

## **Policy Brief**

# **STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI PERTANIAN DAN PERDESAAN**

## **PENDAHULUAN**

1. Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Undang-undang Dasar Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan Indonesia merdeka adalah memajukan kesejahteraan umum dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Seluruh warga negara berhak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak. Dengan demikian, penanggulangan kemiskinan adalah kewajiban negara dan mesti dijadikan sebagai prioritas pembangunan nasional.
2. 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 sudah turun menjadi di bawah 10 persen sejak Maret 2018.

## **Permasalahan**

3. Jumlah penduduk Indonesia yang menderita kemiskinan masih cukup besar, mencapai 25.67 juta orang atau 9.66 persen dari jumlah penduduk pada September 2018. Jumlah penduduk miskin di desa saat ini sekitar dua kali lipat dari jumlah penduduk miskin di kota. Dengan asumsi basis ekonomi masyarakat desa adalah pertanian, maka bisa dipastikan bahwa sebagian besar dari penduduk miskin di perdesaan tersebut hidup dari sektor pertanian. Pengurangan kemiskinan di desa dan di sektor pertanian diduga berdampak substansial pada penanggulangan kemiskinan agregat di Indonesia. Oleh karena itu Indonesia perlu secara konsisten menjadikan pembangunan pertanian sebagai basis dalam penanggulangan kemiskinan.
4. Arah dan strategi penanggulangan kemiskinan yang efektif, perlu disusun secara lebih spesifik berdasarkan status dan dinamika kemiskinan baik di tingkat nasional, sektor maupun wilayah. Pemahaman yang tepat mengenai profil dan determinan kemiskinan, khususnya pertanian dan perdesaan serta menganalisis keterkaitan sektor pertanian dan penduduk miskin adalah kerangka dasar melaksanakan upaya penanggulangan kemiskinan.

## **Temuan-Temuan Pokok**

### **Status dan Dinamika Kemiskinan Nasional**

5. Pembangunan berkelanjutan telah berhasil meningkatkan kesejahteraan umum, tercermin dari penurunan angka kemiskinan nasional. Angka prevalensi kemiskinan nasional turun menjadi di bawah 10 persen sejak Maret 2018. Namun jumlah penduduk Indonesia yang miskin masih cukup besar, mencapai 25.67 juta orang atau 9.66 persen dari jumlah penduduk pada September 2018. Tingkat kemiskinan

di pedesaan jauh lebih tinggi (13,10 persen) daripada di kota (9,66 persen). Sekitar 60 persen penduduk miskin bermukim di pedesaan. Upaya pengentasan kemiskinan lebih diprioritaskan untuk penduduk pedesaan.

5. Kemiskinan di Indonesia bervariasi menurut musim. Tingkat kemiskinan cenderung lebih tinggi pada bulan Maret di bandingkan dengan pada bulan September tahun sebelumnya. Sejak September 2017, tingkat kemiskinan menurun konsisten antar semester maupun antar tahun baik di pedesaan maupun di perkotaan. Perlambatan penurunan tingkat kemiskinan menunjukkan bahwa penurunan kemiskinan semakin lama semakin sulit, disebut "*the last mile problem*". Secara wilayah, penurunan kemiskinan di pedesaan nampaknya lebih sulit dari di perkotaan. Periode Maret 2014-Maret 2018, tingkat kemiskinan di perkotaan menurun dari 8,34 % menjadi 7,07 %, sementara di pedesaan menurun dari 14,17 % menjadi 13,20 %. Dengan demikian, program pengentasan kemiskinan nasional lebih efektif dan adil jika diprioritaskan di pedesaan.
6. Jumlah RTM yang dikepalai oleh wanita cenderung meningkat dari 14,2 % pada Maret 2014 menjadi 16,12 % pada Maret 2017. Rata-rata umur kepala RTM adalah sekitar 49 tahun. Usia kepala RTM sudah melewati puncak usia produktif. Rata-rata lama pendidikan kepala RTM kurang dari enam tahun, yang berarti bahwa RTM umumnya dicirikan oleh tingkat pendidikan atau modal SDM kepala rumah tangga yang rendah. Sebagian besar rumah tangga miskin mengandalkan pertanian sebagai sumber pendapatan utama. Rumah tangga miskin yang tidak bekerja menempati peringkat kedua tertinggi setelah bekerja di pertanian. Pangsa kepala rumah tangga miskin yang tidak bekerja mencapai 14,38 % (Maret 2017), masih lebih tinggi dibanding Maret 2014 (11,73 %). Oleh karena sekitar separuh dari warga miskin mengandalkan penghidupan pada sektor pertanian dan bermukim di pedesaan maka logis jika strategi yang paling tepat untuk pengentasan kemiskinan berfokus dan berbasis pada pembangunan pertanian dan pedesaan.

### **Profil dan Determinan Kemiskinan Rumah Tangga Petani di Pedesaan**

7. Secara absolut, jumlah penduduk miskin di pedesaan cenderung menurun konsisten dari 17,77 juta orang pada Maret 2014 menjadi 17,54 juta orang pada September 2018. Prevalensi kemiskinan menurun dari 14,17 persen menjadi 13,10 persen. Sejak Maret 2016, tingkat kemiskinan di pedesaan menurun konsisten antar semester maupun antar tahun.
8. Penurunan tingkat kedalaman (P1) dan tingkat keparahan (P2) kemiskinan terjadi sangat lambat sehingga keduanya pada tahun 2018 masih lebih tinggi dibandingkan pada tahun 2014. Sebagian besar kepala rumah tangga di pedesaan bekerja di sektor pertanian (58,04 persen pada Maret 2017), menurun sedikit dari 59,14 persen (Maret 2014). Penurunan pangsa sektor pertanian (A) terkompensasi oleh peningkatan pangsa sektor-sektor lain, utamanya jasa dan pangsa tidak bekerja. Struktur penyerapan angkatan kerja mengikuti urutan dominan sektor Pertanian, Jasa dan Industri (pola ASI). Pola tersebut tidak berubah dalam periode Maret

2014-Maret 2017. Arah perubahan struktur lapangan kerja di pedesaan selama periode Maret 2014-Maret 2017 juga dipandang tidak sesuai dengan fenomena umum transformasi struktur perekonomian yakni pangsa lapangan kerja di pertanian menurun dan diikuti oleh peningkatan pangsa sektor industri sehingga 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 hingga transformasi mantap dengan pola S-I-A. Anomali perubahan struktur diduga menyebabkan lambannya penurunan kemiskinan di pedesaan dan tetap tingginya kemiskinan di sektor pertanian

9. Salah satu modal sumberdaya manusia yang berpengaruh nyata terhadap peluang RPTD ialah karakteristik KK. RTPD dengan KK wanita berpeluang nyata lebih tinggi tidak tergolong miskin daripada yang dikepalai oleh pria, KK berusia lanjut hingga berada dalam kisaran umur puncak pendapatan tertinggi yang cenderung resisten terhadap perubahan dan produktivitas cenderung menurun.
10. Berdasarkan tingkat nyata dan konsistensi tanda kasualitasnya dengan pengeluaran per kapita maka dapat disimpulkan bahwa variabel yang valid sebagai determinan kemiskinan rumah tangga usaha pertanian maupun buruh tani ialah jenis kelamin dan lama pendidikan KK, jumlah anggota keluarga, kepemilikan lahan, akses kredit, serta kepemilikan telepon, komputer dan akses internet.

### **Peranan Sektor Pertanian Terhadap Penanggulangan Kemiskinan Nasional**

11. Peubah harga yang paling baik untuk menjelaskan variasi jumlah penduduk miskin di Indonesia adalah harga beras. Jumlah penduduk miskin akan meningkat jika harga beras medium melonjak naik. Hal ini sangat wajar karena harga bahan makanan utama umumnya beras yang merupakan komponen terbesar dalam besaran nilai garis kemiskinan.
12. Selain harga beras, peubah lain yang penting mempengaruhi variasi jumlah penduduk miskin adalah tren waktu. Hal ini menunjukkan bahwa selain GDP pertanian dan non pertanian serta harga bahan pangan beras, terdapat berbagai faktor lain yang secara keseluruhan cenderung untuk menurunkan jumlah penduduk miskin di Indonesia.
13. Pengaruh PDB per kapita berbeda menurut wilayah atau menurut sumber PDB. Di wilayah pedesaan, yang berpengaruh terhadap penurunan kemiskinan adalah peningkatan PDB pertanian per kapita, sedang sektor industri, jasa dan lainnya berpengaruh tetapi tidak nyata. Untuk wilayah perkotaan, peubah yang berpengaruh terhadap penurunan jumlah orang miskin adalah PDB sektor pertanian per kapita dan PDB jasa per kapita tapi tidak nyata. Sementara untuk kemiskinan total di desa dan kota, PDB pertanian per kapita dan PDB jasa per kapita. Dengan demikian, strategi yang paling efektif untuk pengentasan kemiskinan adalah fokus pembangunan pada sektor pertanian baik pada wilayah perkotaan, pedesaan atau di Indonesia secara keseluruhan.

14. PDB total tidak berpengaruh terhadap kemiskinan atau pemerataan pendapatan. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini digunakan tingkat PDB sektor pertanian yang diduga lebih efektif dalam menurunkan jumlah penduduk miskin atau meratakan pendapatan. Hasil regresi model kemiskinan dengan menggunakan variabel terikat jumlah penduduk miskin dan menggunakan variabel PDB sektor non pertanian dan IHK menunjukkan nilai  $R^2$  yang semakin meningkat. Ini memastikan bahwa sektor pertanian mampu berperan positif dalam menurunkan angka kemiskinan.

### **Rancangan dan Pelaksanaan Program BEKERJA**

15. Rancangan Program BEKERJA secara teknokratik sudah tersusun secara sistematis, terpadu dan jelas. Sasaran, tujuan, dan target program didefinisikan dengan perhitungan manfaat dan dampak yang terukur. Paket bantuan dan baurannya berbasis pertanian diarahkan dalam rangka optimalisasi pekarangan. Program terobosan Kementerian Pertanian dalam upaya pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat miskin guna meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan melalui kegiatan pertanian terintegrasi. Program ini diharapkan mampu melepaskan petani secara permanen dari kemiskinan dan menjadi hidup lebih sejahtera.

16. Rancangan operasionalnya tersegmentasi dimana Pelaksana program ditetapkan 7 (tujuh) eselon 1 Kementerian Pertanian yaitu (1) Ditjen PKH sebagai pelaksana bantuan ternak unggas dan ruminansia kecil, (2) Balitbangtan sebagai pelaksana pemasyarakatan inovasi teknologi pertanian, (3) Ditjen sebagai pelaksana bantuan kandang dan sarana penunjang lain, (4) Ditjen Horti sebagai pelaksana bantuan tanaman sayuran, (5) Ditjen Perkebunan sebagai pelaksana bantuan tanaman kebun, (6) BBSDMP melaksanakan penguatan kelembagaan petani dengan memberdayakan masyarakat miskin, dan (7) BKP pelaksana bantuan pemanfaatan lahan pekarangan untuk peningkatan konsumsi gizi.

17. Pelaksanaan program BEKERJA sangat tergesa-gesa sehingga pelaksana maupun penerima program belum dipersiapkan dengan pemahaman, ketrampilan dan pengetahuan tentang misi dan operasional program. Masing-masing penanggungjawab membuat mekanisme kerja dan ujung tombak pelaksana berdasarkan Juknis yang ada tanpa terkoordinasi. Secara umum program kurang tersosialisasi dengan baik dan bimtek bagi penerima program kurang memadai, salah sasaran dan substansinya sangat minimalis.

18. Ternak bantuan sebagai komoditas unggulan yang didistribusikan tidak seragam jenis maupun ukurannya. Diperkirakan saat ini ternak yang masih dipelihara oleh RTMP dan sudah bertelur sekitar 20-30 persen. Pengurangan terjadi karena kematian, dijual dan dikonsumsi. Tingkat kematian tertinggi terjadi sebulan pertama saat ternak didistribusikan. Penyebab kematian utama adalah stress perjalanan dari sumber ternak ke lokasi RTMP saat awal *dropping*, penyakit yang dikarenakan perubahan cuaca, penyakit karena system pemeliharaan (kebersihan, bentuk dan kepadatan kandang, kecukupan pakan).

## **Pembelajaran dari Kasus Program BEKERJA**

19. Pola pelaksanaan program harus terpadu dan bukan tersegmentasi dengan satu penanggungjawab nasional. Hal ini bisa ditangani satu institusi tertentu yang diberi kewenangan secara formal atau dengan pembentukan tim khusus. Pembelajaran penting dari kasus segmentasi penanggungjawab BEKERJA dengan anggaran yang dirancang masing-masing PJ memberikan hasil yang tidak maksimal, bahkan pada sisi penyediaan ternak berpotensi menjadi ajang bisnis pelaku/pengusaha dan kualitas ternak kurang bermutu.
20. Penetapan lokasi dan penerima dirancang bertahap dan terencana. Pada tingkat implementasi, Program BEKERJA merupakan program yang penentuan lokasi dan penerima bantuan bersifat *top down* mengacu pada data terpadu Kemensos. Verifikasi dilakukan secara berjenjang dari desa, kecamatan, kabupaten, provinsi dan pusat. Sistem yang diterapkan ini dinilai sudah tepat karena lebih memiliki landasan yang kuat dan potensi menekan konflik sosial ditingkat lapangan.
21. Perkembangan dan keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan mengharuskan paket bantuan yang diberikan berupa ternak, sayuran, buah, perkebunan dilengkapi dengan pengembangan sistem agribisnis secara kawasan. Oleh karena itu dalam suatu program wajib dilakukan pendampingan pasca distribusi yang bertugas membantu RTMP dalam mengelola usaha tani dan berlatih mengembangkan kelembagaan ekonomi tetap dilakukan sampai mencapai tahap mandiri.

## **REKOMENDASI KEBIJAKAN**

22. Arah kebijakan yang dipandang tepat untuk pengentasan kemiskinan nasional ialah dengan menjadikan pengentasan keluarga tani miskin di perdesaan sebagai prioritas utama. Sasarannya ialah menurunkan tingkat kemiskinan di perdesaan menjadi satu digit pada tahun 2024. Strategi yang disarankan untuk itu ialah melaksanakan Tiga Jalur (*Triple Track*) Pengentasan Rumah Tangga Tani dari Kemiskinan yaitu: (1). Mengaitkan rumah tangga tani miskin dengan pertumbuhan pertanian (*linking the poor farmers to agricultural growth*); (2) Pemberdayaan ekonomi rumah tangga tani miskin; dan (3) Perlindungan sosial bagi rumah tangga tani miskin.
23. Strategi pertama, "Mengaitkan rumah tangga tani miskin dengan pertumbuhan pertanian (*linking the poor farmers to agricultural growth*)", dapat dilaksanakan bagian dari inisiatif transformasi perekonomian nasional berbasis pertanian. Sebagai tindak lanjutnya, pemerintah perlu, pertama, menjaga keberlanjutan ketahanan pangan dengan menjamin ketersediaan pangan yang cukup terjangkau RTM, khususnya beras, yang merupakan penentu utama kemiskinan nasional. Upaya utama untuk itu ialah melanjutkan dan menyempurnakan Program Peningkatan Produksi dan Stabilisasi Harga Pangan Pokok dan Strategis (padi, jagung, kedelai, daging sapi/kerbau, cabai, bawang merah). Kedua, mendorong percepatan

pertumbuhan ekonomi nasional dengan prioritas pada pertumbuhan pertanian melalui peningkatan produktivitas yang terbukti menjadi kunci utama penurunan kemiskinan di pertanian dan pedesaan. Upaya utama untuk itu ialah pembangunan sistem inovasi pertanian yang maju mandiri, dan moderen. Ketiga, meningkatkan dampak pengganda pertumbuhan sektor dengan pertanian mendorong perkembangan agribisnis dan agroindustri berbasis produksi pertanian dalam negeri khususnya di pedesaan. Upaya utama yang dipandang tepat untuk itu ialah mengembangkan kawasan pertanian terpadu, maju, mandiri dan moderen berbasis korporasi petani. Keempat, memfasilitasi, penyediaan akses, dan optimasi modal penghidupan (*livelihood assets*), seperti lahan usahatani, prasaranan dan sarana, tenaga kerja dan peranan perempuan, inovasi, dan pembiayaan usahatani, bagi rumah tangga petani gurem. Termasuk diantaranya, terus mendorong program terkait demografi seperti program Keluarga Berencana, program keagrariaan seperti TORA (Kementerian ATR/BPN bekerjasama dengan Kementan). Kelima, meningkatkan integrasi perekonomian desa-kota dengan membangun secara merata infrastruktur transportasi, energi, informasi dan telekomunikasi. Termasuk diantaranya, jaringan listrik dan internet masuk desa.

24. Strategi kedua, "Pemberdayaan ekonomi rumah tangga tani miskin", difokuskan bagi kelompok masyarakat tani yang berada di bawah garis kemiskinan atau terancam menjadi miskin karena kurang terjangkau oleh pembangunan makro (strategi pertama). Strategi ini dilaksanakan melalui program khusus pengentasan petani miskin dengan konsep pemberdayaan berbasis pertanian. Rancangan program khusus penanggulangan kemiskinan berbasis pertanian yang perlu memenuhi unsur: terencana-bertahap-berkelanjutan, sasaran dan paket program yang spesifik (pengembangan usaha tani pekarangan pada penerima berbasis lahan, dan alsintan pada penerima berbasis tenaga kerja), dilengkapi pendampingan bertahap dengan melibatkan pemerintah daerah, diharapkan program mampu memberi *output* dan *outcome* yang lebih signifikan dan terukur. Penanggungjawab program khusus ini sebaiknya ada satu Tim Khusus yang langsung dibawahahi oleh Menteri Pertanian dan dengan kewenangan untuk mendapat dukungan dari instansi yang terkait sesuai paket program.
25. Strategi ketiga, "Perlindungan sosial bagi rumah tangga tani miskin", dipandang sebagai jaring pengaman, yaitu khusus diperuntukkan bagi RTMP yang tidak terjangkau oleh strategi pertama dan kedua. Perlindungan sosial ini diselenggarakan oleh Kementerian Sosial. Namun demikian, Kementerian Pertanian dapat bekerjasama dalam rangka mengangkat RTM penerima suatu saat dapat bebas dari kemiskinan secara mandiri. Dengan perkataan lain, "Perlindungan sosial bagi rumah tangga tani miskin" Kementerian sosial dikomplementasikan dengan "Pemberdayaan ekonomi rumah tangga tani miskin".