

# Analisis Eksistensi Sektor Pertanian terhadap Pengurangan Kemiskinan di Pedesaan dan Perkotaan

IWAN HERMAWAN

P3DI, Sekretraiat Jenderal DPR RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270  
e-mail: iwan.hermawan@dpr.go.id

**Abstract.** Indonesia has abundant natural resources, Gross Domestic Product Indonesia has entered 20 largest in the world, volume of national budget and expenditures and budget allocation for poverty eradication tend to rise, and even debt to development financial also rose sharply, but the number of poor difficult down. The purpose of study is to analyze the role of the agricultural sector on the poverty reduction in urban and urban areas in Indonesia. This study using two approaches analysis, which is descriptive and quantitative analysis. These study found that agricultural sector has important to reduce poverty in the rural than urban area. While in urban areas, industry sector has important to reduce poverty. Agricultural sector to remain a key and can as leading sector in reducing poverty, in the aggregate considering poverty largest located in urban areas. Government policy is expected to direct to a center where poverty are.

*Key words:* Poverty, Rural area, Urban area, Agriculture.

**Abstrak.** Sumber daya alam di Indonesia berlimpah, Produk Domestik Brutonya telah masuk 20 terbesar di dunia, volume Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan cenderung terus meningkat, dan bahkan utang untuk pembiayaan pembangunan juga meningkat tajam, tetapi jumlah orang miskin sulit turun. Tujuan studi ini untuk menganalisis peran sektor pertanian terhadap pengurangan kemiskinan di pedesaan dan perkotaan. Pendekatan analisis deskriptif dan kuantitatif digunakan untuk menjawabnya. Hasil temuan menunjukkan bahwa sektor pertanian berperan penting terhadap pengurangan kemiskinan di pedesaan dibandingkan perkotaan. Sedangkan di wilayah perkotaan, sektor industri berperan penting dalam mengurangi kemiskinan. Sektor pertanian tetap menjadi kunci dan sebagai *leading sector* dalam mengurangi kemiskinan secara agregat, mengingat kemiskinan terbesar terdapat di pedesaan. Kebijakan pemerintah diharapkan mampu langsung menuju pada pusat di mana kemiskinan tersebut berada.

*Kata Kunci:* Kemiskinan, Pedesaan, Perkotaan, Pertanian.

## Pendahuluan

Sektor pertanian memiliki keterkaitan yang erat dengan eksistensi kemiskinan. Sebesar 1,09 miliar penduduk dunia adalah miskin, sekitar 74 persen atau 810 juta jiwa hidup pada wilayah marginal dan menggantungkan kehidupannya pada sektor pertanian dengan skala kecil. Di negara-negara berkembang, sektor pertanian menjadi sektor terpenting dalam ekonomi dan penyerap banyak tenaga kerja (Bage, dalam Setboonsarng, 2006). Sedangkan di wilayah Asia Tenggara, sektor pertanian juga berkontribusi terhadap Product Domestic Bruto (PDB) yaitu sebesar lebih dari 10 persen dan menyediakan lapangan pekerjaan sebanyak lebih dari sepertiga jumlah penduduknya (Fan and Zhuang, 2009). Oleh sebab itu, lebih

lanjut menurut Cervantes dan Dewbre (2010); Ching, Dano, dan Jhamtani (2009); dan Fan dan Zhuang (2009), perkembangan sektor pertanian tersebut memiliki esensi penting untuk mengurangi kemiskinan dan kelaparan sesuai target Millennium Development Goals (MDGs) pada tahun 2015, di mana tiga dari empat orang miskin di Asia Tenggara ternyata berada di wilayah pedesaan dan sangat tergantung pada sektor pertanian. Bahkan berdasarkan bukti empiris per sektor pada 25 negara tahun 2009, peningkatan pendapatan per kapita sektor pertanian mampu mengurangi tingkat kemiskinan sebesar 52 persen, peningkatan pendapatan per kapita dari sektor non-pertanian mengurangi tingkat kemiskinan sebesar 13 persen, dan 35 persennya dapat dikurangi dari peningkatan remiten (Cervantes and Dewbre, 2010: 21).

Indonesia dianugerahi sumber daya alam (SDM) yang berlimpah dan PDB Indonesia telah masuk 20 terbesar di dunia (World Bank, 2011), volume Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan alokasi anggaran untuk penanggulangan kemiskinan terus meningkat, dan utang untuk pembiayaan pembangunan juga meningkat tajam, tetapi jumlah orang miskin sulit turun. Sebelum krisis ekonomi, APBN Indonesia masih di bawah Rp. 100 triliun dan PDB sebesar Rp. 877 triliun dengan jumlah penduduk miskin kurang lebih 22 juta orang. Saat ini ketika APBN sebesar Rp. 1.200 triliun dan PDB mendekati Rp. 7.000 triliun namun jumlah penduduk miskin justru meningkat menjadi lebih dari 31 juta orang (Kompas, 2011a: 33).

Pada 2010 menurut Badan Pusat Statistik (BPS), angka kemiskinan Indonesia mencapai 31,2 juta orang atau 13,33 persen, di mana di perkotaan mencapai 9,87 persen dan pedesaan mencapai 16,56 persen. Angka tersebut hanya merepresentasikan masyarakat dengan kategori miskin absolut yang diukur berdasarkan willingness to pay pada standar yang paling minimal. Oleh sebab itu angka tersebut belum menunjukkan eksistensi kemiskinan Indonesia yang sebenarnya terjadi dari berbagai perspektif. Masyarakat yang tergolong tidak miskin tapi sangat rentan untuk kembali menjadi miskin juga belum mampu ditangkap oleh angka kemiskinan ini, bahkan jumlahnya jauh lebih besar dari jumlah kemiskinan absolut.

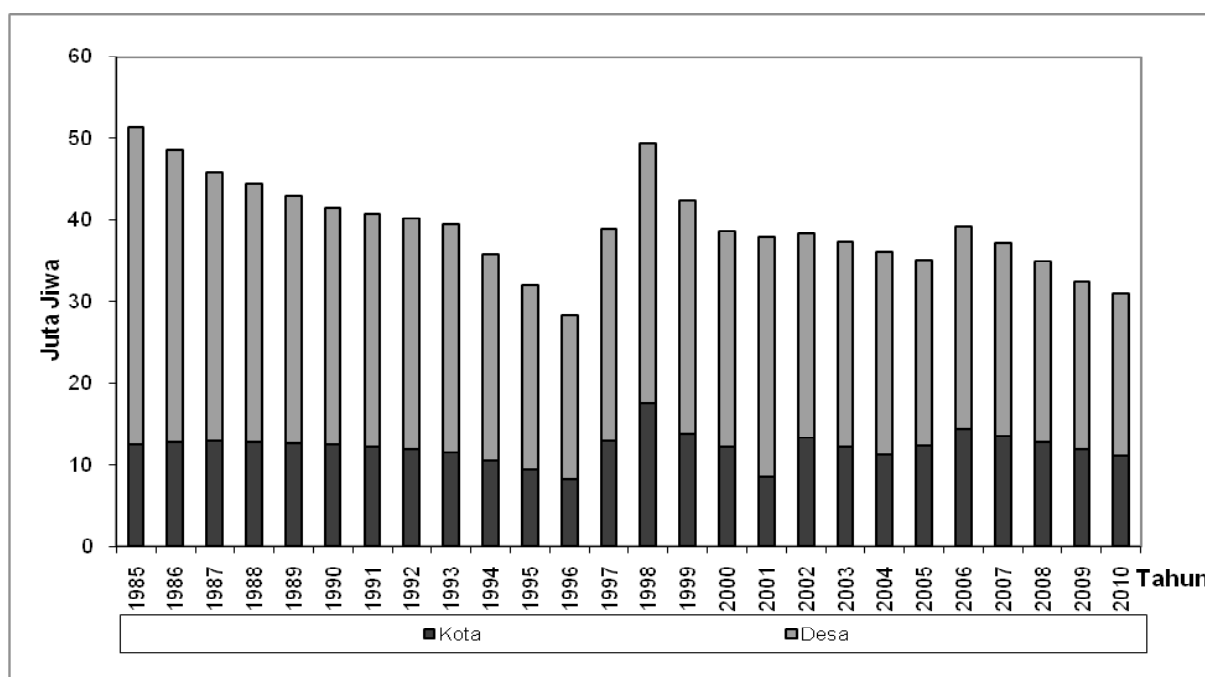
Oleh sebab itu, Indonesia akan mengalami

kesulitan menjadi sebuah negara yang sejahtera, jika mayoritas masyarakatnya tetap hidup dalam kemiskinan dan terbelakang. Segmen masyarakat dengan karakteristik tersebut ternyata banyak terdapat di sektor pertanian dan pedesaan (Harianto, 2007: 2, 9, dan 10; dan Suprpto, 2011). World Bank menunjukkan lebih dari 60 persen rumah tangga di pedesaan di Indonesia berpartisipasi di sektor pertanian, namun justru kurang dari 30 persen pendapatan rumah tangga di pedesaan berasal dari sektor pertanian (World Bank, 2007). Kebijakan pembangunan ekonomi yang berkualitas seharusnya fokus untuk mendorong sektor yang berkaitan langsung dengan kebanyakan penduduk miskin, salah satunya adalah sektor pertanian (Pribadi, 2009).

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka tujuan studi ini adalah untuk menganalisis peran sektor pertanian terhadap kemiskinan di pedesaan dan perkotaan di Indonesia.

### Tinjauan Pemikiran

Terdapat tiga hal yang akhirnya membuat sektor pertanian diperhatikan kembali terkait dengan kemiskinan, yaitu (Timmer, 2008:1-2): (1) revolusi pengetahuan terhadap struktur genetica, salah satunya bioteknologi, yang mendorong peningkatan produktivitas sektor pertanian, (2) revolusi supermarket menjadi transformasi pasar retail dan supply chain yang meliputi sub sistem input, output, dan jasa penunjang lainnya (Von



Gambar 1.  
Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 1985-2010  
Sumber: BPS, 2010a.

Braun, 2008: 2-3), dan (3) revolusi pemahaman faktor yang menentukan kemiskinan dan mekanisme untuk menguranginya secara berkelanjutan. Oleh sebab itu, pertumbuhan sektor pertanian menjadi hal penting untuk menghubungkan antara pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan.

Gambar 1 memperlihatkan Jumlah penduduk miskin di Indonesia berfluktuasi pada periode tahun 1985-2010. Jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 49,38 persen pada periode 1996-1999 dan pada periode tahun 2000-2010 jumlah penduduk miskin cenderung menurun sebesar 19,83 persen. Kondisi ini direpresentasikan dengan kenaikan jumlah penduduk yang masuk dalam kelompok kelas menengah, yaitu masyarakat yang berpendapatan antara US\$ 2-20 per hari (versi Asian Development Bank (ADB)).

Naiknya jumlah penduduk kelas menengah tersebut berimplikasi positif dan negatif. Implikasi positifnya bahwa kelompok tersebut akan menjadi generator bagi pertumbuhan ekonomi melalui sisi demand karena konsumsi dalam struktur PDB Indonesia masih mendominasi sekitar 60 persen dibandingkan dengan investasi, government spending, dan net ekspor. Sedangkan implikasi negatifnya adalah adanya disparitas pendapatan yang semakin lebar antara kelas menengah yang tumbuh cepat dengan kelas bawah yang tumbuh lambat. Hal ini nampak dari angka koefisien gini rasio yang naik dari 0,35 pada tahun 2008 menjadi 0,38 pada tahun 2010 (BPS, 2010b).

Meskipun secara nasional jumlah kemiskinan menurun, namun jumlah penduduk miskin di sejumlah provinsi di luar pulau Jawa masih di atas 20 persen, seperti di Provinsi Gorontalo, Papua, dan Papua Barat. Permasalahan yang menonjol adalah rentannya mereka yang tergolong tidak miskin untuk kembali miskin jika terjadi goncangan ekonomi dan atau lemahnya kemampuan pemerintah menjalankan kebijakan anti kemiskinan, seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT). Tingkat vulnerabilitas kemiskinan di antara rumah tangga di Indonesia meningkat setelah krisis ekonomi dibandingkan sebelum krisis ekonomi. Bahkan secara signifikan yang meningkat adalah kemiskinan yang kronis (Suryahadi dan Sumarto, 2006).

Sedangkan berdasarkan indeks kedalaman kemiskinan (poverty gap index), wilayah perkotaan memiliki nilai indeks yang lebih rendah dibandingkan wilayah perdesaan dari periode tahun 1999-2010, artinya bahwa pendapatan penduduk di perdesaan lebih rendah dari garis kemiskinan dibandingkan perkotaan. Jika berdasarkan indeks keparahan kemiskinan (poverty severity index), maka wilayah perdesaan memiliki nilai yang lebih tinggi dibandingkan wilayah perkotaan. Artinya bahwa terjadi

ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin di wilayah perdesaan dibandingkan perkotaan (BPS, 2010b dan BPS, 2011). Wilayah perdesaan dan perkotaan mempunyai hubungan yang sifatnya *mutually enforcing*, di mana arahnya bukan lagi *one-way urban-to-rural*. Sumber pertumbuhan wilayah perkotaan berasal dari kenaikan permintaan barang-barang dan jasa non-agricultural oleh masyarakat perdesaan, sedangkan masyarakat perkotaan sebagai konsumen bagi komoditas pertanian pada akhirnya juga akan meningkatkan pertumbuhan wilayah perdesaan tersebut (Daryanto, 2003: 38).

Selain itu, kemiskinan erat hubungannya dengan sektor pertanian sebagai penyedia pangan dapat ditunjukkan pada komponen dalam Garis kemiskinan (GK). Komponen GKM memberikan kontribusi terhadap GK sebesar 74,07 persen dan GKM sebesar 25,93 persen, pada bulan Maret 2008 (BPS, 2008c). Hingga tahun 2002, distribusi keluarga miskin di sektor pertanian masih mencapai 67,40 persen, industri sebesar 10,30 persen, dan jasa sebesar 22,30 persen. Meskipun demikian, kemiskinan juga bukan selalu berasosiasi dengan sektor pertanian tetapi bersifat multidimensi, multisektoral, dan *multi-policy*.

Artikel ini menggunakan dua pendekatan analisis, yaitu pendekatan deskriptif dan kuantitatif. Khususnya pada pendekatan kuantitatif dilakukan analisis regresi untuk mengetahui peran sektor pertanian terhadap tingkat kemiskinan. Sektor pertanian direpresentasikan melalui GDP per kapita sektor pertanian dan ditambahkan GDP per kapita industri, jasa, dan perdagangan sebagai peubah pembandingnya, serta harga Bahan Bakar Minyak (minyak tanah dan bensin premium) dan harga beras sebagai peubah yang diduga banyak mempengaruhi pengeluaran dan pendapatan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari, baik di perdesaan maupun di perkotaan. Sedangkan tingkat kemiskinannya didisagregasi berdasarkan wilayah perdesaan dan perkotaan.

Jenis data yang digunakan dalam studi ini adalah data sekunder tahunan dari tahun 1985-2010. Sumber data berasal dari BPS, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), International Monetary Fund (IMF), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Bank Indonesia (BI), serta instansi lainnya.

Spesifikasi model ekonomi dikonstruksikan dalam persamaan regresi berganda, yaitu model tingkat kemiskinan dipengaruhi oleh GDP per sektoral. Penetapan hubungan (arah dan besaran) antara peubah endogen dan eksogen didasarkan pada teori ekonomi, empiris, dan rasionalitas. Asumsi dasar dan batasan yang digunakan yaitu Indonesia sebagai negara terbuka kecil, komoditas pertanian sebagai final product, peubah-peubah yang mengandung nilai dilakukan deflasi,

cakupannya adalah agregat dari masing-masing sub sektornya, dan kemiskinan di wilayah pedesaan dan perkotaan menggunakan kriteria miskin dan tidak miskin dari data BPS.

Khusus untuk menjawab tujuan studi yang menggunakan analisis regresi berganda (multiple regression), maka dibangun bentuk umum model sebagai berikut ini:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 X_{1t} + \alpha_2 X_{2t} + \alpha_3 X_{3t} + \alpha_4 X_{4t} + \alpha_5 X_{5t} + \varepsilon_t \dots (1)$$

di mana:

$Y_t$  : Peubah endogen pada periode t.

$X_{1t} - X_{5t}$  : Peubah eksogen pada periode t.

$\alpha_0$  : Intersep.

$\alpha_1 - \alpha_5$  : Dugaan parameter.

$\varepsilon$  : *Error term*.

Metode estimasi yang digunakan adalah Ordinary Least Square (OLS). Hasil estimasi dengan OLS diharapkan bersifat Best Linear Unbiased Estimate (BLUE) sehingga harus memenuhi beberapa asumsi dasar OLS, yaitu (1) tidak ada hubungan yang erat antar peubah (multikolinieritas, uji Variance Inflation Factor atau VIF), (2) nilai varians dari residual sama (homoskedastisitas), (3) tidak terjadi autokorelasi (uji Durbin Watson atau DW), (4) jumlah observasi harus lebih besar dari jumlah peubah yang diestimasi, (5) nilai harapan dari rata-rata kesalahan sama dengan nol, dan (6) model dispesifikasikan secara benar.

Berdasarkan run data dengan menggunakan Statistical Analysis System (SAS) 9,0, maka dilakukan beberapa uji statistik untuk menentukan dugaan parameter persamaan yang dapat dipercaya. Kedua model, yaitu kemiskinan di

pedesaan dan perkotaan, telah diuji terkait multikolinieritasnya dengan VIF, di mana masing-masing peubah eksogennya terbebas dari masalah multikolinieritas dengan nilai di bawah 10,0. Sedangkan masalah autokorelasi diuji dengan menggunakan uji DW dan nilai masing-masing persamaan ternyata terbebas dari masalah autokorelasi karena memiliki nilai di antara 1,5 sampai 2,5.

### Pendekatan dari Perspektif Sektoral

Hasil pendugaan parameter tingkat kemiskinan di wilayah pedesaan disajikan pada Tabel 1 dan mempunyai nilai  $R^2$  yang tinggi, yaitu 92 persen. Hal ini menunjukkan tingginya kemampuan peubah-peubah penjelas dalam menjelaskan perilaku peubah jumlah penduduk miskin di wilayah pedesaan. Selain itu tanda dugaan parameter peubah telah sesuai dengan harapan dan beberapa peubah penjelas berpengaruh secara signifikan, yaitu GDP per kapita sektor pertanian, GDP per kapita sektor industri, GDP per kapita sektor jasa dan GDP per kapita sektor perdagangan, dan bedakala jumlah penduduk miskin di wilayah pedesaan.

Peubah GDP per kapita sektor pertanian berpengaruh secara signifikan terhadap jumlah penduduk miskin di pedesaan. Jika GDP per kapita sektor pertanian naik sebesar 1%, akan menurunkan jumlah penduduk miskin di pedesaan sebesar 0,75% dalam jangka pendek dan sebedar 1,23% dalam jangka panjang, ceteris paribus. Pada jangka pendek, GDP per kapita sektor pertanian inelastis, namun dalam jangka panjang GDP per kapita sektor pertanian menjadi elastis.

**Tabel 1**  
**Hasil Dugaan Parameter Persamaan Jumlah Penduduk Miskin di Pedesaan pada 1985-2010**

Peubah	Parameter Estimasi	t-hitung	Elastisitas		Keterangan
			Jangka Pendek	Jangka Panjang	
Intercept	38,20056	4,33			Intersep
LGDPAR	-0,00002	-2,34****	-0,7525	-1,2310	GDP Per Kapita Sektor Pertanian t-1
DGDPIR	-0,00004	-4,10****	-0,1451	-0,2374	Perub. GDP Per Kapita Sektor Industri
DGDPZ	-73,6838	-2,12****	-0,0570	-0,0933	Rasio GDP Per Kapita Sek. Jasa dg. Perdag.
LHCKR	0,078196	0,55	2,1863	3,5767	Harga Minyak Tanah t-1
LHCBR	0,00235	0,02	0,1751	0,2864	Harga Beras t-1
LPOVR	0,388721	3,72****			Jumlah Penduduk Miskin di Desa t-1
R <sup>2</sup> = 0.91738; F-hitung = 33.31; DW = 2.433986					

Sumber: Hasil Olah Data dengan SAS 9,0.

Keterangan: \* signifikan pada taraf  $\alpha = 5$  persen.  
 \*\* signifikan pada taraf  $\alpha = 10$  persen.  
 \*\*\*\* signifikan pada taraf  $\alpha = 15$  persen.  
 \*\*\*\*\* signifikan pada taraf  $\alpha = 20$  persen.

Meskipun GDP per kapita sektor industri dan rasio GDP per kapita sektor jasa dan perdagangan juga berpengaruh signifikan terhadap penurunan jumlah kemiskinan di perdesaan, namun tidak responsif baik dalam jangka maupun dalam jangka panjang. Seperti yang dinyatakan Tambunan (2006) dengan menggunakan data periode tahun 1982-1998, bahwa di antara sektor pertanian, industri, dan perdagangan, ternyata sektor pertanian memiliki pengaruh terhadap penurunan kemiskinan secara agregat. Sedangkan menurut Warr (2006) Kontribusi utama sektor pertanian berupa penggunaan sumber daya untuk sektor lainnya dibandingkan dengan perkembangan output sektor pertanian sendiri.

Hasil pendugaan parameter tingkat kemiskinan di wilayah perkotaan disajikan pada Tabel 2 dan mempunyai nilai  $R^2$  yang tinggi, yaitu 59 persen. Hal ini menunjukkan tingginya kemampuan peubah-peubah penjelas dalam menjelaskan perilaku peubah jumlah penduduk miskin di wilayah perkotaan. Selain itu tanda duga parameter peubah telah sesuai dengan harapan dan beberapa peubah penjelas berpengaruh secara signifikan, yaitu GDP per kapita sektor industri dan dan bedakala jumlah penduduk miskin di wilayah perkotaan.

Peubah GDP sektor pertanian tidak berpengaruh secara signifikan terhadap tingkat kemiskinan di perkotaan. Sedangkan GDP sektor industri berpengaruh signifikan, di mana jika GDP sektor industri naik sebesar 1 persen, akan menurunkan tingkat penduduk miskin di perkotaan sebesar 0,08% dalam jangka pendek dan sebesar 0,11 % dalam jangka panjang, ceteris paribus.

Baik dalam jangka pendek dan jangka panjang, peubah GDP sektor industri tidak elastis, ceteris paribus.

Dengan menggunakan garis kemiskinan pemerintah sebesar Rp. 220.000 per kapita per bulan, BPS (2011) mencatat penduduk miskin di perkotaan dalam tahun 2006-2010 hanya turun sebesar 3,6% Sementara itu penurunan penduduk miskin perdesaan lebih besar, yaitu 5,2%. Menyikapi hal tersebut, untuk mengatasi kemiskinan di perkotaan tersebut harus dapat menghilangkan dualisme ekonomi antara desa dan kota. Hal ini didasarkan paling tidak melalui tiga alasan, yaitu (Firdausy, 2011: 11): (1) dominasi penduduk miskin perkotaan pada dasarnya berasal dari wilayah perdesaan, karena push factors yang terjadi di perdesaan dan pull factors kota itu sendiri. Dengan hilangnya dualisme ekonomi desa dan kota maka hilang pula push and pull factors yang penyebab migrasi penduduk miskin desa ke kota. Bahkan kemiskinan di perdesaan pun dapat berkurang dengan hilangnya dualisme tersebut; (2) kota memiliki kapabilitas dan kapasitas ekonomi yang sangat terbatas dalam menampung migran miskin desa. Bahkan sektor informal sebagai tumpuan hidup (safety valve) utama penduduk miskin kota, kini semakin dipenuhi oleh penduduk non-miskin kota. Terpinggirkannya pasar tradisional seiring dengan berkembangnya supermarket dan sejenisnya merupakan salah satu bukti nyata sektor informal di perkotaan tidak dapat diandalkan sebagai sumber kehidupan migran miskin desa di wilayah perkotaan; dan (3) perubahan nilai sosial ekonomi dan budaya masyarakat perdesaan, misalnya penduduk miskin

**Tabel 2**  
**Hasil Dugaan Parameter Persamaan Jumlah Penduduk Miskin di Perkotaan Tahun 1985-2010**

Peubah	Parameter Estimasi	t-hitung	Elastisitas		Keterangan
			Jangka Pendek	Jangka Panjang	
Intercept	10,456	3,30			Intersep
DGDPAR	-0,00002	-0,81	-0,0816	-0,1093	Perub. GDP Per Kapita Sektor Pertanian
DGDPIR	-0,00001	-2,08***	-0,0800	-0,1071	Perub. GDP Per Kapita Sektor Industri
LGDPJR	-8,60E-07	-0,25	-0,0428	-0,0574	GDP Per Kapita Sektor Jasa t-1
LHCPR	0,013712	0,15	1,6782	2,2480	Harga Bensin Premium t-1
DHCBR	0,156702	0,84	3,2822	4,3967	Perubahan Harga Beras
DK08	0,790405	0,46			Dummy Krismon 2008
LPOVC	0,253487	1,43*			Jumlah Penduduk Miskin di Kota t-1
R <sup>2</sup> = 0,58578; F-hitung = 3,43; DW = 2,393435					

Sumber: Hasil Olah Data dengan SAS 9,0.

Keterangan: \* signifikan pada taraf  $\alpha = 5$  persen.  
 \*\* signifikan pada taraf  $\alpha = 10$  persen.  
 \*\*\* signifikan pada taraf  $\alpha = 15$  persen.  
 \*\*\*\* signifikan pada taraf  $\alpha = 20$  persen.

perdesaan 'belum puas' jika hanya kebutuhan dasarnya terpenuhi. Perubahan ini distimulasi salah satunya oleh globalisasi ekonomi, dinamika sosial budaya, dan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi.

Oleh sebab itu, hal yang mustahil memerangi kemiskinan hanya menggantungkan pembangunan kota saja atau pembangunan desa saja. Untuk menghilangkan dualisme ekonomi perdesaan dan perkotaan, diperlukan intervensi pemerintah berupa kebijakan revolusioner untuk mencegah pemiskinan petani yang semakin meluas. Menurut Arifin (2011: 1) bahwa pemiskinan petani yang terus terjadi dan meluas sebagai salah satu dampak utama dari fragmentasi lahan pertanian. Dengan kepemilikan lahan pertanian kurang dari 0,5 hektar, kebutuhan hidup petani yang dapat dipenuhi dari usahatani mereka maksimal hanya 54 persen saja.

### **Pendekatan Multi Perspektif**

Indonesia sebagai transforming country dicirikan dengan dominasi petani yang memiliki atau menggarap lahan kurang dari 0,5 hektar (tanaman pangan dan hortikultura) dan belum berorientasi kepada agribisnis dan agroindustri perdesaan (Daryanto, 2009: 23-24). Kondisi tersebut pada akhirnya membuat usahatani tidak feasible dan tidak bankable sehingga pihak perbankan enggan melakukan pembiayaan pada sektor pertanian di samping risiko usahanya yang tinggi. Pola pembiayaan dalam bentuk subsidi, kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKPE), dan konsolidasi lahan pertanian dapat menjadi solusinya (Aviliani, 2012: 10).

Sedangkan beberapa program pemerintah yang diperuntukkan bagi petani dan usahatani guna mengurangi kemiskinan dan pengangguran di wilayah perdesaan sudah banyak dilakukan, antara lain (1) program Penyelia Mitra Tani (PMT) untuk Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) dan Lembaga Mandiri yang Mengakar di Masyarakat (LM3), (2) dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sebesar Rp. 100 juta/gapoktan/desa. Pada tahap awal diarahkan untuk mendukung usaha produktif usaha agribisnis di perdesaan. Untuk selanjutnya, didorong sebagai modal dasar dalam pengembangan usaha simpan pinjam dan Lembaga Keuangan Mikro (LKM), dan (3) dana bantuan sosial yang diberikan kepada LM3 antara Rp. 70 Juta - Rp. 300 juta per LM3. Pada tahap awal diarahkan untuk mengembangkan usaha agribisnis di LM3. Untuk selanjutnya, didorong menjadi model LM3 (Suprpto, 2011). Upaya-upaya tersebut diarahkan dengan tujuan untuk melindungi dan sekaligus memberdayakan petani kecil sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.

### **Anggaran Sektor Pertanian Pemerintah dan Program Pengurangan Kemiskinan**

Intervensi pemerintah untuk mendorong pertumbuhan sektor pertanian dalam rangka mengurangi kemiskinan dapat dilihat dari sisi anggaran sektor pertanian (rutin dan pembangunan) yang cenderung meningkat dari tahun 2000-2009. Belanja pemerintah pusat untuk sektor pertanian termasuk pula subsidi sektor pertanian (pupuk, benih, kredit program, dan pangan) dan transfer ke daerah, telah tumbuh lebih dari 700 persen. Akan tetapi jika dibandingkan dengan anggaran sektor/sub sektor lainnya, share belanja pemerintah menurut fungsi ekonominya menurun terhadap sektor pertanian (pertanian, kehutanan, perikanan, dan kelautan) dari 21 persen pada tahun 2005 menjadi hanya 15 persen pada tahun 2011 (angka perkiraan) (Kompas, 2011c).

Wakil Presiden Boediono menyampaikan jika kinerja sektor pertanian dibandingkan dengan anggaran yang dialokasikan pemerintah untuk sektor tersebut belum efektif. Hal ini terefleksikan dengan produktivitas sektor pertanian yang stagnan. Namun demikian jika dilihat berdasarkan postur anggaran untuk Kementerian Pertanian pada APBN tahun 2011 yang sebesar Rp 17,8 triliun, alokasi untuk belanja modal hanya sebesar 3,36 persen, sisanya untuk belanja sosial sebesar 46,47 persen, belanja barang 44,12 persen, dan belanja pegawai 6,03 persen. Sedangkan berdasarkan dari anggaran Kementerian Pekerjaan Umum yang dialokasikan terkait dengan sektor pertanian maka alokasi belanja modal untuk pembangunan dan perawatan irigasi hanya sekitar Rp. 3 triliun pada tahun 2011. Padahal lahan sawah yang mendapat aliran irigasi baru sebesar 36 persen. Oleh sebab itu produktivitas sektor pertanian menjadi sulit meningkat jika infrastruktur mendasar tersebut belum terpenuhi meskipun di sisi lain ada anggaran untuk subsidi pupuk sebesar Rp. 16 triliun, subsidi suku bunga kredit sebesar Rp. 0,5 triliun, dan subsidi benih Rp. 0,3 triliun (Prihandoko, 2012).

Sebagian besar APBN Indonesia terkuras untuk belanja rutin (lebih dari 40 persen) yang ternyata belum maksimal menjalankan fungsinya sehingga justru lebih menghambat pertumbuhan ekonomi. Sedangkan jika dilihat dari total anggaran program kemiskinan di Indonesia, pada tahun 2005 sebesar Rp. 18 triliun, pada tahun 2011 meningkat mencapai Rp. 50 triliun, dan menjadi sebesar Rp. 54,23 triliun pada tahun 2012. Dampak nyata dari program ini adalah tingkat penduduk miskin terus menurun kurang lebih 19 persen pada tahun 2005 menjadi 11,5-12,5 persen pada tahun 2011 (Dirjen Anggaran-Kemenkeu, 2011 dan data Menkokesra, 2012). Program-program kemiskinan tersebut

meliputi bidang pendidikan (bantuan operasional sekolah dan beasiswa), bidang kesehatan, pemberdayaan masyarakat (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri atau PNPM Mandiri), dan sistem perlindungan sosial (BLT dan program keluarga harapan). Berkaitan dengan program kemiskinan tersebut, program yang relatif secara langsung berhubungan dengan pemberdayaan masyarakat petani yaitu: PNPM Perdesaan dengan Kecamatan atau Program Pengembangan Kecamatan (PPK), PNPM perkotaan atau Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), PNPM Infrastruktur Perdesaan atau Program Peningkatan Infrastruktur Perdesaan (PIIP), PNPM Daerah Tertinggal dan Khusus atau Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DT), dan PNPM Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah atau Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW). Penelitian Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) menegaskan bahwa kenaikan anggaran untuk kemiskinan sebesar 10-15 persen per tahun ternyata tidak diikuti dengan perbaikan dalam efektivitas penggunaannya. Pada periode tahun 2000-2004 setiap persen kenaikan anggaran mampu menurunkan 0,4 persen angka kemiskinan, sedangkan periode tahun 2005-2009 hanya sebesar 0,06 persen (Kompas, 2011c).

Selama ini upaya pengurangan kemiskinan semata-mata dipahami sebagai program pemberantasan kemiskinan dan bukan sebagai kebijakan penanggulangan kemiskinan. Akibatnya upaya pengatasi kemiskinan cenderung dijawab dengan program untuk masyarakat miskin yang dibiayai oleh APBN dan/atau dana swasta. Demikian pula, kebijakan pro-poor budget secara sempit dimaknai sekedar sebagai budget for the poor. Akibatnya kinerja pemberantasan kemiskinan lebih banyak diukur dari berapa besar dana APBN yang dialokasikan untuk program penanggulangan kemiskinan dan bukannya seberapa jauh upaya tersebut dapat mengangkat orang miskin tidak hanya sekedar keluar dari kubangan kemiskinan tetapi juga bagaimana menciptakan kelas menengah baru (Kompas, 2011c).

Jika dibandingkan tingkat kemiskinan di Cina pada tahun 1985 mencapai 65 persen dan saat ini telah turun hingga hanya mencapai 7 persen. Padahal pada tahun 1990, tingkat kemiskinan di Cina sebesar 31,5 persen sementara Indonesia sebesar 26 persen. Hal ini tidak terlepas dari strategi Cina di mana pada 10 tahun pertama fokus membangun wilayah perdesaan, sehingga akan menciptakan kelas menengah baru di perdesaan. Kebijakan tersebut tidak hanya membuat mereka keluar dari kemiskinan tetapi juga generasi selanjutnya dapat naik ke kelas menengah (Kompas, 2011b: 34). Selain itu tantangan keberlanjutan sektor pertanian dan perdesaan

diantisipasi dengan rencana strategis jangka panjang melalui investasi publik, pengurangan pajak pertanian, kebijakan pertanahan, reformasi pasar, penelitian dan pengembangan pertanian, manajemen air, dan ketenagakerjaan ketika off season (Jikun and Rozelle, 2009). Demikian pula dengan pertumbuhan sektor keuangan, pemerintah Cina mampu mengakumulasi pertumbuhan pasar keuangan ke sektor riil dengan meningkatkan akses pembiayaan ke desa-desa, sedangkan di Indonesia peran lintas darat justru mendominasi di wilayah perdesaan (Kompas, 2011b: 34).

## Perdagangan Internasional

Krisis harga pangan dunia yang terjadi pada tahun 2007-2008 telah menjadi momentum untuk reorientasi peran sektor pertanian (Webb and Block, 2010: 1). Masyarakat dengan pendapatan yang lebih rendah terhadap inflasi harga pangan tersebut memiliki ruang yang terbatas dalam menyesuaikan pola pengeluarannya, sehingga peningkatan harga pangan dapat mengurangi pendapatan riil masyarakat (Cardwell and Barichello, 2009). Intervensi pemerintah lebih diutamakan untuk merestrukturisasi struktur ekonomi perdesaan berbasis monokultur pertanian di perdesaan. Diversifikasi usaha diperlukan karena produk dari usaha monokultur wilayah perdesaan telah terbukti rentan dimonopoli oleh oknum pengusaha dan harga yang fluktuatif.

Struktur usaha monokultur juga bersifat rentan terhadap krisis ekonomi maupun resesi yang terjadi di negara mitra dagang. Contohnya terpuruknya ekonomi Jepang akibat gempa bumi dan tsunami selain mempengaruhi penerimaan ekspor dan investasi Indonesia, mempengaruhi pula kenaikan jumlah penduduk miskin desa dan kota saat ini (Bloomberg, 2011: 2).

Selain itu arus perdagangan yang masuk ke Indonesia, baik melalui perdagangan maupun investasi, seperti ASEAN China Free Trade Agreement (ACFTA), membuat posisi petani dalam negeri dipaksa berhadapan langsung dengan petani di luar negeri. Semua itu diyakini akan menambah jumlah penduduk miskin, jika tidak disikapi dengan cerdas. Bahkan tidak ada bukti bahwa kesejahteraan secara agregat di negara-negara berkembang di wilayah Asia Pasifik akan meningkat karena reformasi perdagangan pertanian tersebut (Gilbert, 2008).

## Kelembagaan Ekonomi dan NonEkonomi

Salah satu alasan seringkali teknologi, modal, manajemen, organisasi, dan pasar tidak berpihak kepada kepentingan petani adalah petani belum memiliki lembaga atau institusi yang dapat menjadi wadah guna menggerakkan ekonomi dan

meningkatkan permodalannya (Pakpahan, 2008). Kelembagaan ekonomi dapat berupa Badan Usaha Milik Petani (BUMP) dan Koperasi Unit Desa (KUD), sedangkan kelembagaan non-ekonomi antara lain meliputi kelompok tani, gabungan kelompok tani (gapoktan), asosiasi, dan dewan komoditas. Tujuan pembentukan kelembagaan tersebut secara umum adalah untuk meningkatkan bargaining position petani kecil khususnya ketika berhubungan dengan pelaku usaha lainnya. Keuntungan lainnya adalah terkait dengan pembiayaan dan permodalan, di mana dengan berkonsolidasi di dalam suatu wadah maka memungkinkan skala usaha petani menjadi lebih besar dan efisien. Hal ini akan meningkatkan kepercayaan pihak perbankan dalam menyalurkan kredit dan modalnya. Selain itu memudahkan pemerintah ataupun lembaga asing dalam memberikan bantuan modal, sarana produksi (saprodi), maupun penyuluhan.

Di sisi lain, kebijakan pengentasan kemiskinan secara langsung di perkotaan juga penting dilakukan, salah satunya dengan memfasilitasi berbagai akses bagi penduduk miskin kota yang produktif untuk bermitra dengan sektor Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Sedangkan untuk penduduk miskin perkotaan non-produktif dapat diberikan keterampilan dan/atau pemberian insentif untuk meningkatkan kualitas hidup mereka.

## Perubahan Iklim

Laporan Global Humanitarian Forum (Global Humanitarian Forum, 2009) menjelskan bahwa perubahan iklim saat ini dapat mengancam tidak hanya pada petani tetapi juga siapa saja. Dampak perubahan iklim terhadap manusia dapat melalui ketahanan pangan, kesehatan, kemiskinan, perpindahan, dan keamanan. Namun demikian kelompok yang paling miskin adalah yang paling rentan terkena dampaknya. Meningkatnya kejadian banjir, kekeringan, badai, naiknya permukaan air laut, ledakan serangan hama dan penyakit merupakan sebagian contoh dari dampak perubahan iklim tersebut, di mana jika itu terjadi pada sektor pertanian maka akan menurunkan pendapatan petani. Fenomena La Nina dan El Nino telah mempengaruhi masa tanam dan masa panen tanaman, sehingga pada akhirnya mempengaruhi suplai komoditas pertanian.

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, salah satu negara pertanian yang besar di kawasan Asia Tenggara, dan jumlah penduduk terpadat nomor 4 di dunia, sehingga membuat sektor pertanian menghadapi tantangan besar terkait perubahan iklim tersebut. Sektor pertanian berfungsi multi dimensi terhadap perubahan iklim, yaitu sebagai serapan dan juga

sumber dari emisi karbon. Oleh sebab itu menurunkan emisi karbon dari sektor pertanian, meningkatkan produktivitas, serta mengentaskan kemiskinan akan menjadi tantangan sektor pertanian Indonesia di masa depan (Sekretariat Kabinet, 2012).

## Simpulan dan Saran

Sektor pertanian berperan penting terhadap upaya pengurangan kemiskinan di wilayah pedesaan dibandingkan wilayah perkotaan. Sedangkan di wilayah perkotaan, industri pengolahan berperan penting dalam upaya mengurangi kemiskinan. Sektor pertanian menjadi kunci dan dapat sebagai leading sector dalam mengurangi kemiskinan secara agregat, mengingat kemiskinan terbesar terdapat di wilayah pedesaan.

Kebijakan pemerintah diharapkan mampu langsung menuju pada pusat di mana kemiskinan tersebut berada. Wilayah pedesaan yang sarat dengan kegiatan usahatani sebaiknya menjadi titik awal yang penting untuk melindungi dan memberdayakan petani, khususnya petani kecil. Melalui konsep agribisnis, petani sebagai subjek program kemiskinan yang utama harus pula diberdayakan dari sisi internal petani sehingga pada suatu saat nanti dapat mengembangkan usaha dan kehidupannya.

Temuan lainnya bahwa tingkat kemiskinan di pedesaan relatif lambat dalam merespon perubahan pembangunan sektor pertanian dalam jangka pendek namun menjadi elastis dalam jangka panjang. Hal ini terjadi antara lain karena karakteristik elastisitas pendapatan dari permintaan produk-produk pertanian dibanding produk non-pertanian pada kondisi pendapatan yang meningkat dan pangsa sektor pertanian yang intensif tenaga kerja menurun relatif terhadap sektor non-pertanian yang cenderung intensif kapital. Oleh sebab itu keserasian pembangunan wilayah pedesaan dan perkotaan dapat dilakukan dengan mengembangkan industri klaster.

Selain itu, solusi kemiskinan juga tidak selalu berkaitan dengan eksistensi sektor pertanian, tetapi terkait dengan sektor-sektor lainnya. Oleh sebab itu untuk memaksimalkan upaya pengurangan kemiskinan, maka pertimbangan lainnya juga perlu dilihat, seperti keberpihakan pemerintah, kelembagaan, perdagangan internasional, hingga perubahan iklim.

## Daftar Pustaka

ADB. (2008). 'Food Prices and Inflation in Developing Asia: Is Poverty Reduction Coming to an End?'. Special Report. Asian Development Bank, Mandaluyong City.



- ADB. (2010). 'Asian Development, Outlook 2010 Update. The Future of Growth in Asia'. Asian Development Bank, Mandaluyong City.
- Arifin, B. (2011). Pemiskinan Petani Makin Meluas. Kompas. 23 Februari 2011.
- Aviliani, (2012). Sektor Pertanian Masih Pesimistis. Jurnal Ekonomi. 6 Desember 2012.
- Bloomberg. (2011). Gempa Jepang tak Terlalu Pengaruhi Ekonomi Global. Bisnis Indonesia. 16 Maret 2011.
- BPS. (2010a). 'Indikator Ekonomi Indonesia'. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. (2010b). 'Perkembangan Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia'. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. (2011). 'Perkembangan Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia'. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- Cardwell, R. and Barichello, R. (2009). High Food Prices and Developing Countries: Policy Responses at Home and Abroad. Canadian Agricultural Trade Policy and Competitiveness Research Network, Vancouver and Manitoba.
- Cervantes G. D. and Dewbre, J. (2010). Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction, Working Papers No. 23. OECD Food, Agriculture and Fisheries, OECD Publishing, France.
- Ching, L., L., E. Dano, and Jhamatani, H. (2009). Rethinking Agriculture. Third World Resurgence No. 223. Third World Network, Penang.
- Daryanto, A. (2003). Disparitas Pembangunan Perkotaan-Perdesaan di Indonesia, Agrimedia, Vol 8, No. 2, hal 30-39.
- Daryanto, A. (2009). Posisi Daya Saing Pertanian Indonesia dan Upaya Peningkatannya: Seminar Nasional Peningkatan Daya Saing Agribisnis Berorientasi Kesejahteraan Petani. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Kementerian Pertanian, Bogor.
- Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan. (2011). 'Buku Saku, APBN dan Indikator Ekonomi'. Kementerian Keuangan, Jakarta.
- Fan, S. (2005). The Role of Agriculture in Poverty Reduction, Evidence from Asia: Regional Meeting on Agriculture Trade and Development in Southeast Asian Countries, 24-26<sup>th</sup> October 2005. Asian Development Bank-IFPRI, Mandaluyong City and Washington DC.
- Fan, Z. and Zhuang, J. (2009). Agricultural Impact of Climate Change: A General Equilibrium Analysis with Special Reference to Southeast Asia, ADBI Working Paper No. 131. Asian Development Bank, Mandaluyong City.
- Firdausy, C. M. 2011. Menghilangkan Dualisme Ekonomi Desa dan Kota, Sektor Informal pun Direbut Penduduk Kota Berkerah Putih. Bisnis Indonesia. 16 April 2011.
- Gilbert, J. (2008). Agricultural Trade Reform and Poverty in the Asia-Pacific: A Survey and Some New Results, ESCAP Working Paper WP/08/01. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific-UN, Thailand.
- Global Humanitarian Forum. (2009). 'Human Impact Report: Climate Change - The Anatomy of a Silent Crisis'. Global Humanitarian Forum, Geneva.
- Hariato. (2007). Peranan Pertanian dalam Ekonomi Pedesaan: Seminar Nasional Dinamika Pembangunan Pertanian dan Pedesaan: Mencari Alternatif Arah Pengembangan Ekonomi Rakyat, Tanggal 4 Desember 2007. Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Kementerian Pertanian, Bogor.
- Jikun, H. and Rozelle, S. (2009). China's Agriculture Development and Domestic Policy: Past Performance and Expected Trends in the Future, CATSEI Working Paper D6. Chinese Academy of Science and Stanford, Amsterdam and Beijing.
- Kementan. (2010). 'Statistik Ketenagkerjaan Pertanian/Petani Tahun 2000-2009'. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian. Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Kompas. (2011a). Susahnya Memberantas Kemiskinan di Indonesia. Laporan Khusus Korupsi dan Kemiskinan. Kompas. 10 Maret 2011.
- Kompas. (2011b). Kemiskinan, Fokus Membangun Pedesaan. Laporan Khusus Korupsi dan Kemiskinan. Kompas. 10 Maret 2011.
- Kompas. (2011c). Politik Anggaran yang tak Memihak Orang Miskin. Laporan Khusus Korupsi dan Kemiskinan. Kompas. 10 Maret 2011.
- Menko Kesra:Penanggulangan Kemiskinan Upaya Bersama Pemangku Kepentingan. (<http://www.menkokesra.go.id/content/menkokesrapenanggulangan-kemiskinan-upaya-bersama-pemangku-kepentingan>) diunduh pada 9 Desember 2012.
- Pakpahan, A. (2008). Badan Usaha Milik Petani Sebagai Sarana Gotong Royong Usaha Untuk Kemajuan Petani. (/var/www/apps/scr/bd/

- scribd/tmp/scratch 7/10267034.doc) diunduh pada 22 Maret 2011.
- Pribadi, A. (2009). Guncangan Ekonomi Tingkatkan Penduduk Miskin. (<http://www.wartakota.co.id/read/news/7614>) diunduh pada 18 Maret 2011.
- Prihandoko. (2012). Anggaran Pertanian Naik, Produktivitas Stagnan. (<http://www.tempo.co/read/news/2012/01/18/090378044/Anggaran-Pertanian-Naik-Produktivitas-Stagnan>) diunduh pada 9 Desember 2012.
- Sekretariat Kabinet. (2012). Kementerian Pertanian Siap Hadapi Tantangan Perubahan Iklim. (<http://www.setkab.go.id/berita-6583-kementerian-pertanian-siap-hadapi-tantangan-perubahan-iklim.html>) idunduh pada 9 Desember 2012.
- Sektor Pertanian Stagnan. (<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2012/01/12/0306164/Sektor.Pertanian.Stagnan>) diunduh pada 9 Desember 2012.
- Setboonsarng, S. (2006). Organic Agriculture, Poverty Reduction, and the Millennium Development Goals, ADB Institute Discussion Paper No. 54. Asian Development Bank.
- Sheperd, A. and M. Prowse. (2008). Agricultural Growth, Poverty Dynamics and Markets. Chronic Poverty Report 2009-08. Chronic Poverty Research Centre for BASIS Collaborative Research Support Program, London.
- Suprpto, A. (2011). Program Pemberdayaan Masyarakat Tani: Disampaikan pada Penyusunan RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani 21 Maret 2011. Badan Penyuluhan dan Pengembangan SDM Pertanian Jakarta.
- Suryahadi, A., Suryadarma, D. and Sumarto, S. (2006). Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Sectoral Components of Growth, SMERU Working Paper. SMERU Research Institute, Jakarta.
- Tambunan, T. (2006). Apakah Pertumbuhan di Sektor Pertanian Sangat Krusial bagi Pengentasan Kemiskinan di Indonesia?. Kadin Indonesia-JETRO, Jakarta.
- Timmer, P. (2008). Agriculture and Pro-Poor Growth: An Asian Perspective, Asian Journal of Agriculture and Development, Vol. 5, No. 1, pp. 1-28.
- Warr, P. (2006). Productivity Growth in Thailand and Indonesia: How Agriculture Contributes to Economic Growth, Working Paper No. 200606. Center for Economics and Development Studies. Padjajaran University, Bandung.
- Von Braun, J. (2008). Agriculture for Sustainable Economic Development: A Global R&D Initiative to Avoid a Deep and Complex Crisis. International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- Webb, P. and Block, S. (2010). Support for Agriculture during Economic Transformation: Impacts on Poverty and Undernutrition. Special Feature-Economic Science. Proceedings of the National Academy of Science of the United States of Amerika, Washington DC.
- World Bank. (2011). Country and Lending Groups. ([http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Lower\\_middle\\_income](http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Lower_middle_income)) diunduh pada 24 Februari 2011.
- World Bank. (2007). 'Agriculture of Development 2008'. World Development Report. The World Bank, Washington DC.
- Zaman, K., Khan, M. M., and Ahmad, M. (2010). Assessing the Poverty Bias of Growth in Agriculture Sector: Evidence from Pakistan, International Journal of Trade, Economic and Finance, Vo. 1, No. 3, pp. 303-308.