan kesejahteraan petani.

#### **(4) Pengembangan Lahan Pertanian Baru dan Irigasi**

Pengembangan lahan pertanian dapat ditempuh melalui (i) perluasan fungsional lahan pertanian, dan /atau (ii) perluasan areal baku lahan pertanian. Perluasan fungsional lahan pertanian dapat ditempuh melalui (a) peningkatan ketersediaan air (irigasi dan atau mempertahankan kelembaban tanah), (b) mengusahakan komoditas berumur pendek (secara monokultur maupun tumpang sari), dan (c) menerapkan teknologi hemat air.

Mengingat swasembada beras merupakan strategi operasional dari pencapaian ketahanan pangan berkelanjutan maka pembangunan dan pengembangan irigasi memperoleh prioritas yang tinggi. Dalam periode 2015–2019 pemerintah memprogramkan pencetakan lahan sawah baru seluas 1 juta hektare dan rehabilitasi irigasi sekitar 3 juta hektare. Simultan dengan itu, akan dibangun 65 waduk, dimana realisasinya sejak 2014 adalah 32 waduk. Secara kumulatif pada periode 2013–2017 pemerintah telah berhasil melakukan perluasan areal tanaman pangan (cetak sawah) sekitar 292,9 ribu hektare (PSP 2018).

Pada masa depan, upaya pengembangan lahan pertanian dan irigasi masih diperlukan dan akan terus dilakukan. Dalam konteks ini, agar kelestarian fungsi sumber daya lahan dan air tetap terjaga maka prioritas perluasan diarahkan pada lahan-lahan yang “sementara tidak diusahakan”, lahan-lahan terlantar, dan menghindari konversi hutan lindung. Seraya melakukan perluasan, upaya-upaya peningkatan luas fungsional lahan juga akan terus dilakukan.

#### **(5) Pengembangan Kawasan Lahan Pertanian Abadi**

Lebih dari 90% pangan pokok (*staple food*) adalah beras dan lebih dari 92% beras dihasilkan dari usaha tani padi di lahan sawah. Sementara pertumbuhan luas panen padi masih memegang peran utama sebagai determinan pertumbuhan produksi padi. Menyadari hal itu pemerintah telah berupaya untuk mengendalikan dan meminimalkan alih fungsi lahan pertanian, utamanya lahan sawah. Instrumen hukum untuk itu telah tersedia dengan adanya UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLP2B). Akan tetapi di lapangan implementasi UU tersebut masih belum efektif. Selain perangkat hukum turunannya belum lengkap, infrastruktur pendukung implementasinya juga belum memadai.

Lahirnya UU No. 41 Tahun 2009 merupakan instrumen hukum yang ditujukan untuk meminimalkan dan mengendalikan alih fungsi lahan pertanian pangan,

khususnya lahan sawah. Namun sampai saat ini implementasinya di lapangan belum efektif karena instrumen kebijakan operasionalnya belum sepenuhnya dapat dirumuskan. Implementasinya pun sangat rumit karena bersifat multisektor, sementara itu tanah adalah sumber daya strategis untuk semua sektor dan dinamika sosial ekonomi yang terjadi pada wilayah yang bersangkutan bersifat multi dimensi.

## **Potensi Cadangan Lahan dan Aksesibilitas Lahan Pertanian**

### **(1) Potensi Cadangan Berbagai Jenis Lahan**

Mempertahankan eksistensi lahan sawah dan peningkatan produktivitas merupakan tantangan utama yang dihadapi dalam mempertahankan produksi pangan. Sumaryanto dan Pasandaran (2011) menyatakan bahwa pengelolaan lahan sawah di Indonesia perlu mengedepankan aspek keberlanjutan dan keadilan dengan justifikasi: (a) tingkat degradasi jenis lahan ini yang dinilai sudah cukup mengkhawatirkan, (b) mengabaikan azas keberlanjutan akan menimbulkan biaya sosial yang sangat besar, dan (c) konflik sosial penguasaan lahan selama ini berpagkal sebagian besar pada status penguasaan jenis lahan potensial ini.

Konversi lahan sawah yang relatif besar perlu dikompensasi dengan pengembangan lahan kering yang sangat potensial dan tersedia. Lahan kering potensial terbesar terdapat di Pulau Kalimantan seluas 8,13 juta ha, disusul Papua seluas 5,79 juta hektare, dan Sumatera seluas 4,07 juta ha (Sukarman dan Mulyanto 2016). Secara nasional terdapat sekitar 18 ribu desa lahan kering (31% dari total desa), mencakup sekitar 22% produksi padi, 52% produksi palawija, dan 43% produksi sayuran (Irawan 2011). Dinyatakan bahwa dalam perspektif pengembangan cadangan lahan pertanian berkelanjutan, pengembangan lahan kering di samping memiliki beberapa keunggulan, juga memiliki kelemahan yang patut dipertimbangkan sebagai basis pengembangannya, yaitu produktivitas relatif rendah, risiko erosi relatif tinggi, aksesibilitas lahan rendah, dan ketersediaan air irigasi, alsintan, dan tenaga kerja relatif terbatas.

Lahan rawa pasang surut dan nonpasang surut (lahan lebak) merupakan lahan potensial strategis yang tersebar di Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua. Total luas lahan pasang surut potensial tidak kurang dari 9,53 juta ha (dari total luas 20,11 juta ha) dan total luas lahan lebak yang sudah ditanami mencapai hanya 0,73 juta ha dari total luas lahan lebak 13,26 juta ha (Ananto et al. 2011). Dinyatakan bahwa prioritas pengembangan pertanian lahan pasang surut sebaiknya difokuskan pada lahan dengan tingkat produktivitas sedang (1–3 ton GKG/ha) dan tinggi (>3 ton GKG/ha), sedangkan yang tingkat produktivitasnya <1,0 ton GKG/ha

sebaiknya dihutankan kembali atau dibudidayakan tanaman tahunan yang sesuai. Keberhasilan dan keberlanjutan pengembangan pertanian di lahan rawa pasang surut ditentukan oleh ketersediaan teknologi, sarana prasarana, kelembagaan penunjang dan partisipasi masyarakat, serta kebijakan pengembangan yang kondusif.

Menurut Hakim (2011) kawasan hutan menghasilkan berbagai produk unggulan tanaman perkebunan, buah-buahan dan tanaman pangan. Sebagai ilustrasi, selama periode 2001-2009 PHBH (Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat) yang dikelola Perum Perhutani menghasilkan tidak kurang dari 13,54 juta ton komoditas tanaman pangan dengan nilai sekitar Rp9,10 triliun. Kontribusi kawasan hutan terhadap produksi pangan dan pertanian dapat ditingkatkan melalui konsepsi dan program aksi, di antaranya: (a) penerapan pola *social forestry* di luar kawasan hutan (hutan desa), (b) diversifikasi pangan yang berbasis pada produksi pangan lokal, (c) peningkatan peran kawasan hutan sebagai penyangga pangan masyarakat, dan (d) pemantapan program hutan kemasyarakatan, hutan desa, dan hutan tanaman rakyat melalui penguatan akses masyarakat. Pada akhirnya, pemanfaatan hutan sebagai salah satu sumber pangan agar tetap memperhatikan eksistensi ekosistem dan kelestarian hutan.

## **(2) Aksesibilitas Lahan Pertanian**

Pengelolaan lahan komunal melalui tindakan kolektif bersifat komprehensif dan memiliki potensi untuk meningkatkan ketangguhan sosial dan ekologi, karena mempertimbangkan elemen-elemen iklim dan biofisik, penggunaan dan ketersediaan nutrisi lahan, nilai dan norma sosial serta kebijakan lokal lainnya (Suradisastra dan Saliem 2011). Kasus empiris manajemen komunal lahan sagu bagi masyarakat adat Papua, menunjukkan bahwa lahan hutan yang berada di kawasan ekosistem suatu kelompok masyarakat merupakan milik adat atau milik desa. Dikemukakan bahwa dalam perspektif mencegah peralihan fungsi lahan hutan sagu dibutuhkan dukungan payung hukum pemanfaatan dan pengelolaan berkelanjutan untuk kepentingan masyarakat banyak. Patut disadari bahwa pendekatan berbasis komunitas ini dinilai mampu menjaga stabilitas ketahanan pangan masyarakat lokal dan sejalan dengan amanat UU No. 4 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan.

Salah satu harapan terhadap peran pemerintah otonom adalah terjadinya peningkatan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik. Pengelolaan lahan berkelanjutan merupakan salah satu instrumen yang sangat penting dalam

pembangunan daerah otonom di masa depan. Beberapa alternatif kebijakan pengelolaan lahan daerah otonom (Suradisastra dan Sutisna 2011) adalah (a) penyusunan kebijakan dan petunjuk teknis pengembangan RTRW sehingga siap dioperasikan dan diimplementasikan secara konsisten, (b) penyusunan dan penegakan hukum dan peraturan secara konsisten, khususnya terkait dengan upaya integrasi lintas sektor dengan penempatan sektor pertanian secara tepat dan proporsional, (c) pengembangan kebijakan pemberdayaan masyarakat dan revitalisasi kelembagaan lokal, khususnya peran aktif masyarakat dalam pengendalian alih fungsi lahan, dan (d) Kebijakan keberpihakan (*affirmative policy*) atas lahan pertanian berkelanjutan.

Reforma agraria terdiri atas dua aspek yaitu *land reform* dan *non-land reform*. *Land reform* merupakan penataan penguasaan tanah, sedangkan *non-land reform* adalah elemen pendukung seperti sarana prasarana pertanian, ketersediaan dan akses teknologi, pasar *input*, dan pasar *output*, serta pengembangan kelembagaan petani. *Land reform* dalam kenyataannya sangat sulit diimplementasikan, namun beberapa bentuk upaya lain masih dapat dilakukan (Syahyuti 2011), seperti konsolidasi lahan, transmigrasi, dan perbaikan sistem bagi hasil. Sudah selayaknya sistem bagi hasil mendapatkan perhatian seluruh pihak dengan melakukan penataan yang lebih baik dan adil. Ketidakkampuan negara menyediakan lahan bagi tuna kisma dan petani kecil, sudah selayaknya dikompensasi dengan dukungan teknis/sosek/kelembagaan/ kebijakan yang kondusif, termasuk perbaikan sistem bagi hasil yang lebih baik.

## Penutup

- 1) Dinamika ekonomi sumber daya lahan menghadapi tantangan internal dan kendala eksternal bagi transformasi lahan pertanian yang mengedepankan prinsip keadilan, ketersediaan, dan akses lahan bagi petani skala kecil. Tantangan dan kendala tersebut mencakup pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi dan keterbatasan kesempatan kerja nonpertanian, kecenderungan fragmentasi dan kemudahan transaksi lahan, konsolidasi dan konversi lahan yang mendorong polarisasi penguasaan lahan, dan luas penguasaan lahan menurun dan ketimpangan meningkat. Kecenderungan ini terjadi pada tataran mikro, meso, dan makro. Dalam kondisi seperti ini, maka struktur dan distribusi penguasaan lahan tidak mampu merespons transformasi ekonomi konsumsi pangan dan gizi yang sedang berlangsung saat ini.

- 2) Secara iteratif pada tataran makro dan meso dibutuhkan strategi dan kebijakan pengamanan dan pemanfaatan potensi cadangan lahan pangan/pertanian, pencetakan lahan pertanian baru dan infrastruktur pendukungnya, perlindungan kawasan pertanian abadi, penguatan kelembagaan lokal dan pengelolaan lahan komunal. Di samping itu dibutuhkan pengendalian *land grabbing* dan HGU yang dinilai tidak sejalan dengan prinsip keadilan dan esensi lahan sebagai komoditas langka. Program reforma agraria tetap harus diupayakan seperti redistribusi lahan, program transmigrasi, dan konsolidasi lahan dikomplemen dengan kebijakan pendukungnya (*non-land reform*) seperti ketersediaan dan akses infrastruktur dan aspek lainnya terkait dengan pengembangan agroindustri di perdesaan. Pada masa depan, pemerintah perlu terus melakukan pengembangan lahan pertanian dan irigasi dan melakukan akselerasi perumusan kebijakan operasional pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan.
- 3) Di sisi lain secara komplemen pada tataran mikro di tingkat RTP dan perdesaan perlu dicegah fragmentasi dan guremisasi petani/pertanian, kebijakan afirmatif distribusi dan/atau redistribusi lahan dan kebijakan pengembangannya dengan keberpihakan pada petani skala kecil dan tuna kisma (*landless farmers*). Petani skala kecil dan tunakisma ini umumnya adalah petani penggarap, sehingga dalam konteks reforma agraria perlu didukung dengan sistem bagi hasil yang kondusif dan berkeadilan, di samping program pendukung pengembangan pangan dan pertanian lainnya. Dalam pengelolaan usaha tani skala kecil juga perlu dipertimbangkan konsolidasi pengelolaan lahan melalui kegiatan ekonomi kolektif dalam wadah kelembagaan petani yang handal, misalnya melalui pembentukan Badan Usaha Milik Petani (BUMP).

## Daftar Pustaka

- Ananto E, Zakiah, Pasandaran E. 2011. Potensi lahan rawa pasang surut dalam mendukung peningkatan produksi pangan. Dalam Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019. Hasil Survey Pertanian Antar Sensus (Sutas) 2018. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [Ditjen PSP] Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2018. Statistik PRASARANA DAN SARANA PERTANIAN 2013—2017. Jakarta (ID): Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Kementerian Pertanian.

- [Ditjen PSP] Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2014. Potensi alih fungsi lahan akibat tidak ditetapkan LP2B dalam RTRW kabupaten/kota dan pencetakan sawah baru. Bahan tayang Ditjen PSP. Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian, Jakarta.
- Hakim I. 2011. Ketersediaan kawasan hutan untuk pangan. Dalam Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press.
- Ikhsan M, Anwar MA, Purbasari D, Tohari A. 2015. Transformasi struktural dan permintaan pangan. Makalah Seminar Pembangunan Pertanian dan Perdesaan. 11 Maret 2015. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Irawan B. 2011. Konversi lahan sawah di Jawa Barat: Kecenderungan dan pengaruhnya terhadap produksi petani. Dalam Pasaribu SM, Saliem HP, Soeparno H, Pasandaran E, Kasryno F, editors. Konversi dan fragmentasi lahan: ancaman terhadap kemandirian pangan. Bogor (ID): IPB Press
- Irawan B. 2011. Potensi Lahan Kering sebagai Lahan Cadangan Pangan Nasional. Dalam Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press.
- Kasryno F, Badrun M, Pasandaran E. 2011. Land Grabing: perampasan hak konstitusional masyarakat. Jakarta (ID): Yayasan Pertanian Mandiri (Yapari).
- Mulyani A, Kuncoro D, Nursyamsi D, Agus F. 2016. Analisis konversi lahan sawah: Penggunaan data spasial resolusi tinggi memperlihatkan laju konversi yang mengkhawatirkan. J. Tanah dan Iklim. 40(2):43-55.
- Nursyamsi D, Osaki M, and Tadano T. 2002. Mechanism of aluminum toxicity avoidance in tropical rice (*Oryza sativa*), maize (*Zea mays*) and soybean (*Glycine max*). Indonesian J. Agric Sci. 5(1): 12-24.
- Pakpahan A. 2014. Membalik arus guremisasi petani dan pertanian. J. Pengemb Inov Pertan. 7 (2): 51-60.
- Pakpahan A. 2019. Benefit cost hak guna usaha perkebunan besar, Unpublished paper, Jakarta.
- Saptana, Purwantini TB, Zakaria AK, Sunarsih, Muslim C, Sunarsih, Maulana M, Gunawan E, Trijono D, Rachmita AR. 2016. Panel Petani Nasional (Patanas): analisis indikator pembangunan pertanian dan perdesaan pada agroekosistem lahan sawah berbasis padi. Laporan Akhir Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Saptana, Purwantini TB, Zakaria AK, Sunarsih, Muslim C, Rachmita AR. 2017. Panel Petani Nasional (Patanas): analisis indikator pembangunan pertanian dan perdesaan pada

- agroekosistem lahan kering berbasis sayuran dan palawija. Laporan Akhir Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Saptana, Purwantini TB, Sunarsih, Muslim C, Supriadi H, Zakaria AK. 2018. Panel Petani Nasional (Patanas): analisis indikator pembangunan pertanian dan perdesaan pada agroekosistem lahan kering berbasis komoditas perkebunan. Laporan Akhir Hasil Penelitian. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Sukarman, Mulyanto B. 2016. Ketersediaan lahan untuk tanaman pertanian: basis dan peluang pengembangan. Dalam Pasandaran E, Heriawan R, Haryono, editors. Sumber daya lahan dan air, prospek pengembangan dan pengelolaan. Jakarta (ID): IAARD Press. hlm. 585-600.
- Sumaryanto dan Pasandaran E. 2011. Perspektif penggunaan lahan basah untuk pertanian tanaman pangan. Dalam Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press.
- Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. 2011. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press.
- Suradisastra K, Sutrisna N. 2011. Membangun kemampuan pengelolaan lahan daerah otonom. Dalam Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press.
- Suradisastra K, Saliem HP. 2011. Manajemen komunal kegiatan pertanian. Dalam Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press.
- Syahyuti. 2011. Efektivitas *Land Reform* dalam meningkatkan akses terhadap lahan. Dalam Suradisastra K, Sayaka B, Saliem HP, Haryono, Pasandaran E, dan Kasryno F, editors. Membangun kemampuan pengelolaan lahan pertanian berkelanjutan. Bogor (ID): IPB Press.
- Todaro MP, Smith SC. 2004. Pembangunan ekonomi di dunia ketiga. Alih bahasa Munandar, H. Edisi ke delapan. Jakarta (ID): Erlangga.

# **DINAMIKA PENERAPAN TEKNOLOGI DAN PRODUKSI PERTANIAN**

**Dewa Ketut Sadra Swastika  
Erwidodo  
Saptana  
Chairul Muslim**

<http://serverlib/psekp/>

## Pendahuluan

Inovasi teknologi sangat penting dalam meningkatkan produksi pertanian, mengingat peningkatan produksi melalui perluasan areal di Indonesia sangat sulit dilakukan, karena makin meluasnya konversi lahan pertanian menjadi nonpertanian. Teknologi bersifat dinamis, yaitu berkembang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan dalam bidang pertanian. Pada era Revolusi Hijau penerapan teknologi pertanian diintroduksi dalam berbagai program seperti Bimas, Inmas, Insus, Supra Insus, dan sebagainya. Namun penggunaan varietas unggul disertai pemupukan kimia yang tidak terkendali ternyata menurunkan kualitas lahan, lingkungan dan efisiensi usaha tani. Berdasarkan pengalaman tersebut, Badan Litbang Pertanian mengintroduksi inovasi teknologi yang disebut teknologi Pengelolaan Tanaman Terpadu (PTT), terutama untuk tanaman padi dan palawija. Teknologi PTT saat ini dijadikan acuan dalam program upaya khusus (Upsus) peningkatan produksi padi, jagung, dan kedelai (Pajale).

Semua upaya perbaikan penerapan teknologi ditujukan untuk meningkatkan produktivitas berbagai komoditas pertanian. Perbaikan teknologi merupakan andalan utama dalam meningkatkan produksi, di tengah masifnya konversi lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian, serta sulitnya membuka lahan baru untuk pertanian. Data terbaru dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa lahan pertanian telah berkurang dari sekitar 7,75 juta ha pada tahun 2013 menjadi sekitar 7,10 juta ha pada tahun 2018.

Permasalahan yang dihadapi sektor pertanian di Indonesia adalah bahwa peningkatan produktivitas tidak disertai dengan peningkatan efisiensi, sehingga biaya produksi selalu lebih tinggi daripada negara lain. Makin sempitnya lahan pertanian makin membuat usaha tani tidak efisien, serta menurunkan kemampuan sektor pertanian dalam menyediakan kebutuhan pangan yang terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan penduduk. Sangat sulit mengharapkan sumber pertumbuhan produksi dari perluasan areal tanam. Konsekuensinya, harus ada terobosan teknologi dalam mempercepat peningkatan produktivitas.

Naskah ini bertujuan untuk menyajikan dinamika penerapan teknologi di berbagai provinsi, serta pengaruhnya terhadap produktivitas berbagai komoditas pertanian di agroekosistem lahan sawah irigasi dan lahan kering. Tujuan lainnya adalah merumuskan alternatif kebijakan dalam rangka pengembangan teknologi untuk mempercepat peningkatan produktivitas pertanian di dua agroekosistem tersebut. Pendekatan yang dilakukan adalah melakukan *review (desk study)* data sekunder dan hasil-hasil penelitian terdahulu. Sumber data utama adalah hasil survei Panel Petani Nasional (Patanas) yang diselenggarakan oleh Pusat Sosial

Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) di berbagai provinsi dari tahun 2007 hingga 2018.

## **Dinamika Penerapan Teknologi**

Secara teknis usaha tani padi sawah selama periode 2007–2016 di lokasi penelitian Patanas telah menerapkan teknologi anjuran. Pola tanam yang diterapkan adalah padi-padi-bera (IP-200). Pola ini tidak berubah dari tahun 2007 hingga 2016. Jika dilihat dari tingkat produktivitas per hektare (*yield*), produktivitas padi di Indonesia tahun 2012, yakni sebesar 5.136 kg/ha, jauh lebih tinggi di dibandingkan dengan produktivitas padi di beberapa negara eksportir beras seperti Thailand (3.000 kg/ha), Pakistan (3.482 kg/ha) dan India (3.591 kg/ha), sedikit lebih rendah dibandingkan produktivitas padi di Vietnam (5.632 kg/ha). Hasil analisis biaya dan pendapatan menunjukkan bahwa pada periode 2007–2016 keuntungan usaha tani sebesar Rp7 juta/ha – Rp9 juta/ha dengan nilai imbalan biaya (R/C) berkisar 2–3. Artinya kegiatan usaha tani padi sawah sangat menguntungkan sehingga layak untuk diusahakan.

Demikian juga halnya dengan usaha tani jagung di lahan kering berbasis palawija. Secara teknis petani jagung hibrida telah menerapkan teknologi anjuran terutama pada musim tanam pertama (MH). Pola tanam berbasis jagung dari tahun 2008 hingga 2017 adalah jagung-jagung-bera (IP-200). Tingkat produktivitas jagung hibrida di lokasi penelitian Patanas pada musim hujan cukup baik, yaitu berkisar antara 4.230-5.860 kg/ha. Tanpa memperhitungkan sewa lahan, keuntungan usaha tani jagung hibrida berkisar antara Rp10,20 juta/ha-Rp14,80 juta/ha, dengan R/C antara 1,77–1,98. Jika sewa lahan diperhitungkan, keuntungan usaha tani jagung sedikit menurun, namun masih tetap tinggi.

Berbeda dengan lahan kering berbasis palawija, sebagian besar petani di lahan kering berbasis sayuran menerapkan pola tanam dengan IP-300. Di desa-desa berbasis kentang penerapan pola tanam dengan IP-300 menunjukkan peningkatan dari rata-rata 66% tahun 2008 menjadi 76% tahun 2017. Sebaliknya penerapan IP-300 di desa-desa berbasis kubis cenderung menurun dari rata-rata 92% tahun 2008 menjadi 86% tahun 2017. Penerapan teknologi sayuran yang perlu mendapat perhatian adalah penggunaan pupuk kimia dan pestisida yang sangat tinggi, sehingga berpotensi membahayakan petani, konsumen, dan mencemari lingkungan.

Tanpa memperhitungkan sewa lahan, keuntungan usaha tani kentang di lokasi penelitian Patanas meningkat dari sekitar Rp23 juta per ha – Rp25 juta per ha tahun 2008, menjadi sekitar Rp93 juta/ha – Rp107 juta/ha pada tahun 2017.

Jika sewa lahan diperhitungkan, keuntungan usaha tani kentang masih tetap tinggi, sehingga usaha tani kentang sangat layak untuk diusahakan.

Penerapan teknologi pada komoditas kubis diwarnai oleh tingginya penggunaan pestisida, sejak awal pertumbuhan hingga menjelang panen. Tingkat produktivitas yang dicapai pada usaha tani kubis di lokasi penelitian Patanas berkisar antara 14,28–17,78 ton per hektare per musim. Tanpa memperhitungkan biaya sewa lahan diperoleh keuntungan usaha tani sebesar Rp17,50 juta/ha/musim – Rp28,91 juta/ha/musim. Rasio penerimaan terhadap biaya produksi (R/C) adalah berkisar antara 2,61-3,02. Artinya, keuntungan usaha tani kubis di lokasi penelitian Patanas melampaui 100%. Jika sewa lahan diperhitungkan, keuntungan usaha tani kubis berkisar antara Rp10,0 juta/ha/musim – Rp22,9 juta/ha/musim. Ini berarti bahwa meskipun petani menyewa lahan, usaha tani kubis masih sangat menuntungkan dan layak diusahakan.

Petani tebu menerapkan teknologi keprasan, dimana penggunaan klon unggul hanya pada awal tanam. Selanjutnya petani memelihara dan memanen tebu hingga keprasan ke-7. Dengan teknologi yang diterapkan, tingkat profitabilitas usaha tani tebu sebesar Rp19,06 juta/ha/tahun – Rp30,51 juta/ ha/tahun dan layak untuk diusahakan.

## **Tinjauan Kebijakan Teknologi**

Produktivitas dan keuntungan usaha tani padi di Indonesia, termasuk di lokasi Patanas cukup tinggi. Produktivitas (*yield*) padi di Indonesia melampaui produktivitas di beberapa negara eksportir seperti Thailand, Pakistan, India, dan sedikit lebih rendah dibandingkan produktivitas padi di Vietnam. Namun, daya saing suatu komoditas tidak hanya ditentukan oleh produktivitas, tetapi juga oleh biaya produksi dan kualitasnya. Dari perspektif efisiensi dan persaingan global, produksi padi/beras di Indonesia masih menghadapi masalah. Padi/beras Indonesia tidak mampu bersaing dengan beras impor, terutama karena biaya produksi padi/beras di Indonesia lebih mahal dibandingkan biaya produksi di beberapa negara produsen dan eksportir beras, khususnya Vietnam dan Thailand. Salah satu indikator inefisiensi adalah harga jual beras yang mencerminkan biaya produksi. Harga beras tingkat produsen di Indonesia pada tahun 2015 tercatat USD688,7/ton, jauh lebih tinggi dibandingkan harga beras tingkat petani di Thailand (USD264/ton), Vietnam (USD287,1/ton) dan di Pakistan (USD340,3/ton).

Tantangan pada masa depan agar beras produksi Indonesia dapat bersaing adalah bagaimana menurunkan biaya produksi beras dan meningkatkan kualitas. Oleh karena itu, untuk komoditas padi/beras, kegiatan R&D dan inovasi perberasan

ke depan tidak bisa hanya dilakukan kepada upaya meningkatkan produktivitas (*yield*), tetapi harus diprioritaskan kepada penciptaan teknologi dan inovasi hemat biaya produksi (*least cost technology*), peningkatan kualitas dan menurunkan biaya distribusi dan pemasaran. Besarnya biaya tenaga kerja memberikan implikasi kebijakan tentang pentingnya dan sudah saatnya pemerintah mendorong penggunaan mekanisasi dalam kegiatan budi daya, panen, dan pasca panen. Sudah saatnya alat dan mesin pertanian hadir untuk menggantikan tenaga kerja manusia yang semakin langka.

Permasalahan pada padi/beras juga terjadi pada jagung. Produktivitas jagung Indonesia (4.840-5.200 kg/ha) lebih tinggi daripada Thailand yang sekitar 4.000 kg/ha, dan sedikit di bawah Brazil yang mencapai 5.550 kg/ha. Meskipun tingkat produktivitas jagung Indonesia cukup tinggi, namun tidak mampu bersaing dengan jagung impor, terutama karena biaya produksi jagung di Indonesia lebih mahal dibandingkan biaya produksi di beberapa negara produsen dan eksportir jagung, khususnya Brazil dan Thailand.

Seperti kasus padi/beras, tantangan pada masa depan agar jagung produksi Indonesia dapat bersaing, baik di pasar domestik maupun pasar global, adalah bagaimana biaya produksi jagung di Indonesia dapat ditekan dengan tetap meningkatkan kualitas. Oleh karena itu, kegiatan penelitian dan pengembangan (R&D) dan inovasi industri jagung kini dan ke depan tidak hanya dilakukan dalam upaya meningkatkan produktivitas tetapi juga harus diprioritaskan kepada penciptaan teknologi dan inovasi yang berperan dalam menurunkan biaya produksi, peningkatan kualitas dan menurunkan biaya distribusi dan pemasaran. Kebijakan pemerintah perlu diprioritaskan pada pengendalian harga *input* produksi, meningkatkan akses petani terhadap kredit alsintan, kredit lunak untuk modal tunai, dan kebijakan stabilisasi harga jagung.

Untuk komoditas kentang, data Patanas menunjukkan bahwa usaha tani kentang menguntungkan dan layak untuk diusahakan. Namun produktivitas kentang di Indonesia masih rendah dibandingkan produktivitas kentang di negara eksportir kentang dunia. Biaya produksi kentang di Indonesia tahun 2018, yang diprosi dengan harga kentang di tingkat produsen, sebesar USD766/ton, jauh lebih tinggi dibandingkan harga kentang di tingkat produsen di Australia (USD381/ton), Netherland (USD183/ton), USA (USD187/ton) dan Thailand (USD378/ton). Jelas bahwa kentang produksi Indonesia tidak berdaya saing. Oleh karena itu, langkah ke depan agar kentang produksi Indonesia dapat bersaing adalah melalui peningkatan efisiensi produksi agar biaya produksi lebih rendah, dengan tetap mengupayakan kualitas yang baik.

Komponen biaya tertinggi dan penting untuk ditekan dalam usaha tani kentang adalah biaya benih. Semula berdasarkan Kepmentan Nomor 01/Kpts/SR.130/12/2012 bahwa benih sebar kentang adalah G4. Terbitnya Permentan No.116/Permentan/ SR.120/11/2013 memuat perubahan kelas benih sebar kentang bersertifikat dari G4 menjadi G2, berlaku mulai November 2015. Perubahan kelas benih sebar dari G4 menjadi G2 mempunyai berbagai dampak negatif, antara lain (1) volume benih sebar yang dihasilkan menurun drastis, (2) biaya produksi benih lebih tinggi sehingga harga benih menjadi lebih mahal, (3) petani makin tidak mau membeli benih bersertifikat yang lebih mahal, (4) banyak produsen/penangkar benih (sekitar 90% di Jawa Barat) yang bangkrut.

Permasalahan utama yang menonjol pada budi daya kubis adalah penggunaan *input* tinggi mencakup pupuk kimia dan pestisida. Kubis disemprot dengan pestisida sejak awal pertumbuhan hingga menjelang panen, sehingga residu pestisida pada kubis diyakini sangat tinggi. Petani kubis yang mengupas kelopak luar kubis sebelum dijual, tidak mau memberi daun kelopak kubis pada ternak kambing, karena mereka tahu betapa tingginya residu pestisida pada kubis. Kondisi ini, selain menyebabkan biaya produksi kubis tinggi, juga berpotensi membahayakan petani, konsumen, serta mencemari lingkungan.

Untuk tebu, secara umum petani sudah menggunakan teknologi yang memadai, namun sebagian besar petani menggunakan teknologi keprasan sampai keprasan ke-7, bahkan lebih. Akibatnya, produksi tebu/gula masih rendah dan Indonesia masih berstatus sebagai salah satu negara importir terbesar gula dunia. Industri gula di Indonesia tidak efisien sehingga tidak mampu bersaing dengan gula impor. Inefisiensi dapat dilihat dari relatif rendahnya tingkat hasil (*yield*) tebu dan biaya produksi tebu per hektare yang diproksi dari harga produsen. Di Indonesia harga tebu di tingkat petani, sebesar USD52 per ton, ternyata jauh lebih tinggi dibandingkan harga tebu di Brazil USD 20,5 per ton, Thailand USD 20,9 dan Pakistan USD39,4. Tantangan ke depan adalah bagaimana meningkatkan efisiensi produksi, sehingga harga tebu/gula Indonesia bisa bersaing dengan gula dari negara-negara eksportir.

Dalam industri tebu/gula, masih terdapat permasalahan yang berpotensi konflik (*distrust*) antara petani tebu dengan pabrik gula, menyangkut transparansi timbangan dan rendemen tebu. Pabrik gula bisa saja menganggap kualitas tebu petani kurang baik. Di sisi lain, petani menganggap pabrik gula tidak transparan dalam menetapkan rendemen. Ada kebiasaan pabrik gula menimbun dan mencampur tebu dari berbagai pemasok menjadi satu. Dari semua tebu yang dihimpun, muncul rendemen rata-rata yang diberikan kepada semua petani

pemasok tebu. Kondisi ini merugikan bagi petani yang berupaya meningkatkan kualitas atau rendemen tebu, sehingga berikutnya kurang termotivasi untuk meningkatkan kualitas tebu.

## Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

1. Data Patanas memperlihatkan bahwa usaha tani komoditas pertanian (padi sawah, jagung, kentang, kubis dan tebu) layak diusahakan dan menguntungkan petani. Namun, ke-5 komoditas tersebut sampai saat ini tidak berdaya saing baik di pasar domestik maupun di pasar global.
2. Tantangan ke depan adalah bagaimana efisiensi produksi, produktivitas dan kualitas produksi dapat ditingkatkan sehingga biaya produksi dan harga pokok bisa diturunkan, sehingga mampu bersaing dengan negara-negara produsen lainnya. Untuk itu, kegiatan R&D dan inovasi teknologi hemat biaya serta peningkatan produktivitas dan kualitas pada masa depan perlu mendapat prioritas.
3. Kebijakan perubahan kelas benih sebar kentang dari G4 menjadi G2, menimbulkan banyak permasalahan yang menyebabkan kelangkaan benih dan bangkrutnya sekitar 90% produsen/ penangkar benih di Jawa Barat, dan mungkin juga di provinsi lain. Untuk menumbuhkan kembali produsen/penangkar benih dan meningkatkan ketersediaan benih, perlu dipertimbangkan untuk mengembalikan kelas benih sebar kentang ke G4.
4. Usaha tani sayuran (kentang dan kubis) cenderung menggunakan *input* eksternal (pupuk kimia dan pestisida) dengan frekuensi dan dosis tinggi yang berpotensi membahayakan konsumen dan mencemari lingkungan. Untuk meningkatkan efisiensi, penerapan teknologi LEISA (*Low External Inputs for Sustainable Agriculture*) perlu menjadi pertimbangan untuk dipromosikan.
5. Permasalahan *distrust* yang berpotensi menimbulkan konflik, adalah masalah transparansi rendemen tebu. Masalah lain ialah petani yang berusaha meningkatkan kualitas tebu menjadi kurang termotivasi untuk terus meningkatkan mutu tebu, karena mendapat rendemen yang sama dengan petani lain yang mutu tebunya kurang baik. Untuk mengatasi masalah *distrust* dan tetap mendorong petani untuk meningkatkan mutu tebu, maka penggunaan teknologi *corner sampler* yang mengukur rendemen tebu tiap petak milik petani di lapangan merupakan alternatif yang penting untuk dikembangkan.

# **DINAMIKA MOBILITAS DAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA PERTANIAN DAN PERDESAAN**

**Tahlim Sudaryanto  
Bambang Irawan  
Ashari  
Sunarsih**

## Pendahuluan

Sektor pertanian dan perdesaan di negara-negara Asia, termasuk Indonesia, telah mengalami transformasi yang dinamis walaupun bervariasi antarnegara dan antarwilayah dalam suatu negara. Untuk negara-negara dengan pertanian berbasis sereal seperti Indonesia, maka arah transformasi adalah dari pertanian subsisten dengan basis produksi sereal ke arah tanaman lain yang bernilai tinggi (*high value commodities*) dan lebih komersial serta ke arah kegiatan *off-farm*.

Dalam periode tahun 1961-2014 proporsi areal komoditas bernilai tinggi di Asia terus meningkat. Demikian juga, proporsi nilai produksi ternak, sedangkan nilai produksi tanaman menurun (Huang 2018). Dalam periode tahun 1980–2010 persentase areal tanaman nonsereal meningkat dengan cepat terutama di Tiongkok, Indonesia, Laos, dan Vietnam. Arah tersebut disertai dengan transformasi struktur kesempatan kerja dan pendapatan rumah tangga.

Pada fase berikutnya transformasi akan mengarah pada kegiatan *non-farm*. Sebagai dampak dari proses transformasi tersebut, terjadi peningkatan produktivitas tenaga kerja, pendapatan rumah tangga dan penurunan tingkat kemiskinan. Faktor-faktor pendorong dari proses transformasi tersebut pada umumnya adalah: inovasi teknologi, investasi, kelembagaan (terutama lahan dan tenaga kerja), dan kebijakan pemerintah. Tulisan ini difokuskan pada struktur, mobilitas dan produktivitas tenaga kerja, sebagai salah satu dampak dari proses transformasi di atas, serta implikasi kebijakan yang diperlukan. Data-data yang digunakan dalam tulisan ini terutama berdasarkan hasil penelitian di desa-desa Patanas.

## Mobilitas Tenaga Kerja Antarsektor

Pada tahun 2015 jumlah penduduk yang memiliki pekerjaan mencapai sekitar 114,8 juta orang. Sekitar 37,8 juta atau 32,9% tenaga kerja bekerja di sektor pertanian, sedangkan sisanya (67,1%) bekerja di sektor nonpertanian. Dari seluruh sektor ekonomi, pangsa penyerapan tenaga kerja pertanian adalah yang paling tinggi yang menunjukkan bahwa ketersediaan lapangan kerja secara nasional masih sangat tergantung kepada sektor pertanian. Sektor ekonomi lain yang memiliki pangsa besar dalam penyerapan tenaga kerja nasional adalah sektor konstruksi (22,4%), akomodasi, makanan dan minuman (15,6%), serta industri pengolahan (13,3%).

Antara tahun 2011 dan 2015 jumlah tenaga kerja meningkat 5,15 juta orang atau rata-rata peningkatan sebesar 1,2%/tahun. Peningkatan jumlah tenaga kerja

tersebut terutama didorong oleh semakin terbukanya lapangan kerja pada sektor nonpertanian terutama sektor konstruksi yang menyumbang sekitar 44,5% terhadap kenaikan tenaga kerja. Sektor lain yang memiliki peranan besar terhadap kenaikan lapangan kerja nasional adalah sektor pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah dan daur ulang dan sektor penyediaan akomodasi, makanan dan minuman yang memiliki kontribusi lebih dari 25% terhadap kenaikan tenaga kerja nasional.

Dalam periode yang sama, penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian, justru turun sebesar 1,6 juta orang atau rata-rata turun sekitar 1%/tahun. Penurunan lapangan kerja pada sektor pertanian dapat terjadi akibat beberapa faktor yaitu (1) semakin sempitnya lahan pertanian akibat konversi lahan yang selanjutnya berdampak pada turunnya daya serap tenaga kerja sektor pertanian, (2) tenaga kerja di sektor pertanian beralih ke sektor lain yang memiliki produktivitas lebih tinggi, (3) semakin terbukanya lapangan kerja di sektor lain yang umumnya dimanfaatkan oleh generasi muda yang semula bekerja di sektor pertanian, (4) semakin baiknya infrastruktur transportasi dan komunikasi yang memungkinkan mobilitas tenaga kerja pertanian di perdesaan ke daerah lain yang memiliki lapangan kerja nonpertanian relatif besar seperti di daerah perkotaan, dan (5) semakin sempitnya lapangan kerja berburuh tani akibat tergeser oleh mekanisasi pertanian.

Turunnya penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian tidak sejalan dengan upaya pengentasan kemiskinan mengingat sebagian besar masyarakat miskin bekerja pada sektor tersebut dan masyarakat miskin umumnya hanya mengandalkan tenaga kerja sebagai sumber daya ekonomi yang utama. Berdasarkan hal tersebut, maka turunnya lapangan kerja di sektor pertanian akan semakin membatasi kesempatan kerja yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan mereka. Namun demikian, penurunan lapangan kerja pada sektor pertanian, justru terjadi di sebagian besar provinsi di Indonesia.

Semakin menurunnya penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian memberikan indikasi adanya pergeseran kesempatan kerja di sektor nonpertanian. Perpindahan tenaga kerja antarsektor dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik ekonomi maupun nonekonomi. Hasil kajian Tocco et al. (2012) menyebutkan ada lima kelompok faktor yang memengaruhi keputusan berpindah pekerjaan dari sektor pertanian ke nonpertanian, yaitu (1) karakteristik individu (umur, pendidikan, pengalaman, gender, status perkawinan, dan suku bangsa), (2) karakteristik keluarga (jumlah anak, umur anak, dan ukuran keluarga), (3) karakteristik usaha

pertanian (ukuran penguasaan lahan, ukuran usaha tani, sistem usaha tani, produktivitas), (4) karakteristik finansial (pendapatan di luar pekerjaan, subsidi pertanian, manfaat sosial, dan pendapatan tidak tetap), dan (5) karakteristik lokasi dan pasar tenaga kerja (tingkat penyerapan tenaga kerja, akses terhadap pekerjaan, kepadatan penduduk, urbanisasi, dan lokasi wilayah).

## **Mobilitas Tenaga Kerja Antar-Daerah**

Mobilitas tenaga kerja antardaerah bisa terjadi dikarenakan adanya distribusi penduduk yang tidak merata, adanya faktor-faktor pendorong dan penarik bagi penduduk untuk melakukan migrasi, dan adanya desentralisasi pembangunan. Hal ini didorong pula oleh jaringan komunikasi serta sarana transportasi yang semakin baik sehingga memudahkan pergerakan tenaga kerja dari satu daerah ke daerah lain. Data Susilowati et al. (2010) menunjukkan bahwa tidak ada satu provinsi pun yang tidak mengalami perpindahan penduduk baik perpindahan masuk maupun perpindahan ke luar.

Beberapa kebijakan pemerintah dapat memengaruhi migrasi penduduk. Menurut Todaro (2000) di antara kebijakan tersebut adalah: kebijakan di bidang pengupahan tenaga kerja, program-program promosi jabatan, tata ruang dan tata guna tanah, kebijakan harga komoditas, alokasi kredit, perpajakan, promosi ekspor, substitusi impor, program investasi, kebijakan perdagangan dan valuta asing, program pelayanan kesehatan dan keluarga berencana, sistem pendidikan, mekanisme bekerjanya pasar tenaga kerja, dan kebijakan di bidang alih teknologi.

Migrasi tenaga kerja rumah tangga ke daerah lain atau ke sektor ekonomi lainnya, baik yang bersifat komutasi, sirkulasi, maupun tetap mengalami perubahan karena berubahnya kondisi ekonomi, sosial, dan budaya di daerah asal dan daerah tujuan (Sinuraya dan Saptana 2007). Dari hasil kajian Patanas terdahulu (Saptana dan Purwantini 2015) mengungkapkan bahwa di desa Patanas yang melakukan migrasi terbanyak ditemukan di desa LK perkebunan (17,9%), kemudian berturut-turut LK palawija (16,0%), LK sayuran (11,6%), dan LS padi (9,9%).

Dari hasil analisis data Patanas tahun 2007-2018, terlihat bahwa jumlah AK yang melakukan migrasi pada tiga titik waktu terlihat cukup dinamis (Tabel Lampiran 1). Dalam dua periode terakhir pelaku migran paling banyak dijumpai pada desa-desa LK-perkebunan. Salah satu faktor tingginya tingkat migrasi di perdesaan berbasis komoditas perkebunan adalah keterbatasan sumber daya alam dan kondisi lahan yang marginal sehingga menyebabkan rendahnya tingkat produktivitas lahan, intensitas tanam yang rendah, yang akhirnya menyebabkan tingkat pendapatan yang rendah. Selain itu, terdapat daya tarik yang kuat, seperti

pendapatan di luar sektor pertanian yang lebih tinggi dibanding pendapatan yang diperoleh di dalam desa. Jenis migrasi permanen juga paling

dominan terjadi di LK perkebunan. Fenomena yang cukup menarik adalah semakin banyak juga angkatan kerja di LS padi yang melakukan migrasi pada periode 2010–2016. Migrasi di LS padi sangat didominasi oleh migrasi komutasi.

Berdasarkan jenis migrasi, maka jenis komutasi adalah yang banyak dilakukan (47–62%), yakni tenaga kerja melakukan bepergian dengan tujuan untuk bekerja dengan cara pulang pergi dari tempat tinggal. Hal ini dilakukan karena umumnya jarak lokasi kerja relatif dekat. Jenis sirkulasi juga banyak dilakukan, terutama di agroekosistem LK sayuran (31%). Jenis migrasi sirkulasi biasanya dilakukan karena jarak atau waktu tempuh relatif lama/jauh, selain karena sifat pekerjaannya yang mengharuskan untuk tinggal sementara di kota tujuan. Sementara itu, jenis migrasi permanen biasanya dilakukan oleh tenaga kerja yang tempat kerjanya relatif jauh, terutama ke luar negeri dengan sistem kontrak lebih dari 1 tahun.

Jenis pekerjaan anggota rumah tangga yang bermigrasi di lokasi tujuan umumnya di agroekosistem LS padi, dengan jenis pekerjaan migran yang dominan adalah di sektor pertanian. Dalam hal ini para migran melakukan usaha tani di luar desa tempat tinggalnya atau bahkan luar kecamatan. Lahan pertanian yang diusahakan di sini bisa berupa lahan milik maupun lahan nonmilik (sewa, gadai, sakap, atau lainnya). Bila lahan usahanya relatif mudah dijangkau maka pola migrasi dengan komutasi, sedangkan bila lahan usahanya relatif jauh maka pola migrasi dilakukan dengan sirkulasi.

Fenomena melakukan usaha tani di luar desa tidak hanya ditemui di agroekosistem LS padi, tetapi juga di agroekosistem lainnya. Sebagai contoh di LK perkebunan (tebu), karena terbatasnya lahan pertanian yang dimiliki dan jarang ditemui petani yang menyewakan lahannya, maka untuk memperluas skala usahanya kebanyakan mereka menyewa lahan ke luar desa bahkan ada yang sampai ke luar kabupaten. Hal yang sama ditemui di agroekosistem LK palawija dan LK sayuran, antara lain di beberapa wilayah yang berdekatan dengan Perhutani, mereka melakukan kerja sama untuk memanfaatkan lahan, yang ditanami sayuran atau palawija.

Jenis pekerjaan buruh tani banyak ditemukan di agroekosistem sawah karena umumnya jenis kegiatan pertanian padi sawah dilakukan serentak di suatu wilayah seperti tanam dan panen, sehingga para buruh secara bergantian bekerja antardesa. Hal ini juga berlaku sebaliknya, bila di desa Patanas memerlukan pekerja untuk tanam maupun panen, maka migran dari luar desa masuk untuk melakukan

kegiatan tersebut, sehingga mobilitas buruh tani cukup tinggi bila musim tanam dan musim panen. Migrasi terbukti memberikan dampak positif terhadap peningkatan pendapatan rumah tangga dan perkembangan

ekonomi wilayah perdesaan (Susilowati et al. 2009). Lebih lanjut dikemukakan bahwa urbanisasi (migrasi desa-kota) tidak dapat dihilangkan selama terjadi kesenjangan produktivitas antarsektor dan ketidakmerataan pertumbuhan dan pembangunan antarwilayah. Migrasi dikaitkan dengan produktivitas tenaga kerja dalam dimensi yang lebih luas. Hasil kajian menunjukkan bahwa tenaga kerja migran memberi sumbangan terhadap peningkatan produktivitas tenaga kerja. Hal ini dijelaskan bahwa di satu pihak jumlah migrasi masuk (absolut) meningkat setiap periode, di pihak lain produktivitas tenaga kerja juga meningkat.

### **Produktivitas Tenaga Kerja**

Secara mikro (di tingkat rumah tangga), produktivitas tenaga kerja pertanian adalah perbandingan pendapatan pertanian dengan jumlah tenaga kerja yang bekerja di pertanian. Peningkatan produktivitas hanya dimungkinkan dengan adanya peningkatan efisiensi dan sistem kerja, teknik produksi, dan adanya peningkatan keterampilan dari tenaga kerjanya. Peningkatan produktivitas tenaga kerja merupakan sasaran strategis karena peningkatan produktivitas faktor-faktor lain sangat tergantung pada kemajuan tenaga manusia yang memanfaatkannya. Menurut Handoko (2011) faktor-faktor yang memengaruhi produktivitas kerja adalah (1) tingkat pendidikan, (2) keterampilan, (3) disiplin kerja, (4) motivasi, (5) gizi dan kesehatan, (6) tingkat penghasilan, (7) jaminan sosial, (8) lingkungan dan iklim kerja, (9) hubungan industrial, (10) teknologi, (11) sarana produksi, (12) manajemen, (13) kesempatan berprestasi.

Produktivitas tenaga kerja sektor pertanian bervariasi antarsubsektor dan antarwilayah (Hasanah 2014). Menurut Manning dan Purnagunawan (2012), perbedaan produktivitas tenaga kerja antarsektor disebabkan karena perbedaan dalam jam kerja masing-masing sektor. Sektor pertanian merupakan sektor yang relatif padat karya dan cenderung menggunakan lebih banyak pekerja keluarga dengan jam kerja sedikit. Data BPS (2011) menunjukkan bahwa sekitar 62% tenaga kerja sektor pertanian bekerja di bawah 35 jam per minggu.

Hasil penelitian Patanas terdahulu (Purwantini dan Supriyati 2015) mengungkapkan bahwa secara urutan produktivitas tenaga kerja pertanian dari yang tertinggi ke yang terendah adalah pada agroekosistem LS padi, LK sayuran, LK perkebunan dan terendah di LK palawija. Namun demikian, pada tipe desa LK palawija terjadi peningkatan yang paling besar diikuti oleh LS padi, LK sayuran, LK

perkebunan. Sementara itu produktivitas tenaga kerja nonpertanian lebih rendah karena usaha nonpertanian yang berkembang di perdesaan jumlahnya masih terbatas, usaha tingkat rumah tangga dengan modal yang relatif kecil, dan atau dengan teknologi yang relatif sederhana, sehingga menghasilkan pendapatan yang relatif kecil. Hal ini berbeda dengan fenomena nasional, di mana produktivitas tenaga kerja sektor pertanian paling rendah dibandingkan dengan sektor lainnya (Hasanah 2014).

Hasil analisis Patanas tahun 2007-2018 memberikan informasi bahwa produktivitas tenaga kerja selalu mengalami kenaikan (nominal) sepanjang waktu dengan kenaikan yang bervariasi antar-agroekosistem (Tabel Lampiran 2). Kenaikan tersebut diduga merupakan konsekuensi dari kenaikan harga-harga akibat inflansi dan naiknya tingkat upah. Secara umum terlihat bahwa produktivitas tenaga kerja nonpertanian selalu konsisten dan lebih tinggi dibandingkan produktivitas tenaga kerja sektor pertanian. Khusus untuk tenaga kerja pertanian, Tabel 2 menunjukkan bahwa Pada periode akhir-akhir ini terlihat bahwa produktivitas tenaga kerja di LK sayuran adalah yang tertinggi yaitu Rp46,8 juta/tahun, jauh lebih tinggi dibandingkan LS padi (Rp23,7 juta), LK perkebunan (Rp16,9 juta), dan LK palawija (Rp11,7 juta). Pertumbuhan produktivitas TK pertanian di LK sayuran juga paling tinggi selama tiga periode, yaitu 90,9%/tahun.

## **Faktor-Faktor yang Memengaruhi Mobilitas dan Produktivitas Tenaga Kerja Pertanian**

### ***Faktor-Faktor yang Memengaruhi Migrasi***

Faktor-faktor yang memengaruhi keputusan seseorang anggota rumah tangga atau pekerja untuk melakukan kegiatan migrasi sangat banyak dan kompleks. Menurut Todaro (1984) ada tiga karakteristik pokok yang mempengaruhi seseorang melakukan migrasi. *Pertama*, migrasi terutama dipicu oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi yang rasional yang mencakup biaya-biaya yang harus dikeluarkan dan keuntungan-keuntungan yang akan diterima. *Kedua*, keputusan-keputusan untuk melakukan migrasi tergantung pada perbedaan tingkat upah riil yang terjadi antara di desa dan di kota. *Ketiga*, peluang untuk memperoleh pekerjaan di kota dan tingkat pengangguran yang terjadi di kota dan di desa. Fenomena terjadinya tingkat migrasi yang melebihi tingkat kesempatan kerja di kota atau sebaliknya adalah mungkin saja terjadi, sehingga banyak migran yang akhirnya memasuki sektor-sektor informal terutama pada kegiatan usaha dagang dan kaki lima.

Hasil kajian Noekman dan Erwidodo (1992) mengemukakan bahwa luas tanah milik, umur, dan pendidikan mempunyai pengaruh nyata terhadap peluang migrasi anggota rumah tangga petani. Hasil kajian empiris di agroekosistem LK perkebunan juga diperoleh temuan yang serupa. Artinya, makin luas lahan perkebunan yang dimiliki petani makin kecil peluang anggota rumah tangga

untuk melakukan migrasi ke kota. Sementara itu, terkait aspek pendidikan, makin tinggi tingkat pendidikan anggota rumah tangga petani di agroekosistem LK perkebunan makin besar peluang bermigrasi untuk mencari penghidupan yang lebih baik di kota. Suryana dan Nurmawati (1989) mengungkapkan bahwa kelompok angkatan kerja perdesaan yang berpendidikan formal lebih tinggi cenderung tidak memilih sektor pertanian sebagai lapangan pekerjaan utama.

Hasil kajian yang dilakukan Syafa'at et al. (1998) memberikan informasi secara lebih lengkap tentang faktor-faktor yang memengaruhi seseorang melakukan migrasi ke kota. Faktor-faktor tersebut dipilah menjadi dua peubah penciri individu, yaitu umur, pendidikan, status perkawinan, dan jenis kelamin. Semakin tua umur seseorang semakin kecil peluang melakukan migrasi atau semakin besar hambatan untuk melakukan migrasi. Selanjutnya semakin tinggi tingkat pendidikannya semakin besar peluang untuk melakukan migrasi. Dilihat dari status perkawinan, orang yang telah kawin semakin kecil peluangnya melakukan migrasi. Secara umum, kaum pria memiliki peluang lebih besar dibandingkan kaum wanita dalam melakukan migrasi, meskipun harus diakui kegiatan migrasi antarnegara terutama untuk jenis pekerjaan pembantu rumah tangga dan pelayan toko, migran wanita lebih besar dibandingkan pria.

Hasil kajian terdahulu (Saptana dan Purwantini 2015) menunjukkan bahwa faktor utama yang memengaruhi anggota rumah tangga melakukan migrasi secara agregat di desa-desa agroekosistem LK-perkebunan tahunan didominasi oleh terbatasnya kesempatan kerja di desa (57,4%), tidak punya lahan/lahan sempit (31,7%), mempunyai keterampilan/pendidikan tinggi (31,6%), musim sepi di kegiatan pertanian (27,4%), dan bekerja di pertanian dianggap tidak bergengsi terutama pada generasi muda (14,8%).

Secara agregat dapat dilihat bahwa faktor utama yang mendorong anggota rumah tangga melakukan migrasi pada daerah agroekosistem lahan kering berbasis perkebunan adalah terbatasnya kesempatan kerja di dalam desa. Alasan lain sebagai faktor pendorong migrasi adalah upah pertanian rendah. Hal ini juga didukung dengan alasan yang mengemukakan bahwa karena musim sepi di pertanian. Tampaknya faktor pendorong musim sepi di pertanian bukan lagi merupakan faktor pendorong bermigrasi. Hal ini menunjukkan bahwa pola migrasi

tidak tergantung pada musim sepi pertanian di daerah asal karena para migran tidak menunggu masa sepi di pertanian untuk bermigrasi.

Secara umum terdapat dua faktor penyebab migrasi: (1) faktor pendorong dan (2) faktor penarik. Beberapa faktor yang mendorong migrasi, di antaranya: (1) kesempatan kerja yang terbatas di dalam desa, (2) upah yang rendah dan tidak kontinu tersedia, (3) pemilikan lahan yang sempit di desa, (4) kesempatan

kerja/usaha terbatas, (5) kerja di sektor pertanian dianggap kurang bergengsi (oleh tenaga kerja muda), (6) pendidikan generasi muda yang lebih tinggi cenderung mencari pekerjaan nonpertanian, dan (7) keahlian yang dimiliki memiliki nilai jual lebih tinggi di luar desa.

Sementara faktor menarik masih didominasi juga oleh faktor ekonomi, di antaranya (1) kesempatan kerja lebih luas di tempat tujuan, (2) upah yang lebih tinggi, (3) pendapatan lebih stabil, (4) memiliki kenalan/famili di tempat tujuan, (5) fasilitas sosial ekonomi lebih tersedia, dan (6) meningkatkan status sosial keluarga.

### ***Faktor-Faktor yang Memengaruhi Produktivitas***

Berdasarkan hasil kajian Purwantini dan Supriati (2015), produktivitas tenaga kerja pertanian di perdesaan Patanas dipengaruhi oleh jumlah tenaga kerja, skala usaha, pendapatan dari sektor pertanian dan tahun. Secara umum, produktivitas tenaga kerja pertanian meningkat dalam periode tiga tahunan, yang ditunjukkan dengan variabel *dummy* tahun yang negatif (artinya produktivitas tenaga kerja pertanian pada awal tahun lebih rendah) dan nyata kecuali di LK palawija. Namun demikian, masih ada faktor-faktor lain yang memengaruhi produktivitas tenaga kerja pertanian yang tidak dimasukkan dalam pendugaan. Hal ini terlihat dari nilai  $R^2$  yang bervariasi dari 0,35–0,85. Pada tipe desa LS padi, sekitar 84% variasi produktivitas tenaga kerja pertanian dipengaruhi oleh jumlah tenaga kerja, skala usaha, pendapatan dari sektor pertanian dan tahun, sedang pada tipe desa LK sayuran, faktor-faktor tersebut hanya dapat menjelaskan sekitar 35% dari variasi produktivitas tenaga kerja pertanian.

Jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian berpengaruh nyata dan negatif terhadap produktivitas tenaga kerja pertanian kecuali di LK palawija. Dari hasil pendugaan terlihat bahwa kenaikan jumlah tenaga kerja akan menurunkan produktivitas tenaga kerja pertanian. Hal ini, mengindikasikan bahwa jumlah tenaga kerja sudah melampaui batas maksimal, sehingga penambahan tenaga kerja justru akan menurunkan produktivitasnya. Hal ini sesuai dengan fenomena di tingkat makro, bahwa penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian relatif lebih besar dibandingkan dengan sumbangan terhadap PDB sektor pertanian.

Penguasaan lahan dan pendapatan dari kegiatan pertanian berpengaruh nyata dan positif terhadap produktivitas tenaga kerja pertanian pada semua tipe desa. Hal ini juga mengindikasikan bahwa luas lahan atau skala usaha merupakan faktor utama yang menentukan tinggi rendahnya produktivitas tenaga kerja pertanian. Dengan demikian, peningkatan produktivitas tenaga kerja pertanian dapat dilakukan melalui pengurangan tenaga kerja, peningkatan skala usaha serta kapasitas produksi komoditas (produktivitas dan harga *output*) yang mempengaruhi pendapatan.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan**

Sektor pertanian masih menjadi sumber pendapatan rumah tangga di perdesaan, namun dengan kecenderungan menurun. Pada semua agro ekosistem, produktivitas tenaga kerja pertanian di perdesaan masih lebih tinggi namun dengan laju pertumbuhan lebih rendah dibandingkan dengan sektor nonpertanian.

Kesempatan kerja di sektor pertanian cenderung semakin terbatas pada masa yang akan datang. Kecenderungan tersebut tidak sejalan dengan upaya pengentasan kemiskinan karena sebagian besar penduduk miskin tinggal di perdesaan dan bekerja di sektor pertanian. Oleh karena itu upaya pengentasan kemiskinan tidak cukup hanya mengandalkan pada sektor pertanian, tetapi perlu didukung oleh pembangunan sektor nonpertanian di daerah perdesaan. Pembangunan sektor nonpertanian diprioritaskan pada kegiatan intensif tenaga kerja dan bukan intensif modal agar dapat membuka lapangan kerja yang lebih luas di perdesaan dan menjadi sumber pendapatan bagi masyarakat miskin.

Migrasi tenaga kerja dari desa ke kota lebih banyak disebabkan oleh bidang pekerjaan di perdesaan yang tidak menjamin kehidupan yang layak. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan dan program pembangunan komoditas bernilai tinggi yang mampu menjadikan wilayah perdesaan mampu menjamin kehidupan warganya. Upaya-upaya tersebut dapat dilakukan melalui pelatihan keterampilan teknis dan kapasitas menegerial tenaga kerja muda di perdesaan dalam usaha agribisnis, disertai modernisasi pertanian secara menyeluruh. Program strategis Konstratani hendaknya menjadi wahana untuk modernisasi pertanian di tingkat kecamatan disertai kegiatan pelatihan tenaga kerja dan sistem informasi digital tentang kebutuhan tenaga kerja di setiap lokasi sehingga memperlancar mobilitas tenaga kerja antardaerah.

Produktivitas tenaga kerja pertanian bervariasi antaragroekosistem dan komoditas, dari yang tertinggi di perdesaan sawah berbasis padi sawah, lahan kering berbasis sayuran, lahan kering berbasis perkebunan, dan terendah di desa

lahan kering berbasis palawija. Produktivitas tenaga kerja pertanian dipengaruhi oleh jumlah tenaga kerja, skala usaha, pendapatan dari sektor pertanian dan tahun. Peningkatan jumlah tenaga kerja berpengaruh nyata dan negatif. Skala usaha dan pendapatan dari sektor pertanian berpengaruh nyata dan positif. Tahun awal berpengaruh negatif dan nyata, hal ini mengindikasikan produktivitas tenaga kerja meningkat dari tahun ke tahun.

Pada tataran strategi, untuk mendorong migrasi tenaga kerja ke arah komoditas bernilai tinggi, diperlukan kebijakan investasi dan reformasi pasar yang mampu meningkatkan kinerja dan pendapatan dari usaha tani tersebut sesuai dengan permintaan pasar. Selanjutnya dengan terbatasnya sumberdaya lahan, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan pendapatan rumah tangga perdesaan secara bertahap perlu terus didorong secara lebih luas ke arah kegiatan *off-farm* dan *non-farm*, termasuk agroindustri skala kecil. Untuk mewujudkan arah tersebut diperlukan sinergi kebijakan dengan Kementerian dan Lembaga lain baik dalam program maupun pendanaan. Migrasi tenaga kerja antarsektor/subsektor dan antarwilayah memerlukan kemudahan informasi, komunikasi, dan transportasi yang meliputi *hardwares* maupun *softwares*. Sehubungan itu investasi pemerintah maupun swasta dalam bidang tersebut perlu terus ditingkatkan.

Beberapa kebijakan lain yang diperlukan untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja pertanian dan perdesaan adalah: (1) peningkatan kapasitas pengetahuan dan keterampilan tenaga kerja melalui pelatihan, (2) materi pelatihan agar disesuaikan dengan tipologi dan tingkat komersialisasi petani yang memerlukan materi pelatihan berbeda, (3) peningkatan produktivitas dan efisiensi usaha pertanian pada seluruh segmen rantai nilai yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan produktivitas tenaga kerja.

## Daftar Pustaka

- [BPS] Badan Pusat Statistik 2011. Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS).
- Handoko TH. 2011. Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia, Edisi Kedua, Cetakan Kesebelas. Yogyakarta (ID): BPFE.
- Hasanah L. 2014. Perkembangan serapan tenaga kerja sektor pertanian dan produktivitasnya. Makalah disampaikan pada Workshop Tenaga Kerja. Bogor, 15 Desember 2014.
- Huang J. 2018. Inclusive rural transformation in asia: pathway, driving forces and consequences. Power point presentation, China Center for Agricultural Policy, Peking University.
- Manning C, Purnagunawan MR. 2012. Produktivitas tenaga kerja. USAID-SEADI Project. Bahan Presentasi di Bappenas. Jakarta, 15 Juni 2012.

- Noekman KM, Erwidodo. 1992. Pengaruh kondisi desa dan karakteristik individu terhadap mobilitas penduduk (kasus beberapa desa di Jawa Barat). Monograph Series No 4. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Purwantini TB, Supriyati. 2015. Dinamika produktivitas tenaga kerja perdesaan: komparasi antaragroekosistem. Dalam Hermanto, I W. Rusastra, dan B. Irawan (Eds). Panel Petani Nasional: Mobilisasi sumberdaya dan penguatan kelembagaan pertanian. Jakarta (ID): IAARD Press.
- Saptana, Purwantini TB. 2015. Migrasi Tenaga Kerja Pada Desa Lahan Kering Berbasis Perkebunan. Dalam Hermanto, I W. Rusastra, dan B. Irawan (Eds). Panel Petani Nasional: mobilisasi sumberdaya dan penguatan Kelembagaan Pertanian. Jakarta (ID): IAARD Press.
- Sinuraya J, Saptana. 2007. Migrasi tenaga kerja perdesaan dan pola pemanfaatannya. J SOCA. 7 (3): 1-24
- Suryana A, Nurmalina R. 1989. Perspektif mobilitas kerja dan kesempatan kerja perdesaan. Dalam Prosiding Patanas: Perkembangan struktur produksi, ketenagakerjaan dan pendapatan rumah tangga perdesaan. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Susilowati SH, Hutabarat B, Rachmat M, Purwoto A, Sugiarto, Supriyati, Supadi, Zakaria AK, Winarso B, Supriadi H, Purwantini TB, Elizabeth R, Hidayat D, Nurasa T, Muslim C, Maulana M, Iqbal M, Aldillah R. 2010. Indikator pembangunan pertanian dan perdesaan: karakteristik sosial ekonomi petani dan usaha tani padi. Laporan Penelitian. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Susilowati SH, Hadi PU, Sugiarto, Supriyati, Sejati WK, Supadi, Zakaria AK, Purwantini TB, Hidayat D, Maulana M. 2009. Panel Petani Nasional (Patanas): analisis indikator pembangunan pertanian dan perdesaan. Laporan Penelitian. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Syafaat N, Saleh C, Soentoro, Pasaribu SM, Bagyo AS, Sudana W, Susilowati SH, Kustiari R, Waluyo, Sayaka B, Mardiharini M, Adriati, Purwantini TB, Hidayat D, Darwis V, Sumaryanto. 1998. Studi Dinamika Kesempatan Kerja dan Pendapatan Perdesaan (Patanas): Mobilitas tenaga kerja perdesaan. Laporan Penelitian. Bogor (ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Tocco B, Davidova S, Bailey A. 2012. Key Issues in Agricultural Labour Market. A Review of major studies and project reports on agriculture and rural labour markets. Factor market working paper No 20, February 2012.
- Todaro MP. 1984. Pembangunan ekonomi di dunia ketiga. Buku I. Alih Bahasa oleh Aminuddin dan Mursid. Jakarta (ID): Ghalia Indonesia.
- Todaro MP. 2000. Economics Development. 7<sup>th</sup> ed. London (UK): An Imprint of Addison Wesley Longman, Inc. Reading.

## LAMPIRAN

Tabel Lampiran 1. Persentase anggota rumah tangga yang melakukan migrasi di lokasi Patanas

Agroekosistem	Jenis Migrasi	Periode (%)		
		I	II	III
LK-Kebun <sup>1)</sup>	Tidak migrasi	73,57	58,97	57,32
	Komutasi	11,78	20,19	22,61
	Sirkulasi	7,64	9,62	9,55
	Permanen	13,06	17,63	15,29
LK-Palawija <sup>2)</sup>	Tidak migrasi	58,26	66,23	64,32
	Komutasi	12,81	15,58	13,28
	Sirkulasi	22,73	12,99	18,67
	Permanen	9,92	8,23	5,81
LK-Sayuran <sup>3)</sup>	Tidak migrasi	84,30	77,50	70,25
	Komutasi	9,09	11,67	23,97
	Sirkulasi	4,96	8,33	5,79
	Permanen	4,13	5,83	3,31
Sawah Padi <sup>4)*</sup>	Tidak migrasi	na	75,18	63,91
	Komutasi	na	15,89	23,70
	Sirkulasi	na	4,82	9,69
	Permanen	na	6,07	7,72

Catatan: persentase bisa lebih dari 100% karena kemungkinan 1 RT punya dua jenis migrasi, karena yang dilihat anggota RT bukan KK

\* Untuk LS Padi sawah, pada periode I (2007) belum ada pertanyaan dalam kuisioner tentang migrasi

<sup>1)</sup> Desa Lahan kering (LK) perkebunan => Tahun I : 2009; Tahun II : 2012; Tahun III : 2018

<sup>2)</sup> Desa Lahan kering (LK) palawija => Tahun I : 2008; Tahun II : 2011; Tahun III : 2017

<sup>3)</sup> Desa Lahan kering (LK) sayuran => Tahun I : 2008; Tahun II : 2011; Tahun III : 2017

<sup>4)</sup> Desa Lahan sawah (LS) padi => Tahun I : 2007 ; Tahun II : 2010, Tahun III : 2016

Tabel Lampiran 2. Produktivitas tenaga kerja sektor pertanian dan nonpertanian di lokasi penelitian Patanas

Agroekosistem	Uraian	Periode (Rp.000)			
		I	II	III	%/thn
LK Kebun <sup>1)</sup>	Prodv. TK pertanian	7.940	13.086	16.909	12,55
	Prodv. TK	10.213	16.714	23.397	14,34
	Prodv. TK nonpertanian	10.620	16.012	33.025	23,44
LK Palawija <sup>2)</sup>	Prodv. TK pertanian	1.991	5.994	11.681	54,08
	Prodv. TK	3.783	9.292	17.552	40,44
	Prodv. TK nonpertanian	6.903	15.339	23.737	27,09
LK Sayuran <sup>3)</sup>	Prodv. TK pertanian	5.100	18.073	46.805	90,86
	Prodv. TK	6.231	16.570	49.393	76,96
	Prodv. TK nonpertanian	5.683	18.862	24.749	37,28
LS Padi <sup>4)</sup>	Prodv. TK pertanian	9.438	13.203	23.655	16,74
	Prodv. TK	11.456	16.015	26.307	14,40
	Prodv. TK nonpertanian	12.819	15.565	25.729	11,19

Keterangan:

<sup>1)</sup> Desa Lahan kering (LK) perkebunan => Tahun I : 2009; Tahun II : 2012; Tahun III : 2018

<sup>2)</sup> Desa Lahan kering (LK) palawija => Tahun I : 2008; Tahun II : 2011; Tahun III : 2017

<sup>3)</sup> Desa Lahan kering (LK) sayuran => Tahun I : 2008; Tahun II : 2011; Tahun III : 2017

<sup>4)</sup> Desa Lahan sawah (LS) padi => Tahun I : 2007 : Tahun II : 2010, Tahun III : 2016

**DINAMIKA POLA KONSUMSI PANGAN  
RUMAH TANGGA PERTANIAN DAN  
PERDESAAN SERTA IMPLIKASINYA PADA  
KEBIJAKAN PANGAN DAN PERTANIAN**

**Handewi P. Saliem  
Hermanto  
Mewa Ariani  
Tri Bastuti Purwantini**

## Pendahuluan

Salah satu pilar utama pembangunan Indonesia adalah sumber daya manusia (SDM) berkualitas dan berdaya saing. Namun saat ini Indonesia termasuk negara yang menghadapi triple masalah gizi yang berdampak negatif pada kualitas SDM. Di satu sisi Indonesia menghadapi permasalahan defisiensi energi dan protein yang berpengaruh negatif pada status gizi anak balita, di sisi lain Indonesia juga menghadapi masalah kelebihan energi sehingga prevalensi anak balita dan remaja di atas 18 tahun yang kegemukan menjadi relatif tinggi. Berdasarkan data Riset Dasar Kesehatan (Riskesdas) tahun 2018 (Kemenkes 2019), prevalensi *stunting* (kondisi gagal tumbuh pada anak balita akibat kekurangan gizi kronis pada 1000 hari pertama kehidupan) sebesar 30,8%. Salah satu determinan utama terjadinya *stunting* adalah terkait dengan pola makan/konsumsi dikarenakan status ekonomi keluarga yang rendah dan termasuk rawan pangan. Berdasarkan hal tersebut tulisan ini bertujuan untuk menganalisis dinamika pola konsumsi pangan dan pengeluaran rumah tangga pertanian sebagai bahan penyusunan kebijakan pangan dan pertanian.

Analisis dilakukan dengan menggunakan data Panel Petani Nasional (Patanas) untuk rentang waktu 10 tahun (2007/2009 – 2016/2018) dari Pusat Sosial Ekonomi Pertanian (PSEKP). Analisis dilakukan untuk mengetahui dinamika pola konsumsi dan pengeluaran rumah tangga di empat agroekosistem, yaitu (1) agroekosistem lahan sawah padi, (2) lahan kering (LK) palawija, (3) LK sayuran, dan (4) LK perkebunan. Analisis mencakup dinamika pola pengeluaran (tingkat dan pangsa pengeluaran pangan) dan pola konsumsi (konsumsi energi dan protein, skor PPH, tingkat partisipasi konsumsi) menurut agroekosistem serta diperkaya dengan hasil penelitian lain yang relevan.

## Dinamika Pola Pengeluaran

Di empat agroekosistem, tingkat pengeluaran rumah tangga (biasa digunakan sebagai proksi dari pendapatan) pada tiga titik waktu pengamatan (2007–2018) menunjukkan peningkatan secara nominal dengan tingkat perubahan yang berbeda (Tabel Lampiran 1). Peningkatan pada awal periode antara 39%–46%, sedangkan pada periode berikutnya perubahan berkisar 25%–66%, peningkatan terendah dijumpai pada rumah tangga di agroekosistem LK perkebunan.

Peningkatan pengeluaran atau pendapatan secara nominal tersebut belum mencerminkan kondisi sesungguhnya, setelah dideflasi dengan harga beras,

pengeluaran setara beras menunjukkan nilai riil dari pengeluaran tersebut. Secara umum nilai pengeluaran riil rumah tangga meningkat di semua

agroekosistem (kecuali pada rumah tangga di agroekosistem LK sayuran dan LK perkebunan pada periode 2012–2018), dengan peningkatan terbesar pada rumah tangga agroekosistem sawah irigasi berbasis padi (Tabel Lampiran 2).

Pendapatan (diproksi dari pengeluaran) rumah tangga meningkat di ke empat agroekosistem, namun peningkatan pendapatan sebagian besar masih digunakan untuk belanja pangan, sehingga pangsa pengeluaran pangan relatif masih besar (Gambar Lampiran 1). Kasus rumah tangga di wilayah LK sayuran, menunjukkan bahwa menurunnya pendapatan (tahun 2011–2017) diikuti dengan meningkatnya pangsa pengeluaran pangan. Hal ini menunjukkan bahwa pangan masih menempati porsi utama dalam struktur pengeluaran rumah tangga. Relatif tingginya fluktuasi harga-harga komoditas sayuran (dan juga komoditas perkebunan) akan mengganggu stabilitas pendapatan rumah tangga di agroekosistem tersebut. Pada rumah tangga di agroekosistem LK perkebunan, menurunnya pendapatan tidak mengubah pangsa pengeluaran pangan rumah tangga karena pangsa pengeluaran pangan sudah relatif tinggi dimana pada tahun 2012 dan 2018 mencapai 60,3%.

Pangsa pengeluaran pangan merupakan salah satu indikator untuk menggambarkan tingkat kesejahteraan rumah tangga. Pangsa pengeluaran pangan rumah tangga di agroekosistem lahan sawah padi, LK palawija, LK sayuran cenderung meningkat pada periode tahun 2007-2017 dari 50,3%-55,8% menjadi 61,1%–61,7% (Tabel Lampiran 3). Hasil ini berbeda dengan keragaan di tingkat nasional dengan menggunakan data Susenas yang menemukan pengeluaran rumah tangga pada tahun 2006 sebesar 53,01% menurun menjadi 50,9% pada tahun 2017. Penurunan pangsa pengeluaran pangan juga terjadi di wilayah perdesaan walaupun relatif kecil (58,3% menjadi 56,3%). Meningkatnya pangsa pengeluaran pangan rumah tangga di agroekosistem lahan sawah padi, LK palawija dan LK sayuran mengindikasikan relatif mahal nya harga pangan di lokasi penelitian sehingga daya beli masyarakat terhadap pangan di agroekosistem tersebut menurun. Fenomena tersebut didukung oleh hasil penelitian Suryani et al. (2016) yang menunjukkan bahwa di wilayah desa elastisitas harga berbagai komoditas pangan relatif lebih besar dari pada di wilayah kota. Hal ini mempunyai implikasi bahwa umumnya di wilayah desa relatif lebih rentan terhadap kerawanan pangan akibat kenaikan harga pangan dibandingkan rumah tangga di wilayah kota.

Pada rumah tangga di agroekosistem LK perkebunan, pangsa pengeluaran pangan relatif tinggi walaupun cenderung menurun dari 63,9% tahun 2009 menjadi

60,3% tahun 2018. Tingginya pangsa pengeluaran pangan rumah tangga di LK perkebunan berkaitan dengan turunnya harga komoditas

perkebunan (karet dan tebu) pada periode tersebut yang berakibat pada penurunan pendapatan petani perkebunan. Namun untuk komoditas kakao harganya meningkat yang menyebabkan sekitar 54% rumah tangga di agroekosistem LK perkebunan mengalami peningkatan pendapatan. Hal inilah yang mengakibatkan pangsa pengeluaran pangan rumah tangga di LK perkebunan secara keseluruhan cenderung menurun pada periode 2007-2018.

Pengeluaran rumah tangga untuk padi-padian di semua agroekosistem masih menempati porsi terbesar, walaupun pangsaanya cenderung menurun. Sebagai contoh pada rumah tangga di agroekosistem lahan sawah padi, pangsa pengeluaran padi-padian sebesar 27,6% pada tahun 2007 menjadi 19,3% di tahun 2016. Pada rumah tangga pertanian yang berdomisili di perdesaan, makanan yang dikonsumsi keluarga diperoleh dengan memasak sendiri di rumah. Hal ini yang menyebabkan pangsa pengeluaran untuk makanan/ minuman jadi pada rumah tangga di berbagai agroekosistem masih kecil, berkisar antara 3–5%. Dengan data Susenas, pada tahun 2006, pangsa pengeluaran padi-padian mencapai 21,5% menjadi hanya setengahnya yaitu 12,0% di tahun 2017. Sebaliknya, pengeluaran untuk kelompok makanan/ minuman jadi pada periode yang sama, dari 19,5% menjadi 34,0%. Perubahan ini seiring dengan perubahan gaya hidup masyarakat yang berdampak pada perubahan gaya makan terutama pada masyarakat perkotaan. Industri kuliner yang terus berkembang yang menyediakan berbagai makanan dengan berbagai varian jenis dan rasa yang mudah didapatkan di pasaran dan mudah diakses oleh konsumen. Selain itu, peningkatan partisipasi kerja baik laki-laki maupun wanita juga berdampak positif pada permintaan makanan/minuman jadi.

## **Konsumsi Energi dan Protein**

Mulai tahun 2015, tingkat konsumsi energi dan protein yang ditetapkan oleh pemerintah untuk hidup sehat dan produktif adalah 2100 kalori/kapita/hari untuk energi dan 57 gram/kapita/hari untuk protein. Namun konsumsi kedua zat gizi tersebut pada rumah tangga di empat agroekosistem belum memenuhi anjuran, kecuali konsumsi protein pada agroekosistem lahan sawah padi (Tabel Lampiran 4). Tingkat konsumsi energi dan protein mencapai sekitar 77%–86% dari anjuran dan relatif tidak berubah dari tahun ke tahun. Dengan kata lain, rumah tangga di empat agroekosistem termasuk kelompok rawan pangan. Pangsa protein hewani pada rumah tangga pertanian relatif kecil dibandingkan rumah tangga di perdesaan. Pangan protein pada rumah tangga di empat agroekosistem hampir sama berkisar

36%–40%. Secara agregat, rumah tangga di desa Patanas rata-rata konsumsi protein hewani sekitar 25 gram/hari/kapita. Sementara itu pada tahun 2003-2005 konsumsi protein hewani di Indonesia 26–30 gram/kapita/hari (Ariani et al. 2018). Gambaran itu sama dengan Vietnam, sedangkan Thailand, Filipina 40 gram–50 gram, Malaysia dan Brunei 50 gram-60 gram.

Penting untuk dicermati bahwa konsumsi pangan rumah tangga tidak hanya dari segi kuantitas namun juga kualitas konsumsi yang ditunjukkan dengan nilai skor Pola Pangan Harapan (PPH). Data Patanas menunjukkan bahwa PPH rumah tangga pertanian di empat agroekosistem lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional. Skor PPH secara nasional lebih besar dari 80 (BKP 2018), sedangkan rumah tangga pertanian di empat agroekosistem berkisar 65–70. Rendahnya skor PPH di antaranya disebabkan oleh rendahnya konsumsi sayur dan buah-buahan, serta pangan hewani.

## **Pola Konsumsi Pangan**

Tingkat partisipasi konsumsi beras rumah tangga di empat agroekosistem sebesar 100%, dengan kata lain beras menjadi makanan pokok tunggal dan utama rumah tangga (Tabel Lampiran 5). Secara agregat nasional, tingkat konsumsi beras juga paling tinggi dibandingkan pangan sumber karbohidrat lainnya, walaupun volumenya sudah cenderung menurun yaitu dari 102,2 kg/kapita pada tahun 2007 menjadi 95,4 kg/kapita tahun 2017 (BPS 2018). Di empat agrosistem, tingkat konsumsi beras rumah tangga masih tinggi, walaupun cenderung menurun. Tingkat konsumsi beras di Indonesia masih cukup tinggi dibandingkan rata-rata dunia (53,9 kg/kapita/tahun). Total konsumsi beras Indonesia sekitar 38,100 juta ton atau nomor tiga di dunia setelah China dan India (Shahbandeh 2019).

Partisipasi konsumsi mie instan (berbahan baku terigu yang diimpor) rumah tangga di keempat agroekosistem relatif tinggi (sekitar 60%–90%) walaupun ada kecenderungan menurun. Keragaman konsumsi makanan terutama sumber karbohidrat dapat dikatakan salah arah karena perubahan konsumsi menjadi ke arah pola konsumsi berbasis pangan impor, tidak berbasis pada sumber daya lokal. Ditinjau dari konsep kedaulatan pangan ataupun kemandirian pangan, perubahan pola konsumsi pangan tersebut menunjukkan arah yang kurang tepat. Indonesia belum mampu memproduksi terigu secara komersial, sehingga ketergantungan sumber bahan pangan dari impor menjadi meningkat. Impor terigu Indonesia pada bulan Januari–Juni 2019 mencapai 36.467 ton meningkat dari periode tahun sebelumnya sebesar 31.905 ton (BPS 2019).

Protein nabati (dalam bentuk tempe/tahu) lebih banyak dikonsumsi penduduk di empat agroekosistem dibandingkan protein hewani. Pangan hewani yang banyak dikonsumsi adalah ikan dan telur, kemudian daging ayam ras. Konsumsi ketiga komoditas ini mengalami peningkatan dan diperkirakan tren ini akan berlanjut sejalan dengan peningkatan pendapatan. Jenis sayuran dan aneka buah yang dapat dikonsumsi cukup banyak karena banyak jenis buah tropis di Indonesia, namun mengkonsumsinya masih belum berdasarkan pertimbangan kesehatan (jumlah dan jenisnya), masih bersifat seadanya, lebih didasarkan pada hasil produksi sendiri, yang ada dilingkungan dan bersifat musiman.

## **Perspektif Masa Depan dan Implikasi Kebijakan**

Pola konsumsi pangan masa depan diarahkan untuk: (1) membentuk kualitas SDM yang prima (sehat, aktif dan produktif) dan berkarakter, (2) menurunkan prevalensi masalah gizi pada anak dan dewasa, dan (3) memenuhi target SDGs. Pada dasarnya seseorang mengonsumsi pangan dengan maksud supaya dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan. Untuk menuju hal tersebut makanan yang dikonsumsi harus tepat secara jumlah, mutu, beragam, bergizi seimbang, dan aman dari sisi fisik (kesehatan) dan rohani (halal), yang berarti memenuhi pola konsumsi pangan dengan kaidah Beragam Bergizi Seimbang dan Aman (B2SA). Kaidah ini juga diterjemahkan oleh Kementerian Kesehatan dengan konsep Gizi Seimbang.

Dengan konsep produksi dan konsumsi pangan berkelanjutan, *mindset* prinsip-prinsip mengonsumsi makanan juga akan berubah. Menurut Sari (2017) memahami prinsip-prinsip konsumsi pangan berkelanjutan sebenarnya sederhana, namun penerapannya yang mungkin dirasakan tidak mudah. Beberapa prinsip dasar adalah berupa pemahanan atas hal-hal sebagai berikut: (1) pangan apa yang dikonsumsi, (2) dampak mengonsumsi pangan terhadap lingkungan dan keselamatan bumi, (3) dampak konsumsi pangan terhadap masyarakat lain, dan (4) dampak konsumsi pangan terhadap neraca perdagangan, perekonomian nasional dan industri lokal. Oleh karena itu, menurut Suryana dan Ariani (2018) masyarakat diharapkan berperilaku dalam memilih makanan bergeser ke arah lebih memperhatikan aspek keberlanjutan. Pergeseran yang diharapkan di antaranya: (a) dari aspek kuantitas ke kualitas yaitu, perilaku senang membeli dan mengonsumsi lebih banyak lebih baik berubah menjadi membeli pangan sesuai kebutuhan, lebih sedikit namun menyehatkan, (b) dari berpikir jangka pendek, yaitu masa pemanfaatan pangan yang pendek atau hanya sekali untuk kegunaan sesaat menjadi berpikir jangka panjang yaitu masa pakai panjang, dapat didaur ulang, berdampak pada kehidupan panjang, (c) dari kepentingan individu yaitu nilai

ekonomi untuk diri sendiri menjadi kepentingan bersama yang memperhatikan nilai sosial, lingkungan, politik, ekonomi.

Dengan memahami pola konsumsi rumah tangga pertanian berdasarkan agroekosistem saat ini dan perspektif masa depan, kebijakan pangan dan pertanian kedepan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat terutama masyarakat pertanian yang secara umum pola konsumsi makanannya masih lebih rendah dibandingkan kelompok masyarakat yang lain. Implikasi kebijakan yang disarankan adalah sebagai berikut:

### ***Kebijakan Penawaran dan Penyediaan Pangan***

Peningkatan akses pangan rumah tangga melalui pendekatan ketersediaan aneka jenis pangan dari produksi secara makro dan mikro spesifik lokasi dengan memperhatikan aspek agroekosistem. Untuk hal ini diperlukan peningkatan peran pemerintah dan pemerintah daerah serta peran kelembagaan pangan di lapangan termasuk Kostratani dalam operasionalisasi program.

Strategi penyediaan pangan nasional dengan memprioritaskan pada pengembangan kawasan produksi dan pengolahan komoditas pangan dilakukan secara terintegrasi untuk meningkatkan efisiensi dan nilai tambah sehingga berdampak pada peningkatan pendapatan petani. Sebagai contoh, pengembangan model integrasi dan korporasi di bidang usaha gabah/beras. Model ini mengintegrasikan usaha padi dari hulu sampai hilir menjadi beras dan pemasarannya dalam wadah kelompok tani maju. Pola ini terutama untuk petani daerah sawah irigasi yang dapat menanam padi sepanjang tahun. Dengan model ini petani mendapat jaminan sarana produksi dan pemasaran gabah/beras dengan harga layak. Di sisi lain petani juga mendapat tambahan pendapatan tidak hanya dari hasil penjualan gabah namun juga nilai tambah dari pengolahan dan pemasaran beras. Tambahan pendapatan petani diharapkan dapat meningkatkan kualitas gizi pangan bagi rumah tangganya. Pengembangan pola ini minimal ada di setiap kabupaten sentra padi.

Pola diversifikasi usaha tani berbasis komoditas. Petani menanam komoditas yang memberi keuntungan optimal (produksi tinggi, harga tinggi) terutama pada daerah sawah nonirigasi dan lahan kering. Petani dapat menanam sebanyak 3–5 komoditas yang sesuai karakteristik iklim dan nilai jual tinggi (padi, hortikultura, ternak, dsb). Penanaman padi difokuskan pada wilayah sentra, tidak dipaksa pada wilayah yang tidak memungkinkan ditanami padi karena kondisi lahan, budaya dan lainnya. Pengembangan pola ini sebaiknya dilakukan melalui pendekatan kawasan dan diusahakan sesuai aturan budi daya dan aturan kualitas ekspor (jika dipilih

komoditas ekspor). Pola diversifikasi usaha tani berbasis komoditas ini di samping berorientasi kepada keutungan finansial petani, seyogyanya dapat juga memperhatikan aspek ketersediaan pangan yang berkualitas dan beragam secara berkelanjutan.

Mengembalikan peran pangan lokal secara bertahap dengan mengembangkan budi daya dan olahan pangan berbasis sumber daya lokal (jagung, umbi-umbian, sagu, pisang, sukun dan biji-bijian), yang jika diolah menjadi tepung dapat menjadi bahan substitusi terigu. Pengembangan pangan lokal sebagai upaya meningkatkan penyediaan sumber karbohidrat yang lebih beragam, secara mandiri dan berkelanjutan. Pemerintah dapat menetapkan pewilayahan pengembangan pangan lokal di setiap provinsi dengan alokasi anggaran yang memadai dan proposional. Pangan lokal diharapkan dapat berperan sebagai makanan pokok, pendamping beras, camilan melalui pengembangan bisnis dan industri pangan lokal dan cadangan pangan masyarakat (lumbung hidup) untuk mencegah rawan pangan serta sebagai upaya melestarikan sumber daya genetik dan mempertahankan ekosistem (keberlanjutan) lingkungan.

Pengembangan usaha tani ramah lingkungan untuk menghasilkan pangan yang sehat dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan. Usaha tani ini dilakukan pada skala luas untuk komoditas pangan utama maupun skala kecil. Pengembangan KRPL yang selama ini dikembangkan oleh pemerintah perlu diteruskan mengingat program ini akan secara langsung berdampak pada pemenuhan konsumsi keluarga, yang dalam hal ini diharapkan mengurangi kasus kerawanan pangan dan *stunting* pada anak balita.

### ***Kebijakan Konsumsi Pangan***

Pembangunan pemanfaatan (konsumsi) pangan bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat tentang pangan yang aman, bermutu, dan bergizi bagi konsumsi masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut upaya yang utama adalah penyadaran dan perubahan sikap masyarakat terutama kaum perempuan yang bertanggung jawab dalam pemilihan makanan yang dikonsumsi seluruh anggota keluarganya. Sosialisasi dan advokasi terus dilakukan melalui berbagai media (cetak, daring, pertemuan PKK/kelompok, kurikulum sekolah, dan lainnya). Mengubah *mindset*/sikap seseorang adalah sulit sehingga sosialisasi harus dilakukan secara masif, terukur dan berkelanjutan. Penyadaran dalam hal: (1) pengeluaran rumah tangga benar-benar diprioritaskan untuk pemenuhan pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman, serta mengurangi pengeluaran pangan dan nonpangan yang tidak esensial (menghindari

sifat pemborosan), (2) pangan pokok tidak hanya beras tetapi sumber karbohidrat nonberas yang berbasis pada sumber daya lokal, (3) rumah tangga tidak memilih makanan/minuman jadi yang ada zat pengawet, pengental, pemutih dan penyedap yang bukan untuk makanan karena zat-zat tersebut berdampak negatif terhadap kesehatan seseorang, (4) mengkonsumsi jumlah dan jenis pangan sesuai dengan kebutuhan setiap anggota keluarga, khususnya untuk anak balita.

Peningkatan akses pangan bagi rumah tangga yang berpendapatan rendah terutama di perdesaan termasuk rumah tangga pertanian melalui program Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) dan atau bantuan beras bersubsidi (Rastra) serta pemberian makanan tambahan pada golongan rawan seperti anak balita dan anak sekolah, ibu hamil dan ibu menyusui.

## Kesimpulan

Saran kebijakan yang disampaikan diharapkan berkontribusi terhadap upaya penguatan salah satu pilar dari tiga pilar pembangunan pertanian yaitu pilar kesejahteraan petani. Pembangunan pangan dan pertanian selain berorientasi pada peningkatan produksi dan pendapatan petani, seyogyanya juga memperhatikan aspek penguatan ketahanan pangan dan gizi keluarga secara berkelanjutan.

Peningkatan kualitas pangan dan gizi masyarakat hendaknya dapat menjadi suatu gerakan masyarakat yang dilakukan secara mandiri dan berkelanjutan. Untuk itu pemerintah melalui program dan kebijakannya dapat berperan strategis dalam upaya penguatan kelembagaan dan SDM masyarakat pada umumnya dan petani khususnya agar mereka mampu secara mandiri meningkatkan ketahanan pangan keluarganya melalui peningkatan penyediaan, akses dan pemanfaatan pangan. Kebijakan pangan dan pertanian ini dapat berperan aktif dalam rangka pencegahan timbulnya masalah triple masalah gizi dan pencegahan terjadinya masalah anak *stunting* melalui penyediaan dan pemanfaatan pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman untuk dikonsumsi.

## Daftar Pustaka

- Ariani M, Suryana A, Suhartini SH, Saliem HP. 2018. Keragaan konsumsi pangan hewani berdasarkan wilayah dan pendapatan di tingkat rumah tangga. *J Anal Kebijakan Pertan.* 16(2):147-163.
- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2019a. Naskah Teknokratik RPJMN 2020 – 2024. Jakarta (ID): Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

- [Bappenas] Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2019b. Pembangunan Pertanian Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*). Jakarta (ID): Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019. Rata-rata pengeluaran per kapita sebulan menurut kelompok barang (rupiah), 2013-2018. [Internet]. [diunduh 2019 November 2]. Tersedia dari: <https://www.bps.go.id/statictable/2014/12/18/966/rata-rata-pengeluaran-per-kapita-sebulan-menurut-kelompok-barang-rupiah-2013-2018.html>
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2018. Konsumsi Kalori dan Protein Penduduk Indonesia dan Provinsi. [Internet]. [diunduh 2019 November 2] Tersedia dari: <https://www.bps.go.id/statictable/2014/09/08/965/rata-rata-pengeluaran-per-kapita-sebulan-menurut-kelompok-barang-rupiah-1998-2012.html>
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2013. Statistik Ketahanan Pangan. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian
- [BKP] Badan Ketahanan Pangan. 2018. Direktori Perkembangan Konsumsi Pangan. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian
- [Kemenkes] Kementerian Kesehatan. 2019. Arah dan Kebijakan Program Gizi Masyarakat Tahun 2015 - 2019 serta Pencapaian Tahun 2015 – 2017. Jakarta (ID): Direktorat Jenderal Kesehatan Masyarakat Kemenkes RI.
- Sari MEP. 2017. Peran masyarakat dalam mencapai pola konsumsi berkelanjutan. *J Trias Politik*. 1(2):1-15.
- Saptana, Purwantini TB, Zakaria AK, Sunarsih, Muslim C, Sunarsih, Maulana M, Gunawan E, Trijono D, Rachmita AR. 2016. Panel Petani Nasional (Patanas): analisis indikator pembangunan pertanian dan perdesaan pada agroekosistem lahan sawah berbasis padi. Laporan Akhir Hasil Penelitian. Bogor(ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Saptana, Purwantini TB, Zakaria AK, Sunarsih, Muslim C, Rachmita AR. 2017. Panel Petani Nasional (Patanas): Analisis indikator pembangunan pertanian dan perdesaan pada agroekosistem lahan kering berbasis sayuran dan palawija. Laporan Akhir Hasil Penelitian. Bogor(ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Saptana, Purwantini TB, Sunarsih, Muslim C, Supriadi H, Zakaria AK. 2018. Panel Petani Nasional (Patanas): Analisis indikator pembangunan pertanian dan perdesaan pada agroekosistem lahan kering berbasis komoditas perkebunan. Laporan Akhir Hasil Penelitian. Bogor(ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Suryani E, Hermanto, Saliem HP, Ariani M, Suhaeti RN, Hardono GS. 2016. Dinamika pola konsumsi pangan dan implikasinya terhadap pengembangan komoditas pertanian. Laporan Akhir Hasil Penelitian. Bogor(ID): Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Suryana A, Ariani M. 2018. Faktor yang mempengaruhi dan arah perubahan pola konsumsi pangan berkelanjutan. Dalam: Sudaryanto T, Inounu I. Las I. Karnawati E, Bahri S, Husin BA, Rusastra IW, editors. Mewujudkan pertanian berkelanjutan: Agenda inovasi teknologi dan kebijakan. Jakarta (ID): IAARD Press.
- Shahbandeh M. 2019. Global rice consumption 2018/2019 by country [Internet]. [diunduh 2019 November 10]. Tersedia dari: <http://www.statistika.com>

## LAMPIRAN

Tabel Lampiran 1. Dinamika pengeluaran konsumsi rumah tangga di desa Patanas menurut agroekosistem, 2007-2018

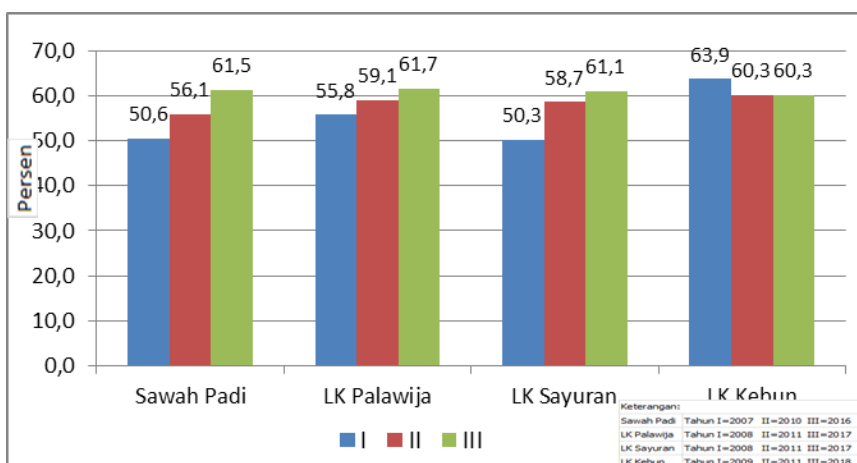
Agroekosistem/ tahun	Pengeluaran (Rp/kap/bln)			Perubahan (%)	
	2007	2010	2016	2007–2010	2010–2016
Tahun	2007	2010	2016	2007–2010	2010–2016
Sawah Padi	276.212	399.435	663.199	44,6	66,0
Tahun	2008	2011	2017	2008–2011	2011–2017
LK Palawija	255.515	355.920	547.971	39,3	54,0
LK Sayuran	335.350	468.913	693.215	39,8	47,8
Tahun	2009	2012	2018	2009–2012	2012–2018
LK Kebun	379.445	555.118	691.464	46,3	24,6

Sumber: Data base Patanas (2007–2018), diolah

Tabel Lampiran 2. Dinamika pengeluaran setara beras pada rumah tangga di desa Patanas menurut agroekosistem, 2007–2018

Agroekosistem/tahun	Pengeluaran (kg/kap/bulan)			Perubahan (%)	
	2007	2010	2016	2007–2010	2010–2016
Tahun	2007	2010	2016	2007–2010	2010–2016
Lahan Sawah Padi	63,75	77,70	79,26	21,9	2,0
Tahun	2008	2011	2017	2008–2011	2011–2017
LK Palawija	53,53	55,96	64,95	4,5	16,1
LK Sayuran	71,60	74,09	72,84	3,5	- 1,7
Tahun	2009	2012	2018	2009–2012	2012–2018
LK Kebun	68,00	70,92	63,43	4,3	-10,6

Sumber: Data base Patanas (2007–2018), diolah



Sumber: Data base Patanas (2007 – 2018), diolah

Gambar Lampiran 1. Dinamika pangsa pengeluaran pangan rumah tangga menurut agroekosistem

Tabel Lampiran 3. Dinamika pengeluaran pangan berdasarkan kelompok pangan menurut agroekosistem, 2007–2018

Kelompok Pangan	Sawah Padi			LK Palawija			LK Sayuran			LK Perkebunan		
	2007	2010	2016	2008	2011	2017	2008	2011	2017	2009	2012	2018
Sumber Karbohidrat	27,6	23,2	19,3	27,3	27,2	22,9	28,0	24,7	20,5	21,5	19,6	22,7
Pangan hewani	18,0	19,2	18,8	13,9	15,9	17,8	16,6	16,7	16,7	21,4	25,3	20,1
Sayur-sayuran	9,8	13,4	12,6	10,9	11,3	12,7	10,6	9,4	11,1	11,6	11,7	12,1
Buah-buahan	3,5	5,3	7,0	8,4	4,3	4,5	4,2	4,5	6,4	4,7	5,0	5,1
Kacang-kacangan	5,0	5,0	4,2	5,4	4,6	4,2	5,7	4,8	5,1	3,5	3,5	4,0
Minyak	4,5	5,0	4,4	6,6	5,7	5,7	6,0	5,7	5,1	4,4	4,0	4,1
Bahan minuman	6,8	6,9	6,5	6,8	7,7	7,0	7,5	8,1	8,0	7,2	6,2	6,0
Makanan jadi	4,2	4,1	6,2	3,8	2,8	2,6	5,2	7,5	4,9	4,9	4,4	4,9
Rokok dan tembaku	11,9	10,2	13,3	7,6	11,3	14,9	9,5	11,4	14,0	12,3	13,1	13,4
Lain-lain	8,9	7,7	7,8	9,3	9,2	7,8	6,8	7,3	8,3	8,6	7,3	7,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: Data base Patanas (2007-2018), diolah

Tabel Lampiran 4. Dinamika konsumsi energi dan protein serta pangsa konsumsi hewani dan skor PPH menurut agroekosistem, 2007–2018

Agroekosistem	Energi (Kalori/kap)	Protein (gram/kap)	Pangsa protein hewani (%)	Skor PPH
LS Padi				
2007	1.802	78,4	32,5	66,05
2010	1.875	60,7	39,0	69,2
2016	1.726	56,8	43,7	69,7
LK Palawija				
2008	1.992	51,8	42,1	65,6
2011	1.517	41,4	31,6	62,3
2017	1.625	51,3	41,4	67,3
LK Sayuran				
2008	1.570	45,0	28,8	64,3
2011	1.799	58,2	40,7	69,3
2017	1.700	55,7	41,3	74,8
LK Perkebunan				
2009	1.608	47,7	36,0	66,13
2012	1.509	49,8	43,6	68,5
2018	1.611	50,1	38,0	67,4

Keterangan: na= tidak tersedia data publikasi

Sumber: Laporan Patanas Tahun 2016, 2017, 2018

Tabel Lampiran 5. Tingkat partisipasi konsumsi beberapa pangan menurut agroekosistem, 2007–2018 (%)

Jenis pangan	LS Padi			LK Palawija			LK Sayuran			LK Perkebunan		
	2007	2010	2016	2008	2011	2017	2008	2011	2017	2009	2012	2018
Beras	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ubikayu	15,6	13,3	10,8	52,1	4,0	6,0	45,5	8,0	12,0	11,8	11,6	18,6
Mi instan	83,3	69,2	62,5	89,3	84,0	58,9	91,3	76,0	67,6	81,6	81,5	80,0
Telur	81,6	81,6	88,3	71,1	na	na	94,2	na	na	74,3	74,4	81,6
Ikan	93,4	92,8	90,8	95,0	na	na	97,1	na	na	89,8	89,8	96,1
Tempe	81,6	94,5	85,0	88,4	na	na	88,0	na	na	62,2	62,0	73,8

Keterangan: na= tidak tersedia data publikasi

# **DINAMIKA PENDAPATAN RUMAH TANGGA PERTANIAN BERDASARKAN AGROEKOSISTEM**

**Achmad Suryana  
Sri Hery Susilowati  
Erma Suryani  
Iwan Setiajie Anugrah  
Fajri Southun Nida**

## Pendahuluan

Besaran pendapatan rumah tangga (RT) menjadi tolok ukur bagi kesejahteraan dan juga kemiskinan. Pada umumnya semakin tinggi pendapatan RT atau perseorangan, mereka akan semakin terbebas dari kemiskinan dan dapat berinvestasi dalam berbagai hal (sumber daya manusia, usaha/ekonomi, kegiatan sosial) sehingga dapat mempertahankan bahkan meningkatkan kesejahteraannya. Karena itu memahami dinamika pendapatan RT pertanian (tani) menjadi hal penting untuk mengetahui dampak pembangunan pedesaan dan pertanian terhadap peningkatan pendapatan RT di wilayah tersebut. Analisis kebijakan ini bertujuan untuk mengetahui dinamika pendapatan RT tani di berbagai agroekosistem dan menyajikan rekomendasi kebijakan bagi upaya peningkatan pendapatan RT tani secara spesifik sesuai karakteristik sumber daya yang dikuasainya.

Analisis dilakukan dengan menggunakan data Panel Petani Nasionas (Patanas) untuk rentang waktu 10 tahun (2007/2009–2016/2018) dari Pusat Sosial Ekonomi Pertanian dan Kebijakan Pertanian (PSEKP) untuk mengetahui dinamika pendapatan RT tani berdasarkan empat agroekosistem, yaitu (a) agroekosistem lahan sawah padi, (b) lahan kering (LK) palawija, (c) LK sayuran, dan (d) LK perkebunan. Analisis mencakup perkembangan distribusi pendapatan, besaran tingkat pendapatan RT, dan struktur pendapatan RT. Untuk memahami distribusi pendapatan secara makro dilakukan analisis ketimpangan pendapatan dengan menggunakan data dari Badan Pusat Statistik (BPS).

Indeks Gini (IG) dipakai sebagai indikator untuk mengukur ketimpangan distribusi suatu variabel pada suatu contoh atau populasi tertentu, dengan skala 0–1. Makin kecil nilai IG, makin rendah ketimpangan suatu variabel yang diamati. Untuk mengetahui distribusi pendapatan RT tani dihitung IG berdasarkan empat agroekosistem tersebut di atas dengan menggunakan data Patanas. Untuk tingkat nasional dipakai data BPS yang dikelompokkan ke dalam tiga wilayah, yaitu (i) nasional (ii) wilayah perkotaan, dan (iii) perdesaan. Selanjutnya, besaran dan peningkatan pendapatan RT tani antarwaktu dapat digunakan sebagai indikator meningkatnya daya beli RT untuk memenuhi kebutuhannya. Struktur pendapatan RT dikaji untuk mengetahui peran sumber-sumber pendapatan atau lapangan kerja yang diakses RT untuk memperoleh pendapatan.

## Distribusi Pendapatan Rumah Tangga di Sektor Pertanian

Secara nasional, nilai IG pendapatan di Indonesia selama periode Maret 2012 – Maret 2019 (7 tahun) menunjukkan kecenderungan menurun walau lamban. Nilai

IG pada Maret 2012 sebesar 0,410, meningkat 0,414 pada September 2014 kemudian terus menurun walau lamban menjadi 0,382 Maret 2019. Sejalan dengan gambaran nasional, IG pendapatan di daerah perkotaan pada periode tersebut menderung menurun sejalan pola untuk nasional namun dengan tingkat ketimpangan yang lebih tinggi, dengan nilai IG dari 0,425 pada Maret 2012 menjadi 0,392 pada Maret 2019 (Gambar Lampiran 1).

Nilai IG pendapatan di perdesaan jauh lebih rendah dibandingkan dengan IG pendapatan nasional dan perkotaan, yang berarti ketimpangan pendapatan di perdesaan lebih rendah. Perkembangan nilai IG selama Maret 2012 sampai Maret 2019 memiliki pola yang lebih mendatar dibandingkan IG nasional. Nilai IG pendapatan di perdesaan Maret 2012 sebesar 0,330 lalu dalam periode sampai Maret 2014 menurun menjadi 0,319 namun melonjak enam bulan berikutnya (September 2014) menjadi 0,336. Setelah itu kecenderungannya terus menurun dan pada Maret 2019 menjadi 0,317.

Dinamika angka IG pendapatan nasional, perkotaan, dan perdesaan seperti disebutkan di atas diperkirakan disebabkan oleh perkembangan ekonomi nasional beserta lingkungan strategis yang melingkupinya, di antaranya adalah (i) sumber pendapatan di perkotaan lebih beragam dibandingkan di perdesaan, yaitu dari sektor perdagangan, jasa, dan konstruksi (pembangunan infrastruktur yang masif) sementara di perdesaan masih didominasi oleh sektor pertanian, (ii) imbalan jasa (upah) yang ditawarkan oleh penyedia lapangan kerja di perkotaan sangat lebar, sesuai dengan jenis pekerjaannya, sementara untuk di perdesaan selang besaran upah relatif sempit, (iii) kecenderungan IG pendapatan yang menurun sejak 2014 baik untuk nasional ataupun wilayah perkotaan dan perdesaan menandakan kebijakan pembangunan ekonomi nasional dalam lima tahun terakhir mampu mempersempit ketimpangan walaupun berjalan lamban, dan (iv) proporsi pendapatan nasional dan kegiatan ekonomi sebagian besar berada/dari sektor perkotaan.

Perhitungan IG dengan data Patanas pada empat agroekosistem di tiga titik tahun berbeda dalam selang waktu 2007-2018, secara umum menunjukkan IG pendapatan RT tani dari sektor pertanian lebih tinggi dari IG pendapatan total. Sementara itu, pola perubahan IG antarwaktu berbeda untuk keempat agroekosistem (Gambar Lampiran 2).

Untuk agroekosistem lahan sawah padi ketimpangan pendapatan RT tani tahun 2010 lebih tinggi dari tiga tahun sebelumnya dan sama pada tahun 2016. Pola yang hampir sama diperlihatkan untuk IG pendapatan total RT tani dengan tingkat yang lebih rendah. Pada tahun 2017 nilai IG untuk pendapatan dari

pertanian dan pendapatan total masing-masing sebesar 0,60 dan 0,55. Pada agroekosistem lahan kering, nilai IG pendapatan dari pertanian untuk RT tani tahun 2008 dan 2011 hampir sama (0,60 dan 0,61) dan lebih rendah pada tahun 2017 (0,52). Nilai IG pendapatan total RT tani lebih rendah dari IG pendapatan dari sektor pertanian dengan kecenderungan menurun. Nilai IG pendapatan total tahun 2017 sebesar 0,45.

Indeks Gini pendapatan total dan dari sektor pertanian pada RT tani sayuran memiliki kecenderungan yang sama, namun dengan derajat ketimpangan distribusi lebih besar pada pendapatan total. IG pendapatan dari sektor pertanian pada tahun 2008 sebesar 0,72, pada tahun 2011 jauh lebih rendah menjadi 0,6 dan pada tahun 2017 naik sedikit menjadi 0,61. Besaran IG pendapatan total untuk ketiga tahun tersebut masing-masing sebesar 0,61, 0,52, dan 0,51. IG pendapatan RT tani perkebunan memiliki pola serupa dengan IG RT tani palawija, dengan besaran yang lebih kecil. Pada tahun 2018 IG pendapatan total dan dari pertanian masing-masing 0,46 dan 0,51.

Dengan mengacu pengklasifikasian nilai IG, yaitu nilai  $< 0,4$  ketimpangan rendah, selang antara  $0,4-0,5$  ketimpangan sedang, dan  $> 0,5$  ketimpangan tinggi, maka distribusi pendapatan dari sektor pertanian pada RT tani di empat agroekosistem termasuk ketimpangan tinggi. Sementara itu, distribusi pendapatan total pada RT tani di agroekosistem sawah dan LK sayuran tergolong ketimpangan tinggi dan pada usaha tanaman palawija dan perkebunan termasuk ketimpangan sedang.

Beberapa faktor yang diperkirakan memengaruhi besaran nilai IG pendapatan RT tani di keempat agroekosistem dan distribusi pendapatan total (pertanian dan nonpertanian) lebih baik (walaupun lebih tinggi) dibandingkan dengan pendapatan dari sektor pertanian saja, di antaranya: (i) kesempatan kerja di perdesaan semakin terbuka sehingga sumber pendapatan total semakin beragam, (ii) adanya ketidakmerataan penguasaan aset lahan, (c) RT tani kelompok pendapatan rendah, juga memiliki kualitas SDM rendah, sehingga cukup kesulitan mendapatkan pekerjaan di luar pertanian yang memerlukan keterampilan.

## **Pendapatan Rumah Tangga Tani Menurut Agroekosistem**

Analisis menggunakan data Patanas untuk beberapa tahun pengamatan menunjukkan bahwa pendapatan total nominal RT di perdesaan secara konsisten meningkat di semua agroekosistem. Karena struktur data yang menyajikan jarak waktu berbeda antarpengamatan (pertama 3-4 tahun dan kedua 6 tahun) peningkatan pada selang waktu kedua seolah-olah sangat tinggi. Pada tahun

pengamatan terakhir (2016–2018), rata-rata pendapatan total RT tani yang paling tinggi adalah RT tani LK sayuran (Rp84,1 juta), dan terendah RT tani LK palawija yang kurang dari setengahnya (Rp35,1 juta). Rata-rata pendapatan RT tani sawah padi dan LK perkebunan sekitar Rp50 juta per tahun (Tabel Lampiran 1a dan Tabel Lampiran 1b).

Untuk menghitung pendapatan riil, sebagai *deflator* digunakan harga gabah kering giling (GKG) rata-rata nasional di tingkat produsen dari BPS. Dinamika rata-rata total pendapatan riil RT tani di keempat agroekosistem dalam selang waktu 2007–2018, dapat disimpulkan: (a) pendapatan riil RT palawija, perkebunan, dan sayuran meningkat, sedangkan untuk RT sawah padi sedikit menurun, (b) dalam kurun waktu sekitar 10 tahun, peningkatan pendapatan RT tani sayuran cukup tinggi, yaitu sebesar 197%, palawija 101%, perkebunan 37%, dan untuk sawah padi turun sekitar 12%, dan (c) pada tahun pengamatan terakhir (2017–2018) urutan besaran rata-rata total pendapatan RT tani berturut-turut dari yang terbesar sebagai berikut: LK sayuran 15,25 ton/tahun (100%), LK perkebunan (63%), sawah padi (59%), dan LK palawija (42%).

Struktur pendapatan RT tani masih tetap didominasi sektor pertanian, dengan kecenderungan menurun kecuali untuk RT tani di LK sayuran. Jika dirinci lebih lanjut, keragaan struktur pendapatan RT di keempat agroekosistem sebagai berikut (a) pangsa pendapatan dari kegiatan pertanian utama sesuai agroekosistemnya merupakan yang terbesar (50–75%) kecuali di LK palawija, (b) pangsa usaha pertanian selain yang utama sesuai agroekosistemnya cukup signifikan bagi RT tani di ketiga LK (sekitar 20%), tetapi relatif kecil di agroekosistem sawah padi (sekitar 5%), (c) kegiatan usaha nonpertanian menyumbang terhadap pendapatan RT tani cukup besar, sekitar 40% untuk sawah padi dan LK sayuran, 20% untuk LK perkebunan, dan 11% LK sayuran, (d) pendapatan sebagai pegawai/profesional menyumbang sekitar 10–15%, kecuali pada LK sayuran sekitar 5%, dan (d) kegiatan usaha pertanian lainnya (sewa alat, jasa, buruh tani), buruh nonpertanian, dan *transfer payment* sumbangannya terhadap pendapatan RT tani relatif kecil (Tabel Lampiran 1a dan Tabel Lampiran 1b).

Hasil telaahan menunjukkan bahwa secara umum terjadi proses diversifikasi sumber pendapatan, terutama pada daerah yang sumber pendapatan utamanya tidak memberikan porsi yang dominan. Di daerah ekosistem LK palawija, untuk membiayai kebutuhan hidupnya, RT tani melakukan diversifikasi usaha, baik ke usaha pertanian maupun nonpertanian. Upaya ini dilakukan karena pendapatan dari sumber utama (pertanian palawija) tidak dapat mencukupi kebutuhan (*coping mechanism*).

Subsektor hortikultura sayuran memberikan peluang usaha dengan keuntungan tinggi untuk usaha tani cabai, terutama pada tahun terakhir pengamatan yang dicirikan dengan tingginya harga cabai. Merespons keadaan ini, petani sayuran memanfaatkan peluang (dan tampaknya berhasil sehingga dapat meningkatkan pendapatan yang cukup tinggi) dengan melakukan diversifikasi usaha dari monokultur kentang dan/atau kubis juga mengusahakan tanaman cabai, baik pada lahan sayuran yang ada ataupun perluasan.

Walaupun dengan derajat berbeda, diversifikasi pendapatan terjadi dalam kurun pengamatan 10 tahun. Terdapat tiga motif yang melatarbelakangi RT melakukan diversifikasi pendapatan baik ke usaha pertanian lain ataupun nonpertanian, yaitu (a) motif risiko, (b) motif kemiskinan, dan (c) motif ekspansi ekonomi. Motif risiko untuk menghadapi adanya fluktuasi produksi ataupun harga yang selanjutnya memengaruhi fluktuasi pendapatan RT. Motif kemiskinan timbul karena RT miskin menghadapi kendala akses terhadap keterbatasan sumber daya; sebagai konsekuensinya RT ini tidak mampu memperluas usaha untuk memperoleh pendapatan guna memenuhi kebutuhan dasar. Sementara itu motif ekspansi ekonomi berkaitan dengan upaya RT untuk menciptakan sumber pendapatan baru atau memanfaatkan peluang usaha dengan memanfaatkan sumber daya yang sudah ada dimiliki atau menambah sumber daya produktif.

## **Pendapatan Rumah Tangga Tani Berdasarkan Luas Pengusahaan Lahan**

Luas penguasaan sumber daya lahan (SDL) memengaruhi struktur pendapatan yang bergeser dari pertanian ke nonpertanian. Bagi RT yang termasuk petani kecil, premis yang mendasari hal tersebut adalah pendapatan dari usaha pertanian tidak mencukupi kebutuhan hidupnya, hingga mencari peluang untuk menambah pendapatan dari sumber lainnya, dalam hal ini ke nonpertanian. Sebaliknya bagi petani dengan luas lahan lebih luas, pendapatan dari sektor pertanian telah mampu memenuhi kebutuhan hidup sehingga cenderung untuk berspesialisasi di sektor ini.

Hasil analisis dengan menggunakan data Patanas mengkonfirmasi bahwa makin luas penguasaan lahan, makin tinggi pangsa pertanian terhadap pendapatan RT tani. Kesimpulan ini berdasarkan keragaan pada dua titik tahun pengamatan dalam rentang waktu 10 tahun (2007–2018). Sebagai contoh, untuk RT tani padi sawah pada tahun 2016 dan 2016 pangsa pendapatan dari pertanian dengan penguasaan lahan <0,5 ha dan > 1,0 ha masing-masing sebesar 29,9% dan 70,7%;

dan untuk RT tani sayuran angka tersebut masing-masing sebesar 72,1% (2008) dan 92,4% (2017).

Dari perbandingan pangsa pendapatan RT tani dari pertanian pada dua titik waktu pengamatan berdasarkan luas penguasaan lahan, diketahui bahwa untuk luas penguasaan lahan < 0,5 ha, pangsa pendapatan dari pertanian padi sawah dan palawija menurun, sedangkan untuk sayuran dan perkebunan meningkat. Hal ini menunjukkan walaupun penguasaan luas lahan sempit, usaha tani sayuran dan perkebunan mampu memberikan pendapatan yang cukup sehingga dalam kurun waktu 10 tahun terjadi investasi untuk peningkatan produktivitas usaha tani, sementara untuk usaha tani padi dan palawija tidak terjadi sehingga untuk memenuhi kebutuhan dasarnya melalui diversifikasi sumber pendapatan ke usaha nonpertanian.

Kelompok RT tani dengan penguasaan lahan antara 0,5–1,0 ha dan > 1,0 ha menunjukkan pola berbeda. Pangsa pendapatan pertanian RT tani sawah padi dan LK sayuran meningkat lalu menurun, pada RT tani LK palawija meningkat untuk kedua kelas penguasaan lahan, dan pada perkebunan menurun untuk kedua kelas penguasaan lahan. Untuk penguasaan lahan > 1,0 ha, sektor pertanian mampu secara konsisten memberikan pangsa terbesar bagi pendapatan RT tani, yaitu palawija > 55%, perkebunan > 60%, padi sawah > 70% dan sayuran > 90%.

Dengan perbedaan dominasi pendapatan pertanian vs nonpertanian menurut luas penguasaan lahan seperti hasil analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa kecenderungan spesialisasi sumber pendapatan RT di sektor pertanian terjadi secara nyata jika luas lahan yang dikuasai RT petani cukup besar (dalam hal ini > 1,0 ha). Untuk RT petani dengan luas penguasaan lahan 0,50 – 1,00 hektare, maka peluang untuk berdiversifikasi ke nonpertanian lebih terbuka, dan untuk petani dengan luas lahan < 0,5 ha, diversifikasi pendapatan ke nonpertanian mutlak perlu dilakukan untuk mencukupi kebutuhan dasar sekalipun.

## **Rekomendasi Kebijakan**

Kesimpulan umum analisis kebijakan pendapatan RT tani berdasarkan data Patanas adalah besaran pendapatan total RT tani, sumbangan sektor pertanian terhadap pendapatan RT tani, dan perubahan struktur pendapatan dipengaruhi oleh kondisi agroekosistem dan penguasaan sumber daya, khususnya sumber daya lahan. Berdasarkan hasil analisis tersebut, kebijakan umum untuk meningkatkan pendapatan RT tani di perdesaan direkomendasikan kebijakan sebagai berikut:

1. Peningkatan kapasitas produksi pertanian yang mencakup peningkatan penguasaan luas lahan;
2. Peningkatan produktivitas, efisiensi, dan daya saing komoditas pertanian melalui fasilitasi untuk penerapan teknologi produksi unggul, meraih nilai tambah dan mengurangi kehilangan hasil, mendorong penyediaan *input* secara enam tepat, dan menyediakan insentif harga *output*;
3. Pengembangan kawasan agribisnis dalam suatu luasan yang dapat meningkatkan efisiensi usaha sehingga nilai tambah dapat dinikmati pada tingkat mikro (oleh petani dan pelaku agribisnis) dan makro di tingkat ekonomi wilayah.
4. Optimalisasi dan harmonisasi dua jalan utama peningkatan pendapatan RT perdesaan, yang mencakup modernisasi sektor pertanian dan revitalisasi sektor informal nonpertanian di perdesaan, yang selanjutnya dikomplemen dengan integrasi ekonomi desa-kota.
5. Kebijakan tersebut di atas secara keseluruhan dapat diimplementasikan secara terpadu pada pengembangan Kawasan Pertanian Terintegrasi Maju, Mandiri dan Modern (Kapet M3) dengan basis agroekosistem.

Untuk meningkatkan pendapatan RT tani berdasarkan spesifik agroekosistem, direkomendasikan:

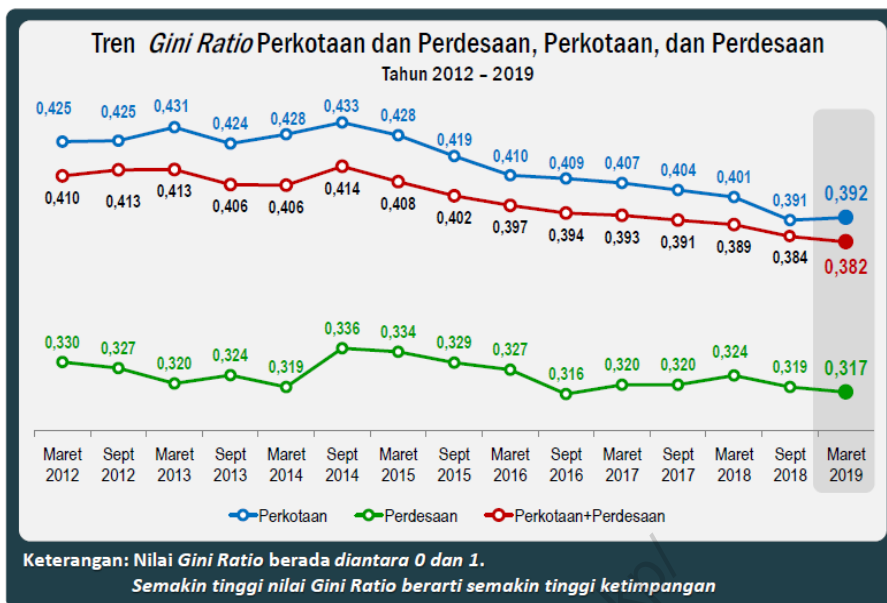
1. Pada agroekosistem lahan sawah padi dan LK palawija: (i) bagi RT tani dengan penguasaan lahan sempit dilakukan upaya peningkatan keterampilan SDM sebagai bekal memasuki pasar tenaga kerja nonpertanian, dan (ii) bagi RT tani dengan penguasaan lahan relatif luas difasilitasi untuk mampu mengakses dan menerapkan teknologi inovatif yang dapat meningkatkan efisiensi dan produktivitas.
2. Pada agroekosistem LK sayuran dan perkebunan, bagi seluruh kelas penguasaan lahan dilakukan upaya untuk meningkatkan: (i) produktivitas, kualitas dan konsistensi penyediaan produk melalui penyediaan teknologi unggul, (ii) akses informasi pasar dan harga *input* dan *output*, dan (iii) kelancaran dan efisiensi pemasaran.
3. Untuk setiap wilayah pengembangan (Kapet M3) di setiap agroekosistem, pembangunan infrastruktur pertanian untuk memperlancar masuk-keluar sarana produksi dan hasil produk perlu dilakukan seperti jalan usaha tani, subterminal agribisnis, ataupun fasilitas pemasaran seperti untuk *packing* dan *packaging*.

Rekomendasi kebijakan peningkatan pendapatan nonpertanian di perdesaan untuk meningkatkan total pendapatan RT tani di setiap agroekosistem, antara lain:

1. Pembangunan infrastruktur untuk memperlancar arus produk pertanian ke pasar.
2. Penciptaan lapangan kerja industri berbasis bahan baku pertanian yang dihasilkan di wilayah tersebut, dalam skala kecil dan RT.
3. Pengembangan sektor ekonomi informal di perdesaan yang dapat menyediakan produk dengan kualitas sesuai standar (untuk UMK makanan difasilitasi agar memenuhi kaidah keamanan pangan) dan menghasilkan keuntungan yang optimum untuk keberlanjutan usaha.
4. Peningkatan keterampilan SDM untuk mampu mengakses kesempatan kerja di sektor pertanian dan nonpertanian.

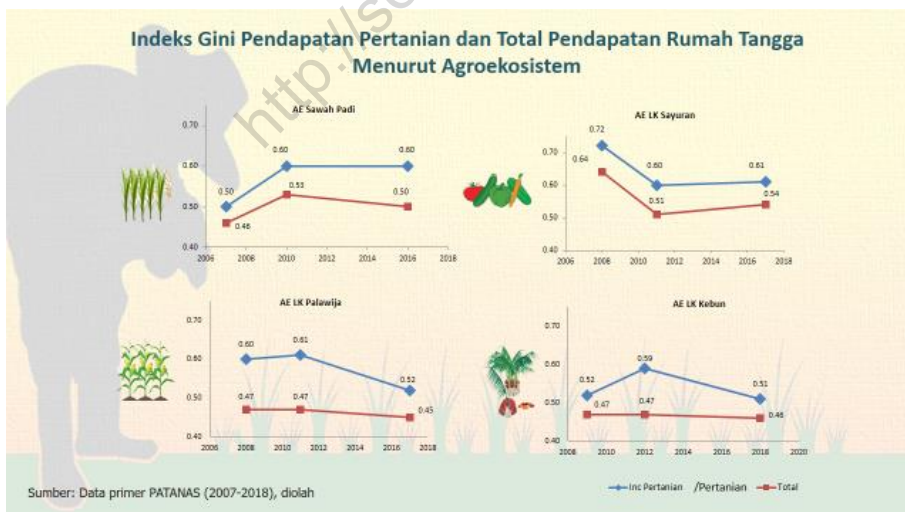
<http://serverlib/psekp/>

## LAMPIRAN



Gambar Lampiran 1. Perkembangan Indeks Gini pendapatan tingkat nasional, perkotaan, dan perdesaan, 2012–2010

Sumber: BPS



Gambar Lampiran 2. Perkembangan Indeks Gini pendapatan pertanian dan total pendapatan rumah tangga menurut agroekosistem, 2007–2018

Tabel Lampiran 1a. Perkembangan besaran dan struktur pendapatan rumah tangga tani agroekosistem sawah padi dan lahan kering palawija, 2007–2017

<b>Agroekosistem sawah</b>			
	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2016</b>
<b>Pendapatan total (Rp juta)</b>	<b>27,12</b>	<b>27,88</b>	<b>49,29</b>
<b>Pendapatan setara padi (t GKG)</b>	<b>10,23</b>	<b>7,86</b>	<b>9,04</b>
<b>Pertanian (%)</b>	<b>67,08</b>	<b>55,51</b>	<b>53,94</b>
- Pertanian utama (sawah)	52,71	44,57	43,67
- Pertanian sampingan	1,31	4,35	5,66
- Pertanian lainnya	0,00	1,91	3,65
- Buruh tani	3,06	5,90	4,01
<b>Nonpertanian (%)</b>	<b>32,92</b>	<b>44,49</b>	<b>46,06</b>
- Usaha	25,25	37,96	39,90
- Penerima gaji/honor	16,13	12,04	15,77
- Buruh	4,63	1,92	3,86
- <i>Tranfer payment</i>	3,04	4,61	2,29
<b>Agroekosistem lahan kering palawija</b>			
	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2017</b>
<b>Pendapatan total (Rp juta)</b>	<b>8,88</b>	<b>19,74</b>	<b>35,08</b>
<b>Pendapatan setara padi (kg GKG)</b>	<b>3,16</b>	<b>4,88</b>	<b>6,37</b>
<b>Pertanian (%)</b>	<b>46,78</b>	<b>49,84</b>	<b>47,24</b>
- Pertanian utama	8,51	28,19	23,09
- Pertanian sampingan	25,58	12,87	20,01
- Pertanian lainnya	0,52	0,36	0,36
- Buruh tani	12,17	8,42	3,77
<b>Nonpertanian (%)</b>	<b>53,22</b>	<b>50,16</b>	<b>52,76</b>
- Usaha	38,7	44,23	43,18
- Penerima gaji/honor	0,88	4,46	9,41
- Buruh	1,18	3,21	5,71
- <i>Tranfer payment</i>	13,33	2,72	3,86

Tabel Lampiran 1b. Perkembangan besaran dan struktur pendapatan rumah tangga tani agroekosistem lahan kering sayuran dan perkebunan, 2008–2018

<b>Agroekosistem lahan kering sayuran</b>			
	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2017</b>
Pendapatan Total (Rp juta)	14,41	37,65	84,05
Pendapatan setara padi (t GKG)	5,13	9,31	15,25
<b>Pertanian (%)</b>	<b>76,35</b>	<b>77,75</b>	<b>82,75</b>
- Pertanian utama (sawah)	40,39	59,13	59,54
- Pertanian sampingan	27,37	14,15	19,75
- Pertanian lainnya	0,00	0,00	0,50
- Buruh tani	8,59	4,46	17,25
<b>Nonpertanian (%)</b>	<b>23,65</b>	<b>22,25</b>	<b>17,25</b>
- Usaha	17,57	14,18	10,98
- Penerima gaji/honor	1,26	6,22	4,93
- Buruh	0,13	0,72	0,06
- <i>Tranfer payment</i>	4,49	0,49	1,28
<b>Agroekosistem lahan kering perkebunan</b>			
	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>
<b>Pendapatan total (Rp juta)</b>	<b>20,95</b>	<b>40,31</b>	<b>52,62</b>
<b>Pendapatan setara padi (kg GKG)</b>	<b>7,02</b>	<b>9,03</b>	<b>9,59</b>
<b>Pertanian (%)</b>	<b>68,90</b>	<b>66,41</b>	<b>61,02</b>
- Pertanian utama	46,47	46,96	31,22
- Pertanian sampingan	15,23	13,59	22,56
- Usaha lainnya	0,00	0,00	0,04
- Buruh tani	7,2	5,86	7,20
<b>Nonpertanian (%)</b>	<b>31,10</b>	<b>32,89</b>	<b>38,98</b>
- Usaha	16,70	15,94	19,88
- Penerima gaji/honor	10,61	10,64	13,85
- Buruh	2,10	3,61	2,73
- <i>Tranfer payment</i>	1,69	2,70	2,72

Tabel Lampiran 2. Pangsa rata-rata pendapatan rumah tangga dari pertanian pada empat agroekosistem berdasarkan luas penguasaan lahan (%)

Agroekosistem	Luas < 0,5 ha		Luas 0,5-1,0 ha		Luas > 1,0 ha	
Tahun pengamatan→	Tahun awal	Tahun terakhir	Tahun awal	Tahun terakhir	Tahun awal	Tahun terakhir
Sawah padi	41,80	29,90	55,48	56,18	71,21	70,65
LK palawija	42,15	29,13	41,47	53,53	55,44	64,43
LK sayuran	52,20	72,06	73,63	80,99	95,35	92,43
LK kebun	38,92	42,39	54,24	46,96	81,14	61,03

# **DINAMIKA KEMISKINAN PETANI DAN PENDUDUK PERDESAAN**

**Pantjar Simatupang  
Ening Ariningsih  
Valeriana Darwis  
Mohamad Maulana**

## Pendahuluan

Konstitusi NKRI Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa menjamin perolehan kehidupan sejahtera yang adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia adalah bagian dari tujuan negara, hak setiap warga negara, dan untuk itu pemerintah dan negara berkewajiban mewujudkannya. Dengan demikian, peningkatan kesejahteraan haruslah senantiasa dijadikan sebagai sasaran utama penyelenggaraan pembangunan nasional. Sebagaimana diketahui, sebagian besar rakyat Indonesia masih menggantungkan hidupnya pada pertanian maka wajar kiranya jika pemerintah menjadikan pembangunan pertanian sebagai basis dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Hal itu juga konsisten dengan hasil penelitian bahwa pembangunan pertanian adalah kunci utama untuk menurunkan kemiskinan di negara sedang berkembang, termasuk Indonesia (Simatupang dan Dermoredjo 2003; Thirtle et al. 2003; de Janvry and Sadoulet 2010).

Dalam tinjauan ini, kesejahteraan dipandang sebagai kebalikan dan kemiskinan. Orang miskin berarti tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya yang berarti pula tidak sejahtera. Dengan demikian, prevalensi kemiskinan dipandang sebagai indikator tingkat kesejahteraan suatu populasi seperti rumah tangga pertanian atau masyarakat perdesaan. Garis kemiskinan maupun data yang dipergunakan dalam tinjauan ini bersumber dari BPS. Bahan yang dipergunakan dalam penulisan tinjauan ini terutama bersumber dari Tarigan et al. (2019). Analisis di tingkat rumah tangga petani dilakukan dengan menggunakan data Panel Petani Nasional (Patanas) pada tiga lokasi agroekosistem dan komoditas basis yang berbeda yaitu (1) agroekosistem padi sawah, (2) palawija dan sayuran di lahan kering, dan (3) perkebunan. Dengan menggunakan jarak tingkat pendapatan per kapita (PK) dengan garis kemiskinan (GK) BPS sebagai basis, tingkat kesejahteraan rumah tangga tani dibagi menjadi enam kategori yaitu (1) tidak berisiko miskin ( $PK > 1,6 GK$ ), (2) berisiko miskin ( $1,4 GK < PK < 1,6 GK$ ), (3) hampir miskin ( $1,2 GK < PK < 1,0 GK$ ), (4) hampir tidak miskin ( $1,0 GK < PK < 0,8 GK$ ), (5) melarat ( $0,8 GK < PK < 0,6 GK$ ), dan (6) menderita ( $PK \leq 0,6 GK$ ).

## Dinamika Kesejahteraan

### *Dinamika di Tingkat Nasional*

Pembangunan yang dilaksanakan berkelanjutan telah berhasil meningkatkan kesejahteraan umum yang tercermin dari penurunan angka kemiskinan nasional baik dalam jumlah absolut maupun dalam persentase prevalensi. Angka prevalensi kemiskinan nasional bahkan sudah turun menjadi di bawah 10% sejak Maret 2018 (Tabel Lampiran 1). Prevalensi kemiskinan yang sudah kurang dari 10% (satu digit) untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia dinilai sebagai suatu prestasi

pembangunan luar biasa. Namun demikian, jumlah penduduk Indonesia yang menderita kemiskinan masih cukup besar, mencapai 25,67 orang atau 9,66% dari jumlah penduduk pada September 2018.

Sejak September 2017 penurunan kemiskinan cenderung melambat bahwa penurunan kemiskinan semakin lama semakin tidak mudah atau yang lebih dikenal dengan istilah "*the last mile problem*". Penurunan kemiskinan di perdesaan nampaknya lebih sulit dari di perkotaan. Pada Maret 2014–Maret 2018, tingkat kemiskinan di perkotaan menurun dari 8,34% menjadi 7,07% atau menurun 127 bps, sementara dalam periode sama di perdesaan tingkat kemiskinan menurun dari 14,17% menjadi 13,20% atau tingkat kemiskinan hanya menurun 103 bps. Dengan demikian, program pengentasan kemiskinan nasional akan lebih efektif dan lebih adil jika lebih diprioritaskan di perdesaan.

Tingkat kedalaman (P1) dan tingkat keparahan (P2) kemiskinan di perdesaan menurun amat lambat sehingga keduanya pada tahun 2018 masih lebih tinggi dibandingkan pada tahun 2014 (Tabel Lampiran 2). Peningkatan indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan yang tinggi menunjukkan bahwa penduduk miskin di perdesaan cenderung semakin miskin (semakin jauh dari garis kemiskinan) dan sebaran pendapatan di antara penduduk miskin semakin parah. Namun demikian, tingkat kedalaman, maupun tingkat keparahan kemiskinan menurun konsisten sejak Maret 2017. Empat parameter utama kemiskinan, jumlah absolut, prevalensi, kedalaman dan keparahan kemiskinan di perdesaan menurun konsisten sejak Maret 2017. Maret 2017 adalah tonggak (*milestone*) keberhasilan penanggulangan kemiskinan di perdesaan.

Sebagian besar kepala rumah tangga di perdesaan bekerja di sektor pertanian (A), masih mencapai 58,04% pada Maret 2017, menurun sedikit dari 59,14% pada Maret 2014. Pangsa kepala rumah tangga yang bekerja di sektor industri (I) juga menurun dari 6,37% pada Maret 2014 menjadi 5,00% pada Maret 2017. Sektor jasa (S) adalah penyedia lapangan kerja terbesar kedua, yang mencapai 28,10% pada Maret 2017, meningkat dari 26,17% pada Maret 2014. Struktur penyerapan angkatan kerja mengikuti urutan dominan sektor Pertanian, Jasa dan Industri (pola AIS) dalam periode Maret 2014–Maret 2017 (Tabel Lampiran 3).

Selain tidak mengalami perubahan pola, arah perubahan struktur lapangan kerja di perdesaan selama periode Maret 2014–Maret 2017 juga dipandang tidak sesuai dengan fenomena umum transformasi struktur perekonomian bahwa pangsa lapangan kerja di pertanian (A) menurun dan diikuti oleh peningkatan pangsa sektor industri (I) hingga komposisi berubah dari pola dominasi urutan Pertanian-Industri-Jasa (pola AIS) ke Industri-Pertanian-Sektor lainnya (pola I-A-S), lalu kemudian diikuti oleh peningkatan pangsa sektor jasa (S) hingga transformasi mantap dengan

urutan dominasi sektor Jasa-Industri-Pertanian (pola S-I-A). Penurunan pangsa sektor pertanian memang sesuai dengan fenomena umum. Anomali terjadi pada penurunan pangsa sektor industri dan peningkatan pangsa sektor lainnya. Anomali transformasi struktural juga tercermin dari jenis pekerjaan berusaha tani dan berburuh tani yang cenderung meningkat dari 5,56% pada Maret 2014 menjadi 6,46% pada Maret 2017. Patut diduga bahwa anomali perubahan struktur itu telah menyebabkan lambannya penurunan kemiskinan di perdesaan dan tetap tingginya kemiskinan di sektor pertanian.

### ***Dinamika di Tingkat Rumah Tangga Tani***

Sumber pendapatan responden survei Patanas utamanya berasal dari sawah, tegalan dan kebun atau dapat dikatakan bahwa para petani masih mengandalkan sumber pendapatan berbasis lahan. Pendapatan tahunan responden di agroekosistem sawah meningkat dari Rp11,9 juta pada tahun 2010, menjadi Rp20,7 juta di tahun 2016 (Tabel 1). Pendapatan responden di agroekosistem lahan kering juga meningkat pesat terutama di lahan kering berbasis tanaman sayuran. Sementara di agroekosistem lahan perkebunan, pendapatan dari kebun menurun dari Rp18,3 juta pada 2012 menjadi Rp14,4 juta pada 2018.

Tabel 1. Rata-rata pendapatan responden Patanas menurut sumber (Rpribu/tahun)

Agroekosistem Patanas	Sumber pendapatan	2007	2010	2016
Sawah Padi	Sawah	12.320	11.927	20.763
	Pertanian Lain	1.752	737	1.095
	Ternak	-	486	1.647
	Nonpertanian	8.503	12.028	22.132
		2008	2011	2017
Lahan Kering Palawija	Lahan kering dan kebun	895	6.325	9.314
	Pertanian lain	256	824	2.350
	Ternak	1.813	914	3.297
	Nonpertanian	4.838	9.922	18.436
		2008	2011	2017
Lahan Kering Sayuran	Lahan kering dan kebun	6.231	23.410	51.185
	Pertanian lain	857	1.560	11.222
	Ternak	2.680	2.370	3.450
	Nonpertanian	3.409	8.301	14.778
		2009	2012	2018
Perkebunan	Perkebunan	9.492	18.232	14.353
	Pertanian lain	2.841	5.186	8.301
	Ternak	330	506	2.059
	Nonpertanian	6.292	12.629	17.953

Sumber: data Patanas, diolah.

Pendapatan tahunan dari sumber pendapatan nonpertanian meningkat konsisten di seluruh lokasi agroekosistem. Di agroekosistem lahan sawah, pendapatan tahunan dari nonpertanian meningkat dari Rp8,5 juta pada 2007, menjadi Rp12,1 juta pada 2010, dan menjadi Rp22,2 juta di tahun 2016. Di agroekosistem lahan kering berbasis palawija meningkat dari Rp4,8 juta pada 2008, menjadi Rp9,9 juta pada 2011, dan menjadi Rp18,4 juta di tahun 2017. Di agroekosistem lahan kering berbasis sayuran meningkat dari Rp3,4 juta pada 2008, menjadi Rp8,3 juta pada 2011, dan menjadi Rp14,8 juta pada tahun 2017, sedangkan di agroekosistem lahan perkebunan, pendapatan tahunan dari nonpertanian meningkat dari Rp6,3 pada 2009, menjadi Rp12,6 juta pada 2012, dan menjadi Rp17,9 juta pada tahun 2018. Pangsa pendapatan dari sektor pertanian cenderung turun, sementara pangsa pendapatan industri dan jasa cenderung naik, yang menandakan perubahan struktural dari sebelumnya dominasi berurutan pertanian-industri-jasa menjadi industri-jasa-pertanian.

Jika dilihat berdasarkan kategori, jumlah responden yang pada tahun survei Patanas awal (sawah=2007, lahan kering=2008, dan perkebunan=2009) termasuk kategori hampir tidak miskin, melarat dan menderita, di dua tahap survei berikutnya pada umumnya menurun. Di agroekosistem sawah, responden yang termasuk kategori sangat miskin atau menderita menurun dari 92 orang atau 16,4% dari total responden pada tahun 2010 menjadi 70 orang atau 12,5% (Tabel 2). Di agroekosistem lahan kering dengan komoditas basis palawija, responden berkategori sangat miskin menurun konsisten dari 84 orang pada tahun 2008 menjadi 44 orang pada tahun 2011, dan menjadi 38 orang pada 2017.

Di agroekosistem perkebunan, jumlah responden kategori sangat miskin atau menderita turun dari 56 orang pada tahun 2009 menjadi 34 orang pada tahun 2011, dan sedikit meningkat menjadi 35 orang pada 2018. Sebaliknya, dalam kategori tidak miskin, jumlah responden konsisten meningkat di tiga agroekosistem sawah, lahan kering berbasis palawija dan lahan kering berbasis sayuran. Sementara di agroekosistem perkebunan jumlah responden kategori tidak miskin justru menurun dari 195 orang pada tahun 2012 menjadi 170 orang pada tahun 2018 setelah meningkat dari 158 orang pada tahun 2009 menjadi 195 orang pada tahun 2012.

Dengan mencermati bahwa jumlah responden di kategori hampir miskin, hampir tidak miskin, dan melarat cenderung minim dan berkisar hanya satu digit, sementara di kategori tidak miskin dan sangat miskin atau menderita demikian besar jumlahnya, yang berarti ketimpangan pendapatan semakin besar. Data indeks gini pendapatan BPS di perdesaan menunjukkan bahwa indeks gini pendapatan meningkat dari 0,302 pada 2007 menjadi 0,329 pada 2019 yang menunjukkan ketimpangan pendapatan yang semakin melebar.

Tabel 2. Persentase jumlah responden survei Patanas menurut kategori tingkat kemiskinan

Kategori	Sawah - padi					
	2007		2010		2016	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Tidak miskin	212	60,60	295	52,60	329	58,90
Berisiko miskin	30	8,57	62	11,10	66	11,80
Hampir miskin	24	6,86	48	8,56	36	6,44
Hampir tidak miskin	25	7,14	37	6,60	22	3,94
Melarat	24	6,86	27	4,81	36	6,44
Menderita	35	10,00	92	16,40	70	12,50
Total	350	100,00	561	100,00	559	100,00

Kategori	Lahan kering - palawija					
	2008		2011		2017	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Tidak miskin	53	21,90	89	38,40	110	45,60
Berisiko miskin	23	9,50	37	15,90	34	14,10
Hampir miskin	22	9,09	22	9,48	16	6,64
Hampir tidak miskin	29	12,00	19	8,19	22	9,13
Melarat	31	12,80	21	9,05	21	8,71
Menderita	84	34,70	44	19,00	38	15,80
Total	242	100,00	232	100,00	241	100,00

Kategori	Lahan kering - sayuran					
	2008		2011		2017	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Tidak miskin	36	29,80	74	61,20	90	74,40
Berisiko miskin	11	9,09	12	9,92	7	5,79
Hampir miskin	5	4,13	13	10,70	10	8,26
Hampir tidak miskin	7	5,79	7	5,79	5	4,13
Melarat	12	9,92	11	9,09	3	2,48
Menderita	50	41,30	4	3,31	6	4,96
Total	121	100,00	121	100,00	121	100,00

Kategori	Lahan kering - perkebunan					
	2009		2012		2018	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Tidak miskin	158	50,30	195	62,50	170	54,00
Berisiko miskin	43	13,70	29	9,29	38	12,10
Hampir miskin	13	4,14	19	6,09	26	8,25
Hampir tidak miskin	18	5,73	19	6,09	22	6,98
Melarat	26	8,28	16	5,13	24	7,62
Menderita	56	17,80	34	10,90	35	11,10
Total	314	100,00	312	100,00	315	100,00

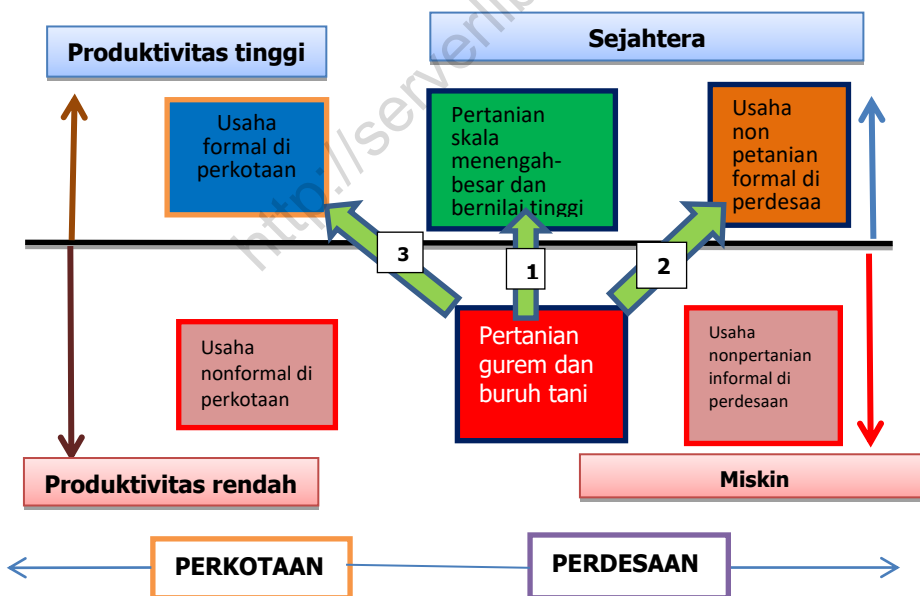
Sumber: data Patanas, diolah.

## Rekomendasi Kebijakan

Peta jalan rumah tangga miskin keluar dari kemiskinan dipetakan seperti pada Gambar 1. Subyek kebijakan awal ialah RTUP gurem dan buruh tani miskin di perdesaan. Tujuan kebijakan ialah meningkatkan kesejahteraan subyek kebijakan sehingga dapat keluar dari kemiskinan secara permanen. Wilayah dibagi menjadi perdesaan dan perkotaan. Sektor perekonomian dipilah menjadi sektor pertanian dan sektor nonpertanian (industri dan jasa). Setiap sektor

perekonomian dibedakan menjadi subsektor formal berproduktivitas tinggi dan subsektor informal berproduktivitas rendah. Rumah tangga sejahtera diindikasikan oleh lapangan kerja dan atau usaha di subsektor formal, sedangkan rumah tangga miskin diindikasikan oleh lapangan kerja dan atau usaha di subsektor informal.<sup>2</sup>

Secara keseluruhan terdapat tiga jalur langsung bagi rumah tangga pertanian miskin menjadi sejahtera secara permanen. **Jalur 1: *Upgrading usaha tani***. Jalur ini ditempuh dengan meningkatkan skala, efisiensi dan diversifikasi usaha tani dengan program inovasi, intensifikasi dan perluasan lahan dan perairan budi daya, peningkatan jumlah hewan piaraan, dan atau alih komoditas ke yang bernilai tinggi yang dapat diwujudkan melalui program penguatan dan modernisasi usaha pertanian. **Jalur 2: *Alih pekerjaan dan/atau usaha***. Jalur ini pada intinya ialah menarik buruh tani dan petani gurem bekerja dan atau mendirikan usaha di sektor nonpertanian formal di perdesaan dengan memacu pembangunan industri perdesaan, khususnya agroindustri dan penghasil kebutuhan rumah tangga perdesaan, melalui program agroindustrialisasi perdesaan. **Jalur 3: *Urbanisasi dan alih pekerjaan dan atau usaha*** dengan menarik buruh tani dan petani gurem bekerja dan/atau berusaha di sektor formal di perkotaan (urbanisasi). Jalur ini dapat diwujudkan dengan memacu pertumbuhan industri manufaktur dan jasa formal padat karya serta pembangunan infrastruktur konektivitas desa-kota.



Gambar 1. Lintasan bagi buruh tani dan petani gurem keluar dari kemiskinan

<sup>2</sup> Lihat McCulloch, Weisbrod, and Timmer (2007) untuk kerangka pemikiran serupa.

Upaya utama untuk dapat mewujudkan jalur yang tepat ialah pengelolaan transformasi perekonomian nasional dalam kaitannya dengan transformasi sektor pertanian. Strategi yang disarankan ialah mengelola transformasi pembangunan nasional dengan menjadikan transformasi pertanian sebagai poros penggerak transformasi ekonomi makro. Strategi ini pada intinya bertumpu pada dua pilar yang saling berhubungan yaitu transformasi perekonomian makro dan transformasi sektor pertanian. Agenda transformasi makro diarahkan untuk membawa perekonomian Indonesia keluar dari *middle income (Lewis) trap*. Sebagian pihak berpendangan bahwa stagnasi pertumbuhan ekonomi Indonesia sekitar 5%/tahun dalam beberapa tahun terakhir adalah indikasi perekonomian telah terjumuk kedalam *middle income trap*, tetap berada dalam status berpendapatan menengah bawah (*lower middle income*), tidak dapat naik kelas menjadi negara maju berpendapatan tinggi (Lewis 1954; Filipe et al. 2012). Fenomena yang juga dikenal sebagai *Lewis growth backlogging trap*, menjadi masalah fundamental yang menyebabkan pertanian Indonesia mengalami tekanan tenaga kerja yang kian berat sehingga kemiskinan tetap tinggi.

Untuk itu, strategi pembangunan nasional yang disarankan ialah menjadikan sektor pertanian sebagai motor penggerak pembangunan ekonomi nasional. Itu berarti, pembangunan pertanian dijadikan kembali sebagai prioritas pembangunan nasional seperti pada zaman Orde Baru. Pandangan ini didasarkan pada pemikiran pembangunan ekonomi bertahap (*stages of economic growth*) yang pada intinya menyatakan bahwa tinggal landas suatu perekonomian dari yang didominasi oleh sektor pertanian ke berbasis industri maju mensyaratkan adanya momentum akselerasi pertumbuhan sektor pertanian (Rostow 1959).

## Kesimpulan

Adalah suatu prestasi luar biasa, prevalensi kemiskinan nasional sudah turun menjadi di bawah 10% (satu digit) untuk pertama kali dalam sejarah Indonesia pada Maret 2018. Namun demikian, tingkat kemiskinan di perdesaan masih dua digit yakni, 13,10% pada September 2018. Ditengarai bahwa telah terjadi anomali perubahan struktural baik di tingkat nasional, perdesaan maupun di sektor pertanian. Kemiskinan adalah fenomena pertanian dan perdesaan yang semakin sulit diturunkan sehingga program pengentasan kemiskinan perlu lebih dititikberatkan bagi rumah tangga pertanian dan masyarakat perdesaan.

Disarankan tiga pilihan peta jalan untuk membawa rumah tangga tani keluar dari kemiskinan. Pertama, *upgrading* usaha tani dengan meningkatkan skala,

efisiensi dan diversifikasi usaha tani melalui program penguatan dan modernisasi usaha pertanian. Kedua, alih pekerjaan dan/atau usaha dengan menarik buruh tani dan petani gurem bekerja dan atau mendirikan usaha di sektor nonpertanian di perdesaan melalui program agroindustrialisasi perdesaan. Ketiga, migrasi atau urbanisasi dan alih pekerjaan atau usaha dengan menarik buruh tani dan petani gurem keluar dari perdesaan untuk kemudian bekerja dan atau berusaha di sektor formal di perkotaan melalui program peningkatan konektivitas desa-kota. Strategi yang disarankan memuluskan ketiga jalur di atas ialah mengelola transformasi pembangunan nasional berporos transformasi pertanian.

## Daftar Pustaka

- de Janvry A, Sadoulet E. 2010. Agricultural growth and poverty reduction: additional evidence. *World Bank Res Observ*. 25(1):1-20. 10.1093/wbro/lkp015.
- Filipe J, Abdon A, Kumar U. 2012. Tracking the middle-income trap: what is it, what is in it, and why? Working Paper No 715. Levy Economics Institute of Bard College.
- Lewis WA. 1954. Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*. 22 (2):139-191.
- McCulloch N, Weisbrod J, Timmer CP. 2007. Pathways out of poverty during an economic crisis: an empirical assessment of rural Indonesia. Policy Research Working Paper No. 4173. Washington, DC (US): World Bank.
- Rostow RR. 1959. Stages of economic growth. *The Economic History Rev New Series*. 12 (1):1-16.
- Simatupang P, Dermoredjo SK. 2003. Produksi domestik bruto, harga dan kemiskinan: hipotesis "trickle down" dikaji ulang. *Econ and Finance in Indones*. 51 (3): 291-324.
- Tarigan T, Simatupang P, Wahyuni S, Maulana M. 2019. Strategi penanggulangan kemiskinan di pertanian dan perdesaan. Laporan Hasil Penelitian. Bogor (ID):Pusat Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian, Sekretariat Jenderal, Kementerian Pertanian.
- Thirtle CG, Lin L, Piesse J. 2003. The impact of research led agricultural productivity growth on poverty reduction in Africa, Asia and Latin America 2003). *World Development*, 31(12/December): 1959-1975. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2399480>.

## LAMPIRAN

Tabel Lampiran 1. Perkembangan jumlah penduduk miskin di Indonesia, Maret 2014–September 2018

Tahun	Jumlah penduduk miskin (juta orang)			Prevalensi kemiskinan		
	Kota	Desa	Kota +Desa	Kota	Desa	Kota +Desa
Maret 2014	10,51 (37,16)	17,77 (62,84)	28,28 (100)	8,34	14,17	11,25
September 2014	10,36 (37,36)	17,37 (62,64)	27,73 (100)	8,16	13,76	10,96
Maret 2015	10,65 (37,25)	17,94 (62,75)	28,59 (100)	8,29	14,21	11,22
September 2015	10,62 (37,25)	17,89 (62,75)	28,51 (100)	8,22	14,09	11,13
Maret 2016	10,34 (36,92)	17,67 (63,08)	28,01 (100)	7,79	14,11	10,86
September 2016	10,49 (37,79)	17,28 (62,21)	27,76 (100)	7,73	13,96	10,70
Maret 2017	10,67 (38,42)	17,10 (61,56)	27,77 (100)	7,72	13,93	10,64
September 2017	10,27 (38,64)	16,31 (61,36)	26,58 (100)	7,26	13,47	10,12
Maret 2018	10,14 (39,08)	15,81 (60,92)	25,95 (100)	7,07	13,20	9,82
September 2018	10,13(39,46)	15,54 (60,54)	25,67 (100)	6,89	13,10	9,66

Sumber: BPS <http://bps.go.id>

Keterangan: Angka di dalam kurung adalah pangsa (%)

Tabel Lampiran 2. Perkembangan kemiskinan di perdesaan, Maret 2014–September 2018

Tahun	Jumlah (ribu orang)	Persentase jumlah (P0)	Indeks kedalaman (P1)	Indeks keparahan (P2)
Maret 2014	17,77	14,17	2,26	0,57
September 2014	17,37	13,76	2,25	0,57
Maret 2015	17,94	14,21	2,55	0,71
September 2015	17,89	14,09	2,40	0,67
Maret 2016	17,67	14,11	2,74	0,79
September 2016	17,28	13,96	2,32	0,59
Maret 2017	17,49	13,93	2,49	0,67
September 2017	16,31	13,47	2,43	0,65
Maret 2018	15,81	13,20	2,37	0,63
September 2018	15,54	13,10	2,32	0,62

Sumber: BPS 2018

Tabel Lampiran 3. Pangsa jumlah rumah tangga perdesaan menurut pekerjaan utama kepala rumah tangga, Maret 2014 dan Maret 2017 (%)

Sektor/jenis lapangan kerja	Maret 2014 (%)	Maret 2017 (%)
Pertanian (A)	59,14	58,04
Usaha tani	53,58	51,58
Buruh tani	5,56	6,46
Industri (I)	6,37	5,00
Sektor lainnya (S)	26,17	28,10
Tidak bekerja	8,32	8,87
Total	100,00	100,00

Sumber: BPS, Data primer Susenas Maret 2014 dan Maret 2017

<http://serverlib/psekp/>



**Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian**  
**Sekretariat Jenderal Pertanian**  
**Kementerian Pertanian**  
**2021**