

*Policy Brief*

**DINAMIKA EKONOMI PERDESAAN: EVALUASI 2007-2018  
DAN PERSPEKTIF KE DEPAN**



**PUSAT SOSIAL EKONOMI DAN KEBIJAKAN PERTANIAN  
SEKRETARIAT JENDERAL  
KEMENTERIAN PERTANIAN  
2019**

## **Pendahuluan**

1. Untuk dapat memberikan masukan dan mempertajam perumusan kebijakan maupun program pembangunan pertanian dan perdesaan ke depan, diperlukan berbagai indikator-indikator pembangunan ekonomi yang terkait dengan pelaksanaan dan dampak program pembangunan pertanian. Penelitian Dinamika Ekonomi Perdesaan atau Penelitian Patanas (Panel Petani Nasional) yang menghasilkan analisis secara panel dapat dipandang sebagai instrument monitoring dan evaluasi kebijakan dan program-program pembangunan pertanian.
2. Penelitian Patanas periode 2007 – 2018 telah dilakukan di tiga wilayah agroekosistem, yaitu sawah beririgasi berbasis komoditas padi, lahan kering berbasis komoditas palawija dan sayuran dan agroekosistem lahan kering berbasis komoditas perkebunan telah menghasilkan analisis dinamika tiga titik waktu indikator-indikator sosial dan ekonomi masyarakat perdesaan dan indikator usahatani untuk masing-masing agroekosistem.

## **Permasalahan**

3. Perubahan lingkungan strategis secara dinamis selama rentang waktu 10 tahun menghendaki perlunya evaluasi hasil dan dampak pembangunan pertanian dan perdesaan selama ini guna menentukan arah kebijakan pembangunan pertanian dan perdesaan ke depan.

## **Temuan-temuan Pokok**

4. Dinamika indikator-indikator ekonomi dan perdesaan dirangkum dari hasil penelitian Patanas di berbagai wilayah dengan perbedaan agroekosistem dari data panel mikro tiga titik waktu. Agroekosistem (AE) lahan sawah irigasi dengan komoditas padi di lima provinsi meliputi 14 desa pada periode waktu 2007, 2010, 2016. AE lahan kering komoditas palawija dan komoditas sayuran, studi dilakukan di lima provinsi pada 8 desa pada periode waktu 2008, 2011, 2017. Pada AE lahan kering berbasis perkebunan, studi dilakukan di lima provinsi pada delapan desa pada periode waktu 2009, 2012, 2018.
5. Luas penguasaan lahan sawah menunjukkan perkembangan bersifat fluktuatif dengan kecenderungan menurun. Kisaran penguasaan lahan 0,40 ha – 1,80 ha pada tahun 2016. Perkembangan tingkat ketimpangan bersifat fluktuatif dengan perubahan yang relatif kecil dan berada pada tingkat ketimpangan sedang. Pada AE Lahan Kering Berbasis Palawija laju penurunan luas penguasaan lahan kering mencapai 6,61 %/tahun. Pada tahun 2017 rata-rata luas penguasaan lahan mencapai 0.55 ha. Tingkat ketimpangan bersifat fluktuatif dengan kecenderungan meningkat dan berada pada kategori sedang sampai tinggi. Pada AE Lahan Kering Berbasis Sayuran perkembangan luas penguasaan lahan fluktuatif tetapi dengan kecenderungan meningkat, tingkat ketimpangan menurun secara konsisten namun masih dalam kategori tinggi. Pada AE Lahan Kering Berbasis Perkebunan penguasaan lahan bersifat fluktuatif dengan kecenderungan menurun pada

enam tahun terakhir (2012-2018). Pada tahun 2018, rataan 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 rumahtangga petani. Tingkat ketimpangan relatif variatif menurut jenis komoditas, dengan kecenderungan meningkat secara konsisten pada katagori ketimpangan sedang sampai tinggi.

6. Analisis biaya dan pendapatan usahatani padi menunjukkan pada periode 2007-2016 keuntungan usahatani sebesar Rp 7–9 juta/ha dengan nilai imbalan biaya (R/C) berkisar 2–3. Untuk usahatani jagung di lahan kering berbasis palawija, tingkat produktivitas jagung hibrida di lokasi penelitian Patanas pada musim hujan berkisar antara 4.230-5.860 kg per hektar. Tanpa memperhitungkan sewa lahan, keuntungan usahatani jagung hibrida berkisar antara Rp 10,20-14,80 juta per hektar, dengan R/C antara 1,77-1,98. Di desa-desa berbasis kentang penerapan pola tanam dengan IP-300 menunjukkan peningkatan dari rata-rata 66 persen tahun 2008 menjadi 76 persen tahun 2017. Sebaliknya penerapan IP-300 di desa-desa berbasis kubis cenderung menurun dari rata-rata 92 persen tahun 2008 menjadi 86 persen 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 usahatani kentang meningkat dari sekitar Rp 23 - 25 juta per ha tahun 2008, menjadi sekitar Rp 93 - 107 juta per ha pada tahun 2017. Petani tebu menerapkan teknologi keprasan, hingga keprasan ke 7, penggunaan klon unggul hanya pada awal tanam. Dengan teknologi yang diterapkan, tingkat profitabilitas usahatani tebu sebesar Rp 19,06 – 30,51 juta/ha/tahun dan layak untuk diusahakan
7. Pada aspek tenaga kerja, produktivitas tenaga kerja non pertanian selalu konsisten dan lebih tinggi dibandingkan produktivitas tenaga kerja pertanian di semua AE, kecuali pada AE lahan kering sayuran. Jumlah anggota keluarga yang melakukan migrasi pada tiga titik waktu terlihat cukup dinamis. Berdasarkan jenis migrasi, jenis komutasi adalah yang dominan dilakukan (47–62%).
8. Pada aspek pendapatan rumah tangga petani, dinamika rata-rata total pendapatan riil (sebagai deflator digunakan harga gabah kering giling/GKG rata-rata nasional di tingkat produsen dari BPS), RT (rumah tangga tani) di keempat AE, 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 (2016-2018) urutan besaran rata-rata total pendapatan RT tani setara gabah berturut-turut dari yang terbesar sebagai berikut: LK sayuran 15,25 ton/tahun (100%), LK perkebunan (63%), sawah padi (59%), dan LK palawija (42%).

9. Struktur pendapatan RT tani masih tetap didominasi sektor pertanian, dengan kecenderungan menurun kecuali untuk RT tani di LK sayuran cenderung meningkat. Struktur pendapatan RT di keempat agroekosistem menunjukkan pangsa pendapatan dari kegiatan pertanian merupakan yang terbesar (50-75%) kecuali di LK palawija. Distribusi pendapatan dari sektor pertanian pada RT tani di empat agroekosistem termasuk ketimpangan sedang sampai tinggi, dan cenderung lebih timpang dibandingkan distribusi pendapatan non pertanian. Beberapa faktor yang diperkirakan mempengaruhi tingkat ketimpangan pendapatan RT tani di keempat agroekosistem; di antaranya: (i) kesempatan kerja di perdesaan semakin terbuka sehingga sumber pendapatan total semakin beragam, (ii) adanya ketidak-merataan 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.
10. Pada aspek konsumsi dan pengeluaran rumah tangga, tingkat pengeluaran konsumsi rumah tangga menunjukkan peningkatan di seluruh agroekosistem dengan tingkat perubahan yang berbeda. Peningkatan pada awal periode antara 39%-46%, sedangkan pada periode berikutnya perubahan berkisar 25%-66%, peningkatan terendah dijumpai di lahan kering basis perkebunan. Besaran pangsa pengeluaran pangan tidak menunjukkan pola menurut hukum Engle. Ketidakkonsistennya pola ini dimungkinkan karena adanya perubahan selera rumah tangga, terutama beralih ke jenis pangan yang lebih berkualitas dan bernilai tinggi.
11. Jumlah responden yang pada tahun survei PATANAS awal 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 16.4% dari total responden pada tahun 2010 menjadi 12.5%. Di agroekosistem lahan kering dengan komoditas basis palawija, responden berkategori sangat miskin menurun konsisten. Demikian pula di agroekosistem perkebunan, jumlah responden kategori sangat miskin atau menderita turun pada tahun 2009 ke tahun 2012, dan sedikit meningkat 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 pada tahun 2012 ke tahun 2018, setelah meningkat pada tahun 2009 ke tahun 2012.

### **Implikasi Kebijakan**

12. Kebijakan terkait dengan lahan pertanian pada tataran makro dan meso, dibutuhkan strategi dan kebijakan pengamanan dan pemanfaatan potensi cadangan lahan pangan/pertanian, pencetakan lahan pertanian baru dan infrastruktur pendukungnya termasuk irigasi, perlindungan kawasan pertanian abadi termasuk akselerasi perumusan kebijakan operasional pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan, penguatan

kelembagaan lokal dan pengelolaan lahan komunal. Disamping itu dibutuhkan pula 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.

13. Pada tataran mikro secara komplemen di tingkat RTP dan pedesaan 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 tuna kisma ini umumnya adalah petani penggarap, sehingga dalam konteks reforma agraria perlu didukung dengan sistem bagi hasil yang kondusif dan berkeadilan, disamping program pendukung pengembangan pangan dan pertanian lainnya. Dalam pengelolaan usahatani 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 (BUMT).
14. Pada aspek teknologi usahatani dan produksi, 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 ke depan perlu mendapat prioritas.
15. Usahatani 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. Kebijakan perubahan kelas benih sebar kentang dari G4 menjadi G2, menimbulkan banyak permasalahan yang menyebabkan kelangkaan benih dan bangkrutnya sekitar 90 persen 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.
16. Permasalahan *distrust* yang berpotensi menimbulkan konflik, adalah masalah transparansi rendemen tebu. 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.
17. Pada aspek ketenagakerjaan, upaya pengentasan kemiskinan tidak cukup hanya mengandalkan pada sektor pertanian, tetapi perlu didukung oleh pembangunan sektor

non-pertanian di daerah pedesaan. Pembangunan sektor non-pertanian diprioritaskan pada kegiatan intensif tenaga kerja dan bukan intensif modal agar dapat membuka lapangan kerja yang lebih luas di pedesaan dan menjadi sumber pendapatan bagi masyarakat miskin. Migrasi tenaga kerja dari desa ke kota lebih banyak disebabkan oleh bidang pekerjaan di pedesaan yang tidak menjamin kehidupan yang layak. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan dan program pembangunan komoditas bernilai tinggi yang mampu menjadikan wilayah pedesaan mampu menjamin kehidupan warganya. Upaya-upaya tersebut dapat dilakukan melalui pelatihan keterampilan teknis dan kapasitas menegerial tenaga kerja muda di pedesaan 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 antar daerah.

18. Pada tataran strategi, untuk mendorong migrasi tenaga kerja kearah komoditas bernilai tinggi, diperlukan kebijakan investasi dan reformasi pasar yang mampu meningkatkan kinerja dan pendapatan dari usahatani tersebut sesuai dengan permintaan pasar. Selanjutnya dengan terbatasnya sumberdaya lahan, peningkatkan produktivitas tenaga kerja dan pendapatan rumahtangga pedesaan secara bertahap perlu terus didorong secara lebih luas kearah 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 antar sektor/sub-sektor dan antar wilayah memerlukan kemudahan informasi, komunikasi, dan transportasi yang meliputi *hardwares* maupun *softwares*. Sehubungan itu investasi pemerintah maupun swasta dalam bidang tersebut perlu terus ditingkatkan.
19. Pada aspek pendapatan rumah tangga petani, untuk meningkatkan pendapatan RT tani di perdesaan secara umum direkomendasikan kebijakan sebagai berikut: (a) Peningkatan kapasitas produksi pertanian yang mencakup peningkatan penguasaan luas lahan; (b) 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; (c) 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; (d) 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.

20. 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 setiap wilayah pengembangan di setiap agroekosistem, pembangunan infrastruktur pertanian untuk memperlancar masuk-keluar sarana produksi dan hasil produk perlu dilakukan seperti jalan usaha tani, sub terminal agribisnis, ataupun fasilitas pemasaran seperti untuk packing dan packaging.
21. Untuk meningkatkan pendapatan RT tani berdasarkan spesifik agroekosistem, direkomendasikan: (a) Pada agroekosistem lahan sawah padi dan LK palawija, yaitu: (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. 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.
22. Rekomendasi kebijakan peningkatan pendapatan nonpertanian di perdesaan untuk meningkatkan total pendapatan RT tani di setiap agroekosistem, antara lain: (a) Pembangunan infrastruktur untuk memperlancar arus produk pertanian ke pasar, (b) Penciptaan lapangan kerja industri berbasis bahan baku pertanian yang dihasilkan di wilayah tersebut, dalam skala kecil dan RT, (c) 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, dan (d) Peningkatan keterampilan SDM untuk mampu mengakses kesempatan kerja di sektor pertanian dan nonpertanian.
23. Pada aspek konsumsi, peningkatan ketersediaan pangan rumah tangga perlu dilakukan melalui pendekatan ketersediaan aneka jenis pangan dari produksi secara makro dan mikro spesifik lokasi dengan memperhatikan aspek agroekosistem. Peningkatan akses pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman perlu dilakukan terutama untuk kelompok rumah tangga rawan pangan.
24. Pada aspek kesejahteraan rumah tangga petani, disarankan tiga pilihan peta jalan untuk membawa rumah tangga tani keluar dari kemiskinan. Pertama, upgrading usaha tani dengan meningkatkan skala, efisiensi dan diversifikasi usahatani 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 non pertanian di perdesaan melalui program agroindustrialisasi perdesaan. Ketiga, migrasi atau urbanisasi dan alih pekerjaan atau usaha dengan menarik buruh

tani dan petani gurem keluar dari pedesaan 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.