

SUMBER DAYA MANUSIA DAN PENGELOLAAN LAHAN PERTANIAN DI PEDESAAN INDONESIA

Faisal Kasryno¹⁾

ABSTRACT

Agricultural development during the last three decades was able to stimulate the growth of agricultural production, and decrease the number of poor people in rural areas. The benefits accrued from the development however, were still unevenly distributed, especially when taking account on farmers' family welfare, which was still far from what has formerly been expected. Viewed from the aspect of human resource development it can be shown that labour productivity in the agricultural sector was still far behind those in the other sectors, and this was mainly due to the large portion of labour concentrated in agriculture, resulting in an average contribution of labour in agriculture of 26 hours per week per labourer, compared with those of the other sectors which is 44 hours per week per labourer. One cause of this was the bimodal or dual policy in economy, applied in agricultural development in Indonesia, which is nonconducive for developing a sector with surplus of labourer like agriculture. A strategy of unimodal agricultural development, giving priority to small scale family operated farmlands by providing access to arable lands, technology and financial resources, is therefore considered a proper strategy to be implemented in the future. For implementing this policy, support from macro-economic policy through establishment of proper exchange value and interest rate in accordance with market mechanism accompanied by a balanced and fair fiscal policy should be recommended.

Key words : *human resources, labour productivity, agricultural development.*

ABSTRAK

Pembangunan pertanian selama tiga dasa warsa yang lalu telah berhasil memacu pertumbuhan produksi pertanian dan mengurangi jumlah penduduk miskin di pedesaan. Walaupun demikian ditinjau dari aspek pemerataan pemanfaatan hasil pembangunan apalagi terkait dengan kesejahteraan petani, maka dapat dikatakan bahwa apa yang dicapai masih jauh dari yang diharapkan. Dari aspek pengembangan sumber daya manusia, produktivitas tenaga kerja pertanian masih jauh dibandingkan sektor lainnya, dan ini terutama disebabkan masih besarnya porsi tenaga kerja yang bekerja di pertanian, sehingga rata-rata partisipasi tenaga kerja pertanian hanya 26 jam per minggu, jauh dibawah sektor lainnya yang telah mencapai 44 jam per minggu. Salah satu penyebab dari kenyataan diatas akibat diterapkannya kebijaksanaan *Bimodal atau dual economy* dalam pembangunan pertanian di Indonesia, yang kurang kondusif bagi sektor yang surplus tenaga kerja seperti pertanian. Strategi Pembangunan pertanian *Unimodal* dengan memberikan prioritas pada pengembangan pertanian keluarga skala kecil dan meningkatkan akses mereka terhadap lahan, teknologi dan sumber pembiayaan merupakan salah satu strategi yang tepat untuk dilakukan pada masa yang akan datang. Agar kebijaksanaan ini dapat terlaksana dibutuhkan dukungan kebijaksanaan Ekonomi makro melalui kebijakan nilai tukar dan tingkat suku bunga yang mengikuti mekanisme pasar serta kebijaksanaan fiskal yang berimbang dan adil.

Kata Kunci: *sumber daya manusia, tenaga kerja, pembangunan pertanian.*

PENDAHULUAN

Sebelum krisis ekonomi tahun 1997 kontribusi sektor pertanian pada PDB nasional ditahun 1996 adalah 15,4 persen. Yang menarik selama krisis ekonomi adalah PDB pertanian tetap tumbuh positif 0,83 persen per tahun dan kontribusinya naik mencapai 17,3 persen pada tahun 1999 (lihat Tabel 1). Di sisi lain penyerapan tenaga kerja pertanian yang dalam periode 1990-1997 telah menurun secara absolut dan mencapai 41 persen

tahun 1997. Akan tetapi dampak krisis ekonomi menyebabkan sektor pertanian terpaksa harus menyerap tambahan tenaga kerja menjadi 45 persen tahun 1998. Data ini menunjukkan makin menurunnya produktivitas tenaga kerja pertanian dimana upah riil menurun dengan 26 persen dan ini diikuti dengan meningkatnya kemiskinan dari 12 persen tahun 1996 menjadi 26 persen tahun 1998. Dari segi positifnya sektor pertanian telah berperan dalam meredam dampak negatif dari krisis ekonomi. Potensi sumber daya alam Indonesia masih

1) Ahli Peneliti Utama pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

Tabel 1. Komposisi PDB Sektor Pertanian 1970-1999.

Sektor Pertanian	Tahun dan prosentase					
	1970 (%)	1980(%)	1990(%)	1996(%)	1998 (%)	1999 (%)
Tanaman pangan	61,3	60,7	60,6	52,8	51,8	51,7
Pertumbuhan PDB	-	2,54	3,42	2,36	(-0,68)	1,75
Tanaman Perkebunan	17,2	18,8	16,7	16,2	17,55	17,54
Pertumbuhan PDB	-	3,70	5,36	4,47	4,16	2,04
Peternakan	5,8	6,1	10,4	11,2	10,09	10,51
Pertumbuhan PDB	-	3,32	4,06	4,93	(-4,84)	6,33
Perikanan	9,3	5,4	7,8	9,8	10,18	10,92
Pertumbuhan PDB	-	4,00	5,30	5,26	2,12	9,48
Kehutanan	6,4	9,0	4,5	10,0	10,36	9,37
Pertumbuhan PDB	-	6,18	0,12	0,61	1,44	(-7,64)
PDB Sektor Pertanian Terhadap PDB Nasional.	41,2	30,7	21,5	15,4	17,0	17,29
Pertumbuhan PDB Sektor Pertanian	-	3,1	3,4	2,9	0,16	2,08
Penyerapan Tenaga Pertanian	66,4	54,8	53,9	44,0	44,96	43,21
Laju Pertumbuhan Penyerapan Tenaga Kerja Pertanian	-	1,21	3,56	-2,29	4,17 ¹⁾	-2,63

Keterangan : ¹⁾ Antara tahun 1996-1997, penyerapan tenaga kerja pertanian menurun dengan (-4,96 persen) sedangkan pada periode 1997-1998, dalam krisis ekonomi penyerapan tenaga kerja pertanian naik dengan 13,29 persen.

Sumber data : Pendapatan Nasional Indonesia BPS, dan Kasryno, 1984.

memadai walaupun sudah semakin terbatas. Potensi ini bila di kelola dengan baik mengkombinasikannya dengan kelebihan tenaga kerja dan penerapan teknologi maju, maka sektor pertanian akan berpeluang menjadi penyelamat untuk ke luar dari krisis ekonomi. Dengan kebijaksanaan ini pertumbuhan sektor pertanian akan cukup tinggi untuk dapat berperan sebagai penggerak pertumbuhan perekonomian nasional.

Selama tingkat upah dipedesaan relatif masih rendah, maka *broad based productivity growth and broad based agricultural diversification strategy* adalah lebih efisien dalam meningkatkan kesempatan kerja pedesaan, produksi pertanian dan kualitas hidup pedesaan, dibandingkan dengan dualistik model yang menekankan pada pertumbuhan perusahaan pertanian berskala luas berteknologi maju (Tomich, T.P, Peter Kilby, and B.F. Johnston 1995). Apabila tingkat upah pedesaan sudah meningkat dan telah terjadi perubahan struktural ekonomi pedesaan yang dicirikan oleh tercapainya *full employment* pedesaan, maka penerapan teknologi padat modal akan efisien.

Data empiris menunjukkan pertumbuhan sektor pertanian cukup tinggi sampai akhir tahun 1980-an, dan Indonesia mencapai swasembada beras pada tahun

1984. Pencapaian swasembada beras ini antara lain disebabkan oleh adanya: (a) Inovasi atau terobosan teknologi biologi dan kimia (Revolusi Hijau), (b) Insentif berupa kebijaksanaan pembangunan yang lebih berpihak pada sektor pertanian berupa kebijaksanaan harga dan subsidi, (c) Pengembangan infrastruktur irigasi, dan (d) Penyediaan *inputs*, atau sarana produksi yang diperlukan petani di pedesaan pada saat dan jumlah yang tepat. Yang kurang dikembangkan adalah partisipasi aktif atau inisiatif masyarakat pedesaan, karena program intensifikasi berupa BIMAS lebih banyak bersifat *top down* disamping itu kelembagaan pertanian dan pedesaan kurang dikembangkan dengan baik. Akan tetapi kebijaksanaan ini berubah setelah pencapaian swasembada beras ini. Scharusnya keberhasilan swasembada beras pada tahun 1984 dimanfaatkan untuk memposisikan pembangunan pertanian dengan melakukan investasi memperluas dasar pembangunannya (*broad base diversification*) untuk meningkatkan penguasaan lahan dan aset produktif per tenaga kerja dan memperkuat keterkaitannya dengan sektor ekonomi lainnya. Pembangunan pertanian juga lebih banyak ditentukan oleh birokrasi, dimana petani dan masyarakat pedesaan lebih berperan

sebagai objek pembangunan. Dualisme di sektor pertanian masih belum dapat dihilangkan. Kebijakan pembangunan pertanian untuk komoditas ekspor masih menghasilkan komoditas yang didominasi bahan baku bagi industri di negara maju, kualitas ekspor komoditas pertanian masih belum banyak berubah walaupun produksi meningkat. Produksi pertanian dapat meningkat, akan tetapi kemiskinan di pertanian dan pedesaan masih tetap tinggi dan ketahanan pangan masih labil.

Secara agregat telah terjadi perubahan struktural penyerapan tenaga kerja sebelum krisis ekonomi, dimana secara absolut penyerapan tenaga kerja pertanian telah menurun setelah tahun 1990. Tahun 1986 jumlah tenaga kerja pertanian adalah 37,6 juta orang naik menjadi 41,2 juta tahun 1991 dan turun menjadi 35,8 tahun 1997. Teori ekonomi mengungkapkan bahwa perubahan struktur tenaga kerja perekonomian diikuti oleh peningkatan luas penguasaan lahan per tenaga kerja sehingga dimungkinkan penggunaan teknologi modern yang memberikan kenaikan pada total produksi pertanian. Produksi pertanian yang direfleksikan oleh PDB pertanian secara riil tetap naik, akan tetapi luas penguasaan lahan pertanian per tenaga kerja pertanian ada kecederungan menurun.

Total luas lahan pertanian pada tahun 1980 adalah seluas 28,8 juta hektar dengan jumlah tenaga kerja pertanian sebanyak 28,04 juta orang. Luas lahan pertanian pada tahun 1996 naik menjadi 38,9 juta hektar sedangkan tenaga kerja pertanian naik menjadi 37,72 juta orang. Dengan demikian luas lahan pertanian per tenaga kerja pertanian memperlihatkan kecenderungan menurun selama periode tersebut. Menurut sistem komoditas penyerapan tenaga kerja oleh pertanian tanaman pangan yang menurun cepat. Di Jawa juga terjadi alih fungsi lahan pertanian, selama periode 1983-1993 lahan pertanian di Jawa menyusut seluas 935.000 ha, dimana 425.000 ha adalah lahan sawah beririgasi. Dalam periode tersebut jumlah petani tanaman pangan di Jawa berkurang sebanyak 1,88 juta. (Sensus Pertanian 1993, BPS, 1994). Yang menjadi pertanyaan tentulah apakah mereka ini tergusur untuk kepentingan pembangunan ekonomi, atau mereka di tarik ke luar sektor pertanian oleh adanya faktor ekonomi. Di samping itu krisis ekonomi tahun 1997 dan 1998 juga telah membengkokkan kembali penyerapan tenaga kerja pertanian, hal ini akan berdampak negatif pada produktivitas tenaga kerja pertanian dan kemiskinan pedesaan. Dalam sejarah pertumbuhan ekonomi negara maju tenaga kerja yang ke luar sektor

pertanian di tarik bekerja pada sektor formal. Untuk Indonesia masalah ini perlu mendapat jawaban.

Menghadapi keadaan sebagai negara sedang berkembang dengan pertumbuhan penduduk yang relatif masih tinggi dan adanya keterbatasan daya serap tenaga kerja oleh sektor ekonomi lainnya, maka pertimbangan kemampuan penyerapan tenaga kerja harus pula diimbangi dengan peningkatan produktivitas tenaga kerja. Pengembangan areal pertanian baru yang diperuntukkan bagi petani. Penerapan teknologi mekanis, teknologi biologis dan kimia yang dapat meningkatkan penguasaan lahan dan produktivitas serta produksi dengan pembagian pendapatan yang lebih merata antar pemilik faktor produksi menjadi perhatian utama pada pembangunan pertanian. Dengan demikian pertumbuhan sektor pertanian yang cepat belumlah memadai. Pertumbuhan ini harus disertai dengan partisipasi aktif petani dan masyarakat pedesaan dalam pembangunan, dan untuk ini mereka perlu mengelola aset produktif dan menerima pembagian pendapatan dari surplus ekonomi (*value added*) hasil pembangunan secara lebih merata, disertai sistem kelembagaan pertanian dan pedesaan yang menata hubungan manusia petani dengan kegiatan produksi dan distribusi dan konsumsi. Pertumbuhan ekonomi ini harus secara sinergis disertai menghilangkan kemiskinan dan pelestarian sumber daya alam, sehingga di capai peningkatan kualitas hidup masyarakat pedesaan yang dinamis.

Masalah utama yang akan dicoba untuk dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana Indonesia dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan peningkatan penguasaan lahan pertanian, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup petani dan masyarakat pedesaan. Dengan potensi sumber daya alam dengan agro-ekosistemnya dan jumlah penduduk yang dimiliki maka Indonesia memiliki keunggulan komparatif di bidang pertanian. Kegagalan pembangunan ekonomi selama ini antara lain adalah belum berhasil meningkatkan penguasaan lahan per tenaga kerja pertanian. Masalahnya adalah bagaimana menata dan mengembangkan kebijaksanaan pembangunan pertanian dan pedesaan, disertai pengembangan sumber daya manusia dan ilmu pengetahuan dan teknologi pertanian, sehingga pemanfaatan sumber daya alam secara optimal berkelanjutan yang di dukung oleh pengembangan kelembagaan yang efektif. Sasarannya adalah untuk meningkatkan penguasaan lahan dan aset produktif pertanian per tenaga kerja pertanian sehingga dapat meningkatkan produktivitas tenaga kerja,

meningkatkan kualitas hidup dan daya beli serta menghasilkan komoditas pertanian yang memiliki keunggulan kompetitif berkelanjutan di pasar dalam dan luar negeri. Komoditas pertanian yang dihasilkan memiliki kandungan IPTEK dan manajemen yang tinggi. Dengan seperangkat kebijaksanaan tersebut pendapatan dan kesejahteraan masyarakat pedesaan meningkat sehingga dapat mendorong dan menarik pertumbuhan sektor ekonomi lainnya.

KERANGKA TEORITIS

Bagi rumah tangga pedesaan yang hanya menguasai faktor produksi tenaga kerja, pendapatan mereka ditentukan oleh besarnya kesempatan kerja yang dapat dimanfaatkan dan tingkat upah yang diterima. Kedua faktor ini merupakan fenomena dari pasar tenaga kerja pedesaan. Kesempatan kerja pedesaan ditentukan oleh pola produksi pertanian, produksi dan jasa nonpertanian pedesaan, pertumbuhan angkatan kerja, dan mobilitas tenaga kerja pedesaan. Di sektor pertanian besarnya kesempatan kerja dipengaruhi oleh luas lahan pertanian, produktivitas lahan, intensitas dan pola tanam, serta teknologi yang diterapkan. Di sektor nonpertanian kesempatan kerja antara lain ditentukan oleh volume produksi, teknologi, dan tingkat harga komoditas.

Penyediaan tenaga kerja antara lain dipengaruhi oleh tingkat upah, kenyamanan kerja, mobilitas tenaga kerja, dan tingkat pertambahan angkatan kerja pedesaan. Kelembagaan pertanian dan pedesaan dapat berpengaruh pada pasar tenaga kerja pedesaan. Di negara yang sedang berkembang tingkat upah ditentukan pula oleh kebutuhan dasar minimum. Dalam hubungan ini pemerintah biasanya menetapkan tingkat upah minimum regional, yang besarnya ditentukan oleh tingkat harga bahan pangan utama dan tingkat perkembangan ekonomi.

Pendapatan rumah tangga pertanian ditentukan oleh tingkat upah sebagai penerimaan faktor produksi tenaga kerja, nilai sewa tanah sebagai penerimaan dari penguasaan aset produktif lahan pertanian, *return to capital* balas jasa barang modal yang dikuasai dan *return to management* sebagai penerimaan atas manajemen usaha tani. Dengan demikian tingkat pendapatan rumah tangga pedesaan sangat dipengaruhi oleh tingkat penguasaan faktor produksi ini. Tingkat produktivitas tenaga kerja juga ditentukan oleh kualitas sumber daya manusianya. Di negara sedang berkembang dengan kualitas sumber daya manusia masih rendah, kesempatan

kerja dan kesempatan berusaha di luar sektor pertanian terbatas, maka kualitas hidup dan tingkat pendapatan sangat ditentukan oleh penguasaan aset produktif pertanian.

Ishikawa (1975) menyatakan bahwa rendahnya tingkat upah dan tingkat produktivitas di sektor pertanian antara lain disebabkan terbatasnya penguasaan lahan dan terbatasnya kesempatan kerja di luar sektor pertanian. Pada saat negara sedang berkembang membangun ekonominya, produksi sektor nonpertanian telah menerapkan teknologi yang padat modal, sehingga penyerapan tenaga kerja sangat terbatas, dan memerlukan tenaga kerja berkualitas yang sesuai. Sedangkan tenaga kerja dengan tingkat pendidikan dan pengetahuan yang terbatas tidak memiliki kesempatan kerja di sektor formal ini.

Dalam sejarah pertumbuhan ekonomi, perkembangan yang cepat dari sektor nonpertanian dan peningkatan kualitas sumber daya manusia, perubahan struktur perekonomian dicirikan oleh perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian disertai oleh peningkatan penguasaan aset produktif pertanian per tenaga kerja. Kondisi ini memungkinkan peningkatan efisiensi sistem produksi dan peningkatan produksi pertanian. Dengan demikian tingkat pendapatan dan kualitas hidup pedesaan juga akan meningkat secara berimbang.

Penerapan teknologi kimia-biologis pada kondisi kelangkaan lahan pertanian disertai keterbatasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha di sektor nonpertanian cenderung untuk bias pada tanah. Ini berarti bahwa pembagian nilai tambah untuk tenaga kerja (upah tenaga kerja) cenderung rendah. Kondisi ini akan diperparah dengan distribusi penguasaan lahan pertanian yang pincang. Bagian hasil pertanian yang diterima tenaga kerja pertanian ditentukan antara lain oleh: (a) Kesempatan kerja dan kesempatan berusaha di luar sektor pertanian, (b) Kepadatan agraris, (c) Pertambahan penduduk, (d) Tingkat perkembangan teknologi, (e) Produktivitas lahan, (f) Distribusi penguasaan lahan, dan (g) Intensitas dan pola pertanian.

Selama upah tenaga kerja pedesaan relatif rendah, maka petani berlahan sempit akan lebih mampu meningkatkan produktivitas dan efisiensi usaha taninya dibandingkan dengan petani luas. Setelah proses transformasi struktural tenaga kerja pedesaan berlanjut, dimana tingkat upah dipedesaan telah meningkat dengan nyata karena tercapainya tingkat *full employment* di pedesaan, maka penggunaan *labor saving and capital*

intensive technology dapat meningkatkan efisiensi usaha tani. Dengan menerapkan *broad based agricultural development strategy* atau *uni-modal strategy* produktivitas petani besar dan petani kecil dapat ditingkatkan secara bersamaan. Dengan strategi ini efisiensi dan pemerataan (*equity*) dapat ditingkatkan bersamaan. (Tomich, P. Peter Kilby, and Bruce F. Johnston, 1995). Peningkatan produktivitas ini dilakukan dengan inovasi teknologi maju dibidang budidaya tanaman dan manajemen usaha tani. Disamping itu strategi ini juga memerlukan diterapkannya secara konsisten *land reform and agrarian reform*. Kebijakan ini harus disertai dengan pengembangan sarana dan prasarana ekonomi pedesaan dan kelembagaan pertanian dan pedesaan dengan investasi pemerintah dan masyarakat. Pendekatan lainnya adalah *bimodal strategy*. Pendekatan *bimodal* ini berpendapat bahwa efisiensi hanya dapat dicapai dengan konsolidasi areal pertanian. Pendekatan ini efektif dilakukan apabila telah terjadi transformasi struktural tenaga kerja pertanian dan pedesaan, yang dicirikan oleh tercapainya *full employment* dan produktivitas tenaga kerja pertanian dan nonpertanian hampir sama. Ini juga berarti terbukanya kesempatan kerja luar pertanian secara luas

sehingga adanya fleksibilitas dan berfungsinya secara baik pasar tenaga kerja.

KUALITAS TENAGA KERJA PERTANIAN

Petani adalah pelaksana utama pembangunan pertanian, dengan demikian keberhasilan pembangunan pertanian sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia petani. Dalam kerangka pembangunan ekonomi nasional sektor pertanian juga berperan dalam menyediakan tenaga kerja untuk sektor ekonomi lainnya, berperan pula sebagai penyedia modal, bahan baku dan pasar bagi produk di luar sektor pertanian. Secara nasional telah terjadi peningkatan kualitas tenaga kerja Indonesia dimana peran tenaga kerja yang tidak berpendidikan formal menurun drastis. Keadaan ini diikuti oleh meningkatnya peran tenaga kerja yang berpendidikan. Pada tahun 1986 tenaga kerja Indonesia berpendidikan di bawah sekolah dasar sebesar 49 persen, pada tahun 1997 angka tersebut menurun menjadi 31 persen. Sedangkan yang berpendidikan perguruan tinggi naik dari 1,2 persen menjadi 3,8 persen dalam periode tersebut (Lihat Tabel 2). Tenaga kerja yang berpendidikan sekolah lanjutan naik dari 11 persen pada tahun 1986 menjadi 25 persen pada tahun 1997. Kualitas tenaga kerja di sektor pertanian memperlihatkan kemajuan,

Tabel 2. Perubahan Struktur Pendidikan Tenaga Kerja Indonesia pada Tahun 1986 ke tahun 1997

Tingkat pendidikan Tenaga kerja	Penyerapan tenaga kerja	
	1986(Orang dan %)	1997(Orang dan %)
1. Tidak pernah sekolah	12.917.087 (18.90 %)	8.468.532 (9.70%)
2. Tidak tamat Sekolah Dasar	20.829.882 (30.48 %)	18.798.827 (21.59%)
3. Tamat Sekolah Dasar	22.953.988 (33.59 %)	30.842.824 (35.43%)
4. Tamat SLTP	5.402.105 (7.90 %)	11.588.506 (13.31%)
5. Tamat SLTA	5.355.690 (7.84 %)	14.088.930 (16.18%)
6. Tamat Akademi dan Diploma	574.376 (0.84 %)	1.487.521 (1.71%)
7. Tamat Universitas/ Sarjana	305.088 (0.45 %)	1.174.616 (2.05%)
8. Jumlah Tenaga Kerja	68.338.187 (100.00 %)	87.049.756 (100.0%)

Sumber: Sakernas BPS 1986 dan 1997.

Tabel 3. Perubahan Struktur Pendidikan Tenaga Kerja Pertanian Indonesia 1978-1997 (ribu orang)

Tingkat Pendidikan	Penyerapan Tenaga Kerja			
	1978	1986	1991	1997
1. Tidak pernah Sekolah	11.586,7 (36,73 %)	9.092,3 (24,15 %)	7.355,7 (17,85 %)	5.634,7 (15,72%)
2. Tidak tamat SD.	12.360,2 (39,18 %)	13.655,9 (36,27 %)	12.597,7 (30,57 %)	11.057,4 (30,84 %)
3. Tamat pendidikan SD.	6.624,7 (21,00 %)	12.786 (33,97 %)	16.749,4 (30,65 %)	14.418,9 (40,22 %)
4. Tamat pendidikan SLTP	798,3 (2,53 %)	1.630,2 (4,33 %)	3.299,5 (8,01 %)	3.205,9 (8,94 %)
5. Tamat SLTA	168,8 (0,54 %)	453,2 (1,20 %)	1.126,6 (2,73 %)	1.439,1 (4,02 %)
6. Diploma/ Akademi	4,4 (0,013 %)	17,6 (0,05 %)	56,5 (0,14 %)	40,8 (0,12 %)
7. Universitas	2,2 (0,007 %)	8,9 (0,03 %)	20,3 (0,05 %)	51,1 (0,14%)
Jumlah Tenaga kerja Pertanian	31.545,4 (100,0 %)	37.644,5 (100,0 %)	41.205,8 (100,00 %)	35.848,6 (100,0 %)

Sumber data: Sakernas BPS, 1978, 1986, 1991, dan 1997.

walaupun berjalan lebih lambat dari sektor perekonomian lainnya.

Perubahan gradual kualitas tenaga kerja pertanian ini diperlihatkan pada data yang disajikan pada Tabel 3. Tenaga kerja pertanian yang tidak pernah mendapatkan pendidikan formal secara relatif dan absolut menurun semenjak tahun 1978. Penurunan ini kemudian diikuti oleh partisipasi tenaga kerja yang tidak menamatkan sekolah dasar yang menurun mulai tahun 1986. Partisipasi angkatan kerja pertanian yang berijazah sekolah dasar secara relatif dan absolut naik sampai tahun 1991 dan mulai turun setelah tahun 1991. Penurunan partisipasi tenaga kerja yang berpendidikan minim ini diikuti dengan meningkatnya partisipasi tenaga kerja yang berpendidikan menengah dan tinggi.

Yang menarik juga untuk diungkapkan adalah terjadinya perubahan struktural kualitas tenaga kerja pertanian. Tenaga kerja pertanian yang tidak pernah bersekolah merosot tajam dari 11,6 juta orang pada tahun 1978 turun menjadi 5,64 juta orang pada tahun 1997. Yang tidak menamatkan sekolah dasar turun dari 13,66 juta tenaga kerja pada tahun 1986 menjadi 11,06 juta tenaga kerja tahun 1997. Penurunan absolut tenaga kerja pertanian terjadi pada tenaga kerja yang berpendidikan sangat minim, yaitu tidak bersekolah dan tidak menamatkan sekolah dasar. Peningkatan penyerapan

tenaga kerja terjadi pada angkatan kerja yang berpendidikan. Laju penurunan partisipasi tenaga kerja sektor pertanian berpendidikan minim berjalan cepat setelah tahun 1993. Secara absolut peran tenaga kerja yang berpendidikan sangat minim (tidak tamat SD ke bawah) menurun semenjak 1986. Peran tenaga kerja yang berpendidikan SD dari tahun 1986-1991 masih meningkat, setelah tahun 1991 secara absolut peran tenaga kerja golongan inipun mulai menurun. Peran tenaga kerja yang berpendidikan menengah cenderung meningkat, peningkatan yang relatif cepat pada yang berpendidikan lanjutan atas. Peran angkatan kerja yang berpendidikan tinggi meningkat cepat walaupun secara total memang masih sangat kecil. Data tersebut menunjukkan mulai terjadinya alih generasi pada sektor pertanian, dimana generasi tenaga kerja berpendidikan mulai memasuki sektor pertanian.

Tenaga kerja pertanian yang berpendidikan sekolah dasar naik, dari 12,79 juta orang tahun 1986 menjadi 16,75 juta orang tahun 1991 dan selanjutnya menurun menjadi 14,41 juta orang tahun 1997. Yang naiknya cukup besar adalah berpendidikan SLTP, SLTA dan Perguruan Tinggi masing-masing dari 1,63 juta orang, 0,452 juta orang dan 0,026 juta orang tahun 1986, menjadi 3,21 juta orang, 1,439 juta orang dan 0,093 juta orang pada tahun 1997. Terjadinya perubahan struktural

tenaga kerja pertanian ini antara lain disebabkan oleh berkembangnya teknologi maju yang memungkinkan naiknya produktivitas tenaga kerja pertanian diikuti dengan berkembangnya berbagai perusahaan besar pertanian.

PERKEMBANGAN TINGKAT UPAH SEKTOR PERTANIAN

Dalam periode 1976-1988 upah riil sektor pertanian secara agregat naik dengan laju 3,7 persen pertahun. Upah di sektor nonpertanian padat tenaga kerja naik dengan laju 5,5 persen pertahun. PDB sektor pertanian juga naik sekitar angka tersebut dan PDB perkapita secara agregat naik dengan 4,0 persen pertahun, sedangkan penyerapan tenaga kerja pertanian relatif konstan. Dalam periode 1988-1994 upah riil pertanian naik dengan laju 5,4 persen pertahun, sedangkan upah buruh di sektor nonpertanian naik dengan 8,6 persen pertahun dan PDB perkapita naik dengan 4,2 persen pertahun (World Bank, 1996). Penyerapan tenaga kerja pertanian mulai menurun demikian juga pertumbuhan PDB sektor pertanian tumbuh sekitar 2,6

persen pertahun. Tingkat penerimaan buruh tani perminggu selama periode tersebut masih sekitar separo dari penerimaan buruh di sektor nonpertanian, akan tetapi tingkat upah perjam perbedaannya tidak terlalu tinggi. Kenyataan ini menggambarkan bahwa di sektor pertanian masih terdapat *under employment* yang cukup tinggi. Rata-rata jam kerja perminggu di pertanian adalah sekitar 26 jam sedangkan di sektor industri manufaktur adalah 44 jam perminggu (World Bank, 1996). Perubahan struktural tenaga kerja pertanian dan pedesaan terjadi pada saat dicapainya kondisi *full employment* di sektor pertanian. Kenyataan ini hanya menunjukkan bahwa proses transformasi struktural tenaga kerja pertanian baru mulai dalam proses awal. Pertumbuhan tingkat upah buruh di Indonesia ini lebih tinggi dari negara sedang berkembang, kecuali Korea, Malaysia dan Egypt. Akan tetapi tingkat penerimaan buruh ini memang masih jauh dibawah negara tersebut (World Bank, 1996).

Dalam Tabel 4 disajikan pembagian *factor share* usaha tani padi Indonesia untuk tahun 1984-1998. Dari Tabel ini terlihat bahwa penerimaan untuk tenaga kerja di bayar dalam bentuk padi selama periode tersebut

Tabel 4 : Perkembangan Produktivitas Padi dan *Factor Share* Indonesia 1984-1998

Tahun	Produktivitas (Kg GKG)	Factor Share (% dari nilai produksi)					Surplus	Nilai Produksi (Rp)
		Bibit	Pestisida	Pupuk	Upah	Lainnya		
1984	3.917	1,69	0,66	4,28	15,51	4,10	73,76	578.313
1985	3.944	1,68	0,76	4,63	18,55	5,58	68,81	548.113
1986	3.978	1,58	0,77	4,64	17,89	5,34	69,70	632.897
1987	4.039	1,40	0,72	4,37	15,16	5,22	73,13	827.288
1988	4.118	1,54	1,04	4,62	16,61	6,29	69,90	920.426
1989	4.254	1,59	1,20	5,31	15,87	5,86	70,17	1.031.908
1990	4.262	1,63	1,07	6,04	14,36	4,35	72,55	1.167.106
1991	4.382	1,55	1,05	5,78	15,55	6,61	69,46	1.247.167
1992	4.337	1,60	1,07	6,43	17,28	6,80	66,82	1.259.267
1993	4.383	1,56	1,29	6,92	17,35	7,02	65,86	1.247.271
1994	4.352	1,49	1,03	6,16	16,14	6,68	68,50	1.483.920
1995	4.357	1,41	0,86	5,80	15,44	5,80	70,68	1.818.749
1996	4.424	1,45	0,96	5,83	15,53	5,64	70,59	1.941.620
1998	4.204	1,03	1,63	7,16	13,20	2,83	74,15	5.110.629
Rata-rata	4.211	1,55	0,96	5,45	16,25	5,79	69,99	1.131.080
Laju- Pertum.	1,02 %	0,0%	3,2%	2,61 %	0,0	2,69 %	-0,04%	10,62 %

Sumber data: Statistik Indonesia 1988, 1991, 1994 dan 1998. Struktur Ongkos Usaha tani Padi dan Palawija 1998/1999, BPS. Jakarta. "Surplus" : Adalah penerimaan manajemen, tenaga kerja dalam keluarga, dan nilai sewa tanah.

relatif tetap. Apabila dalam periode tersebut upah riil naik dengan 3,7 persen pertahun maka berarti dalam periode ini terjadi pengurangan penggunaan tenaga kerja di bayar dengan laju 3,7 persen pertahun. Dalam Tabel yang sama juga terlihat bahwa walaupun produktivitas naik dengan 1,25 persen pertahun surplus untuk petani (*return to management* dan penerimaan tenaga kerja dalam keluarga) secara relatif tetap, sedangkan pengeluaran untuk pupuk, pestisida dan pengeluaran lainnya naik. Ini menggambarkan bahwa kenaikan produktivitas hanya cukup untuk membayar tambahan biaya, dengan kata lain efisiensi usaha tani cenderung menurun.

Untuk Jawa (Lihat Tabel 5) keadaannya agak berbeda, bagian untuk tenaga kerja di bayar sudah menurun, akan tetapi secara absolut tetap, ini berarti di Jawa penurunan penggunaan tenaga kerja di bayar sudah relatif tinggi yaitu 3,7-4,0 persen pertahun. Memang untuk Jawa telah terjadi pengurangan atau efisiensi penggunaan tenaga kerja di bayar. Pertumbuhan yang cepat dari pengeluaran lainnya mengindikasikan meningkatnya penggunaan alat dan mesin pertanian di Jawa berupa traktor tangan dan mesin perontok gabah. Surplus untuk petani pemilik penggarap juga telah

memperlihatkan kecederungan menurun, sebagai indikasi menurunnya efisiensi.

Di luar Jawa (Lihat Tabel 6) bagian untuk pembayaran tenaga kerja luar keluarga dalam setara gabah naik dengan laju 2,0 persen pertahun. Ini mengindikasikan penggunaan tenaga kerja di bayar hanya turun sekitar 2,0 persen pertahun. Dapat dikatidakan bahwa telah ada kecederungan pengurangan penggunaan tenaga kerja, atau peningkatan efisiensi tenaga kerja. Kenaikan pengeluaran lainnya tidak begitu cepat menunjukkan laju peningkatan penggunaan alat dan mesin pertanian di luar Jawa belum seintensif di Jawa. Laju peningkatan pengeluaran untuk pestisida dan pupuk juga cepat, sebagaimana halnya juga di Jawa. Kenaikan ini disebabkan oleh antara lain pengurangan/penghapusan subsidi untuk sarana produksi ini. Secara fisik tingkat penggunaan pupuk naik dengan laju 1,0 persen pertahun. Kenyataan ini menggambarkan bahwa keuntungan usaha tani padi selama hampir dua dekade terakhir ini tidak meningkat, yang berarti juga efisiensi usaha tani padi sudah memperlihatkan gejala penurunan yang nyata. Peningkatan pendapatan petani dimasa depan hanya mungkin dilakukan dengan meningkatkan

Tabel 5. Perkembangan Produktivitas, Nilai Produksi dan *Factor Share* Usaha Tani Padi di Jawa, 1984-1998

Tahun	Produktivitas (Kg GKG)	Factor Share (% dari nilai produksi)						Nilai Produksi (Rp)
		Bibit	Pestisida	Pupuk	Upah	Lainnya	Surplus	
1984	4.556	1,68	0,74	5,38	20,25	4,46	67,49	638.764
1985	4.575	1,68	0,84	5,87	23,55	5,24	62,82	590.612
1986	4.586	1,55	0,83	5,78	21,89	5,07	64,88	696.743
1987	4.734	1,47	0,85	5,68	19,78	5,59	66,63	843.452
1988	4.818	1,43	1,14	5,14	19,43	5,44	67,33	1.102.640
1989	4.958	1,50	1,24	6,11	19,11	4,91	67,13	1.154.077
1990	5.015	1,54	1,15	6,83	17,05	4,04	69,39	1.364.882
1991	5.092	1,46	1,03	6,11	18,43	6,42	66,57	1.451.387
1992	5.093	1,52	1,06	7,15	21,30	5,87	63,10	1.440.231
1993	5.132	1,47	1,36	6,42	20,81	4,28	62,25	1.462.836
1994	5.129	1,38	1,14	7,06	19,87	6,65	63,90	1.774.308
1995	5.139	1,43	0,83	6,68	19,03	5,97	66,06	2.138.555
1996	5.176	1,45	1,09	6,76	19,04	5,58	66,10	2.239.830
1998	4.818	1,90	1,83	8,89	16,78	2,65	68,33	5.739.409
Rata-rata	4.923	1,51	1,02	6,23	19,96	5,35	65,66	1.299.871
L a j u Pertum.	1,07 %	-1,13%	4,92%	2,42%	-1,12%	11,54%	-0,084 %	11,02 %

Sumber data: Statistik Indonesia 1988, 1991, 1994 dan 1998. Struktur Ongkos Usaha tani Padi dan Palawija 1998/1999, BPS. Jakarta. "Surplus" : Adalah penerimaan manajemen, tenaga kerja dalam keluarga, dan nilai sewa tanah.

Tabel 6. Perkembangan Produktivitas, *Factor Share* Usaha Tani Padi di Luar Jawa 1984-1998

Tahun	Produktivitas (Kg GKG)	Factor Share (% dari nilai produksi)						Nilai Produksi (Rp)
		Bibit	Pestisida	Pupuk	Upah	Lainnya	Surplus	
1984	3.184	1,70	0,55	2,66	8,67	3,59	82,83	508.948
1985	3.216	1,67	0,64	2,94	11,72	6,03	76,99	499.062
1986	3.283	1,65	0,68	3,04	12,16	5,74	76,75	559.800
1987	3.279	1,70	0,74	3,62	12,57	6,04	75,33	639.236
1988	3.375	1,70	0,89	3,61	12,07	7,68	74,05	726.701
1989	3.495	1,70	1,13	4,20	11,37	7,22	74,38	900.123
1990	3.545	1,68	0,92	4,53	9,58	4,58	78,77	979.979
1991	3.639	1,68	1,08	5,28	11,32	6,91	73,73	1.033.899
1992	3.603	1,70	1,09	5,46	11,88	8,05	71,83	1.077.327
1993	3.626	1,70	1,09	5,46	12,39	5,93	71,06	1.029.141
1994	3.624	1,63	0,89	4,93	11,03	6,69	74,83	1.211.536
1995	3.633	1,39	0,93	4,66	10,76	5,57	76,69	1.522.307
1996	3.740	1,43	0,82	4,70	11,26	5,73	76,06	1.670.300
1998	3.609	2,21	1,20	9,28	14,13	3,14	70,04	5.769.03
Rata-rata	3.480	1,64	0,88	4,23	11,29	6,14	75,64	950.643
Laju- Pertum.	1,45 %	0,0	2,96%	4,86%	0,64%	0,94%	-0,21%	10,41 %

Sumber data: Statistik Indonesia 1988, 1991, 1994 dan 1998. Struktur Ongkos Usaha tani Padi dan Palawija 1998/1999. BPS. Jakarta. "Surplus": Adalah penerimaan manajemen, tenaga kerja dalam keluarga, dan nilai sewa tanah.

efisiensi usaha tani padi. Untuk ini diperlukan perbaikan dalam manajemen budidaya tanaman, perbaikan teknologi, dan perluasan basis pengembangan produksi pertanian. Apabila sasaran pembangunan adalah peningkatan pendapatan dan kualitas hidup masyarakat maka aksesibilitas masyarakat pedesaan pada berbagai faktor produksi perlu ditingkatkan, termasuk perluasan dan pemerataan penguasaan lahan dan aset produktif pertanian lainnya.

Dari data dalam Tabel 4-6 di atas surplus untuk petani sekitar 70 persen dari total produksi terdiri dari nilai sewa tanah 35-40 persen, sewa barang modal 5-10 persen dan pendapatan tenaga kerja keluarga dan manajemen 25-30 persen. Bagi petani yang melepas haknya atas pengelolaan tanah pertanian hanya akan menerima nilai sewa tanah, seperti halnya yang dilakukan oleh petani luas pedesaan atau pemilik tanah yang berada di luar pedesaan. Bagi golongan ini melepas hak penguasaan tanah kepada pihak lain tentunya tidak berpengaruh besar pada tingkat pendapatan mereka. Dalam kondisi terbatasnya kesempatan kerja luar pertanian, dan masih tingginya *unemployment dan underemployment* pedesaan maka konsolidasi lahan pertanian dengan mengambil alih pengelolaan lahan petani kecil dan

petani gurem akan berakibat menurunnya secara drastis pendapatan mereka. Karena pengalihan ini mengalihkan manajemen usaha tani pada pihak lain, sehingga pendapatan yang akan diterima oleh petani yang menyerahkan lahannya akan tinggal hanya berupa nilai sewa tanah, sedangkan pendapatan dari manajemen usaha tani dan balas jasa tenaga kerja keluarga dan barang modal akan hilang. Dengan kata lain pengalihan penguasaan lahan pertanian oleh petani kecil dan petani gurem, dalam lingkungan strategis yang saat ini dialami Indonesia, akan berpeluang meningkatkan kemiskinan. Peningkatan pendapatan dan produksi pertanian tidak akan dapat dicapai dengan konsolidasi penguasaan lahan. Dalam lingkungan strategis saat ini pendapatan petani dan produksi pertanian hanya dapat dilakukan melalui perluasan penguasaan lahan oleh petani, terobosan baru teknologi pertanian dan peningkatan kemampuan manajemen usaha tani.

Dalam kerangka menerapkan dual ekonomi di jaman penjajahan Belanda petani di Jawa, diharuskan menyewakan lahannya kepada Pabrik Gula. Konsolidasi pengelolaan lahan ini dilakukan untuk menerapkan teknologi maju dan mekanis, serta efisiensi pengelolaan. Kebijaksanaan ini dimodifikasi pada akhir tahun

1970-an dengan program TRI dengan paradigma petani sebagai pengelola tanahnya sendiri. Dalam pelaksanaannya, pengelolaan lahan dan konsolidasi diserahkan kepada kelompok tani. Dari berbagai penelitian yang dilakukan, kedua bentuk dual ekonomi ini tidak berhasil meningkatkan pendapatan petani dan produksi gula. Yang diuntungkan pada umumnya adalah Pabrik Gula dan petani luas yang menyewa lahan petani gurem. Petani kecil dan petani gurem, hanya menerima nilai sewa tanah. Keadaan ini hanya bisa dipertahankan waktu itu, karena besarnya peran birokrasi untuk memaksakan petani menyerahkan lahannya pada Pabrik Gula.

PERKEMBANGAN PENGUSAHAAN LAHAN PER TENAGA KERJA PERTANIAN

Dari data Sensus Pertanian 1983 dan 1993 ternyata jumlah luas lahan pertanian yang dikuasai oleh rumah tangga pertanian menurun dari 18,3 juta hektar menjadi 17,7 juta hektar. Penurunan ini antara lain disebabkan oleh konversi lahan pertanian ke penggunaan di luar pertanian seperti untuk pemukiman, pengembangan kawasan industri dan pembangunan prasarana perekonomian. Sedangkan pengembangan areal pertanian baru berjalan sangat lambat, terutama setelah dikurangnya investasi pemerintah untuk pengembangan irigasi baru setelah pencapaian swasembada beras tahun 1984. Dari data Sensus Pertanian 1993, juga terlihat bahwa pengurangan lahan terbanyak adalah lahan yang dimiliki berkurang dari 16,8 juta hektar tahun 1983 menjadi 16,0 juta hektar tahun 1993. Untuk Jawa pada tahun 1993 dari total luas lahan yang diusahakan rumah tangga pertanian seluas 5,458 juta hektar, 0,802 juta hektar lahan pertanian dimiliki oleh rumah tangga perkotaan atau tanah guntai (Sensus Pertanian 1993 BPS, Seri H).

Jumlah rumah tangga pertanian meningkat dari 19,5 juta tahun 1983 menjadi 21,5 juta tahun 1993, karena total lahan pertanian menurun berarti luas penguasaan lahan pertanian perpetani menurun. Jumlah rumah tangga pertanian di Jawa relatif tetap, akan tetapi Jawa Barat dan Jawa Tengah mulai memperlihatkan penurunan jumlah rumah tangga pertanian. Data Sensus Pertanian 1993 juga memperlihatkan bahwa di Jawa telah terjadi penciutan lahan pertanian sekitar hampir 0,935 juta ha, dimana sekitar 425.000 ha adalah lahan sawah, dibandingkan dengan keadaan data sensus pertanian 1983 (Sensus Pertanian Seri A2, BPS, 1994). Penciutan lahan pertanian ini adalah untuk

pengembangan kawasan industri, perumahan, dan infrastruktur perekonomian lainnya.

Disisi lain jumlah petani berlahan sempit (dibawah 0,5 hektar atau petani gurem) meningkat dengan laju 1,4 persen pertahun dan jumlah buruh tani meningkat dengan laju cukup tinggi 6,0 persen pertahun, sedangkan untuk Jawa jumlah buruh tani meningkat dengan laju 4,7 persen pertahun. Untuk agregat Indonesia sebanyak 51 persen petani mengusahakan lahan dibawah 0,5 hektar (petani gurem) dimana untuk Jawa 70 persen rumah tangga petani adalah petani gurem. Sebanyak 51 persen petani gurem ini hanya menguasai sebanyak 13 persen total lahan pertanian, sedangkan petani komersial dengan luas penguasaan lahan diatas 5,0 hektar (yang hanya mempekerjakan buruh tani tetap) berjumlah 1,22 persen rumah tangga pertanian tahun 1993 menguasai 11,4 persen lahan pertanian, dan cenderung meningkat. Dari data Sensus Pertanian 1973-1993 terlihat dengan nyata distribusi penguasaan lahan pertanian semakin timpang dan mencapai tingkat yang sangat serius (Rusastra, I.W. dan T. Sudaryanto, 1998). Kondisi ini menunjukkan dengan jelas bahwa pembangunan ekonomi selama lebih dari tiga dekade belum berhasil memperbaiki penguasaan aset produktif berupa lahan pertanian. Sebaliknya malah telah terjadi konsolidasi penguasaan lahan pertanian pada petani luas dan pemilik tanah yang berada di luar desa. Karena total lahan pertanian berkurang, maka konsolidasi lahan ini dilakukan dengan memarginalisasi petani kecil dan petani gurem. Data ini menunjukkan tidak dilaksanakannya secara konsisten *Land Reform* sesuai dengan Undang-undang Pokok Agraria yang telah dikeluarkan tahun 1960 (UUPA 1960).

Peningkatan jumlah petani gurem dan buruh tani di Jawa antara lain disebabkan oleh penyusutan lahan pertanian yang cukup pesat, dan sebagian petani digusur dari lahan yang mereka miliki guna pembangunan kawasan industri, perumahan dan prasarana ekonomi. Disisi lain konsolidasi penguasaan lahan tersebut juga berarti menurunkan status petani menjadi buruh. Karena kesempatan kerja bagi mereka di sektor nonpertanian tidak sesuai dengan sumber daya manusia yang mereka miliki, maka statusnya menurun menjadi petani gurem dan buruh tani. Ini juga berarti tingkat pendapatan dan kesejahteraannya menurun pula. Kondisi ini tentunya berpengaruh pada tingkat kemiskinan pedesaan yang masih tinggi.

Dalam Tabel 7 disajikan perubahan struktur dan komposisi tenaga kerja pertanian dari tahun 1986-1997

Tabel 7. Perubahan Struktural dan Komposisi Tenaga Kerja Pertanian 1986- 1997

Status Pekerjaan	Penyerapan Tenaga Kerja			
	1986 (Orang & %)	1991 (Orang & %)	1996 (Orang & %)	1997 (Orang & %)
1. Berusaha tani sendiri	5.880.598 (15,62 %)	6.157.961 (14,94 %)	6.226.472 (16,51 %)	6.771.200 (18,89 %)
2. Berusaha tani dengan Ten.keluarga&buruh	12.136.423 (32,24 %)	13.412.142 (32,55 %)	14.483.416 (38,39 %)	11.644.980 (32,48 %)
3. Berusaha tani dengan tenaga Buruh tetap	112.571 (0,30 %)	201.402 (0,49 %)	314.811 (0,83 %)	435.780 (1,22 %)
4. Buruhtani/Karyawan	3.531.262 (9,38 %)	4.657.550 (11,30 %)	4.942.282 (13,10 %)	4.812.505 (13,42 %)
5. Tenaga kerja keluarga tidak di bayar	15.932.545 (42,32 %)	16.775.766 (40,72 %)	11.753.270 (31,17 %)	12.184.166 (33,99 %)
Jumlah tenaga kerja Pertanian	37.644.472 (100,00 %)	41.205.791 (100,00 %)	37.720.251 (100,00 %)	35.848.631 (100,00 %)
Total Tenaga kerja Pangsa tenaga pertanian	68.338.187 (55,09 %)	76.423.179 (53,92 %)	85.701.813 (44,01 %)	87.049.756 (41,18 %)

Sumber data: Sakernas BPS 1986, 1993, 1996 dan 1997.

berdasarkan Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas). Data dalam Tabel ini juga menunjukkan jumlah petani yang berusaha sendiri dibantu tenaga kerja keluarga tidak di bayar meningkat selama periode tersebut. Golongan petani ini mungkin hampir sama dengan petani gurem yang disebutkan diatas. Demikian juga dengan jumlah buruh tani meningkat tajam. Yang sangat menarik untuk diungkapkan dari data Tabel 7 ini adalah meningkatnya jumlah petani yang memakai buruh tani tetap. Golongan ini adalah petani luas di pedesaan yang meningkat dengan laju 14,5 persen pertahun. Data ini mengindikasikan dengan jelas terjadinya konsolidasi penguasaan lahan pertanian di pedesaan. Implikasinya adalah bahwa kenyataan ini antara lain disebabkan oleh karena tidak diterapkannya *land reform dan agrarian refform* sesuai dengan UUPA 1960.

STRATEGI PEMBANGUNAN PERTANIAN UNI MODAL DAN BI MODAL

Strategi pembangunan pertanian *bi-modal* sudah lama diterapkan di Indonesia, yaitu mulai pada jaman

penjajahan Belanda dengan kebijaksanaan *dual economy* yang dipelopori oleh ahli ekonomi Boeke (Dalam Kindleberger C.P. 1958). Dalam kebijaksanaan ini perkebunan besar dibuka oleh perusahaan besar perkebunan dengan menggunakan teknologi maju, sedangkan perkebunan rakyat berkembang dengan teknologi tradisional. Kebijakan ini berlanjut sampai dengan akhir tahun 1970-an, saat mulai dirintisnya pola pengembangan perkebunan dengan pola PIR (Perusahaan Inti dan Rakyat sebagai Plasma).

Teori dual ekonomi ini dikembangkan oleh Boeke ini di jaman penjajahan Belanda pasca *Cultuur Stelsel* dalam pembangunan pertanian Indonesia melalui pengembangan perkebunan besar untuk komoditas ekspor, terutama karet. Perkebunan besar dikembangkan dengan teknologi maju, hidup berdampingan dengan perkebunan rakyat berteknologi tradisional. Produktivitas tenaga kerja pada kedua bentuk usaha ini tentunya sangat berbeda. Dengan pola dualisme ekonomi (*bi-modal*) ini ternyata telah menterlantarkan perubahan teknologi pada perkebunan rakyat dan kesejahteraan petani. Dimana produktivitas dan kualitas hasil perkebunan rakyat sangat jauh tertinggal.

Kebijaksanaan *bi-modal* sebenarnya juga dilakukan pada pengembangan perikanan dan peternakan, dimana perikanan rakyat dan peternakan rakyat tetap dengan produktivitas dan kualitas hasil yang tradisional, sedangkan perusahaan perikanan besar baik tambak maupun penangkapan dengan teknologi maju dan kualitas hasil yang sesuai dengan perkembangan teknologi dan permintaan pasar. Ayam buras dan peternakan sapi potong rakyat tetap dengan teknologi tradisional. Kebijakan *Bi-modal* atau *dualime economy* ternyata telah kekurangan keberhasilannya dengan memperlebar senjang produktivitas, kualitas, dan kesejahteraan antara pertanian rakyat dan perusahaan pertanian (Agribisnis) skala besar.

Modifikasi dari teori pembangunan dual ekonomi ini akan kembali dicoba untuk diterapkan dengan program *Corporate Farming*. Sudah dapat diperkirakan dari pengalaman sejarah pembangunan pertanian di Indonesia dan dinegara sedang berkembang lainnya seperti Philipina dan Amerika Latin dengan *Assianda*, strategi ini akan berpengaruh negatif pada peningkatan taraf hidup masyarakat pedesaan, dengan kata lain akan meningkatkan kemiskinan. Kebijakan pembangunan pertanian *Uni-modal* telah membawa keberhasilan pada pembangunan pertanian di Taiwan dengan program *Rural Reconstruction* disertai pelaksanaan *Land reform* dan *Agrarian refform*, dan juga di Malaysia dengan program *FELDA*, demikian juga dengan di Thailand.

Program PIR diintroduksi awal tahun 1980-an yang hampir sama dengan program *FELDA* di Malaysia yang dilaksanakan dengan pendekatan *Uni-modal*. Perusahaan Inti membuka areal komoditas perkebunan berteknologi maju pada keseluruhan rantai agribisnis, baik untuk kebun Plasma milik petani maupun kebun Inti milik perusahaan. Program PIR ini telah berhasil menghilangkan dualisme antara perkebunan rakyat dan perkebunan besar pada kawasan PIR ini. Di beberapa kasus produktivitas kebun plasma lebih tinggi dari kebun Inti, terutama didaerah dimana kelembagaan petani plasma berkembang sesuai dengan kebutuhan petani plasma. Salah satu variasi dari strategi pembangunan pertanian *Uni-modal* adalah pada pengembangan ekonomi perberasan, yang telah berhasil mengantarkan Indonesia dari negara pengimpor beras terbesar menjadi swasembada pada tahun 1984. Kekurang berhasilan beberapa Program PIR, antara lain adalah akibat terlambatnya pengembangan kelembagaan pertanian dan pedesaan, serta lambatnya pengembangan prasarana ekonomi pedesaan.

Paket deregulasi ekonomi tahun 1990-an mengembalikan strategi pembangunan pertanian *Bi-modal* dengan memberikan ijin pembukaan perkebunan dan perusahaan agribisnis skala besar dengan tanpa melibatkan petani sekitar. Dalam kebijaksanaan deregulasi areal dan perusahaan agribisnis skala besar ini 100 persen dimiliki oleh modal asing. Keadaan ini sebenarnya mengembalikan kita ke jaman penjajahan Belanda dahulu dimana perusahaan pertanian besar ini juga dimiliki oleh perusahaan Belanda dan Asing lainnya. Kebijakan ini ternyata gagal, karena memperbesar kesenjangan ekonomi, dan penguasaan aset bangsa. Karenanya paket deregulasi ekonomi tahun 1990-an yang berhubungan dengan liberalisasi investasi sektor pertanian harus dicabut.

Keberhasilan strategi *Unimodal* sangat tergantung pada adanya enam I, yaitu inovasi teknologi, *inputs* atau sarana produksi, insentif, infrastruktur, *institutions* atau kelembagaan penunjang, dan inisiatif. Unsur kelembagaan yang cukup penting adalah *land reform & agrarian reform* serta kelembagaan keuangan pedesaan (Tomich. T.P. et. all, 1995). Kebijakan ekonomi makro berpengaruh pada penyediaan insentif pada masyarakat pedesaan, seperti kebijaksanaan harga, tingkat bunga dan kebijaksanaan nilai tukar. Pemerintah mengembangkan prasarana ekonomi pedesaan, guna meningkatkan efisiensi agribisnis.

PERUBAHAN STRUKTUR TENAGA KERJA PERTANIAN DAN PEDESAAN

Secara absolut tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian pada tahun 1997 telah menurun cukup berarti. Pada Tabel 7 disajikan perubahan struktur tenaga kerja pertanian Indonesia. Secara umum dapat dikaitkan bahwa perubahan struktur tenaga kerja pertanian ini hanya terjadi pada penurunan yang tajam dari penggunaan tenaga kerja keluarga tidak di bayar setelah tahun 1991. Tenaga kerja keluarga yang tidak di bayar berkurang sebanyak sekitar 5,3 juta orang antara tahun 1991-1997 dan secara relatif pangsa tenaga kerja keluarga tidak di bayar ini menurun dari 42 persen pada tahun 1986 menjadi 34 persen pada tahun 1997. Penurunan penggunaan tenaga kerja keluarga tidak di bayar ini juga akan dapat meningkatkan efisiensi usaha tani. Sebagai akibat penurunan tenaga kerja keluarga yang tidak di bayar ini maka setelah tahun 1991 jumlah petani yang berusaha dengan bantuan tenaga keluarga dan buruh tidak tetap ini cenderung menurun. Untuk keseluruhan angkatan kerja Indonesia jumlah tenaga

Tabel 8. Perubahan Struktural Penyerapan Tenaga Kerja Pedesaan di Jawa 1976-1997

Sektor Perekonomian	Penyerapan Tenaga Kerja (ribu orang)				
	1976 (Orang&%)	1986 (Orang&%)	1991 (Orang&%)	1996 (Orang&%)	1997 (Orang&%)
1. Pertanian.	22.484,9 (71,1 %)	20.225,4 (62,1 %)	19.830,9 (61,7 %)	16.444,4 (52,3%)	15.518,7 (50,6 %)
2. Pertambangan dan Galian	11,5	210,3	242,2	373,8	346,2
3. Industri Pengolahan	2.341,6 (7,4 %)	2.778,0 (9,3 %)	3.198,7 (9,9 %)	4.257,7 (13,5 %)	3.970,9 (13,0 %)
4. Utility	9,5	19,5	27.837	27,7	37.224
5. Bangunan	507,8 (1,6 %)	888,4 (2,7 %)	993,4 (3,1 %)	1.526,0 (4,8 %)	1.677,8 (5,5 %)
6. Perdagangan	3.540,5 (11,2 %)	4.184,7 (13,5 %)	4.282,1 (13,3 %)	4.873,1 (15,5 %)	5.095,8 (16,7 %)
7. Tranportasi & Komunikasi	434,3 (1,4 %)	643,3 (2,0 %)	816,4 (2,5 %)	1.293,4 (4,1 %)	1.274,8 (4,2 %)
8. Lembaga Keuangan	6,6	38,43	87.855	58.048	78,9
9. Jasa Kemasyarakatan	2.290,9 (7,2 %)	569,1 (10,9 %)	2.613,2 (8,1 %)	2.600,6 (8,3 %)	2.597,3 (8,5 %)
Total Ten. Kerja Nonpertanian Pedesaan. Pangsanya	9.142,9 (28,9 %)	12.331,8 (37,9 %)	12.313,1 (38,3 %)	15.016,8 (47,7 %)	15.081,1 (49,4 %)
Total Ten.Kerja Pedesaan. Pangsanya.	31.627,8 (87,12 %)	32.557,2 (76,6 %)	32.144,0 (68,8 %)	31.461,2 (61,9 %)	30.599,8 (59,8 %)
Tenaga Kerja Perkotaan.	4.675,1 (12,88 %)	9.929,5 (23,4 %)	14.565,0 (31,2%)	19.326,4 (38,1 %)	20.542,2 (40,2 %)
Total Tenaga Kerja Jawa Pangsa T.K. Jawa	36.303,0 (67,93 %)	42.486,7 (62,17 %)	46.709,0 (61,1 %)	50.787,5 (59,3 %)	51.142,0 (58,7 %)

Sumber data: Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, 1976, 1986, 1991, 1996, 1997. BPS.

kerja keluarga tidak di bayar ini menurun dari 20,4 juta orang (26,7 persen total tenaga kerja) menjadi 17,1 juta orang (19,6 persen total tenaga kerja). Pangsa sektor pertanian pada tenaga kerja keluarga ini menurun dari 16,8 juta (82,1 persen tenaga kerja keluarga) tahun 1991 menjadi 12,18 juta (71,4 persen tenaga kerja keluarga) tahun 1997.

Jumlah tenaga keluarga tidak dibayar pada usaha tani di Jawa pada tahun 1991 diperkirakan berjumlah 9,25 juta orang turun menjadi 5,67 orang tahun 1996, sedangkan di luar Jawa turun dari 7,52 juta orang tahun

1991 menjadi 6,08 juta orang tahun 1996. Jumlah tenaga buruh tani di Jawa tahun 1991 diperkirakan berjumlah 2,32 juta orang hanya sedikit naik menjadi 2,51 juta orang tahun 1996, dan di luar Jawa jumlah itu meningkat dari 2,36 orang tahun 1991 menjadi 2,85 juta orang tahun 1996. Tidak berubahnya kesempatan kerja buruh tani di Jawa walaupun luas areal pertanian menyusut antara lain disebabkan dominannya pertanian tanaman pangan, peternakan dan perikanan di Jawa yang lebih intensif tenaga kerja disertai menurunnya peran tenaga keluarga tidak di bayar dibandingkan dengan usaha tani

Tabel 9. Perubahan Struktural Penyerapan Tenaga Kerja Pedesaan di Luar Jawa Tahun 1976-1997 (ribuan)

Sektor Perekonomian	Penyerapan Tenaga Kerja (ribu orang)				
	1976 (Orang&%)	1986 (Orang&%)	1991 (Orang&%)	1996 (Orang&%)	1997 (Orang&%)
1. Pertanian.	11.858,1 (81,23 %)	16.613,3 (77,92 %)	19.140,8 (78,65 %)	18.966,8 (71,33 %)	17.979,2 (66,90 %)
2. Pertambangan dan Galian	10,9	59,8	175,8	188,1	297,1
3. Industri Pengolahan	533,5 (3,65 %)	748,1 (4,60 %)	1.075,9 (4,45 %)	1.871,6 (7,04 %)	2.129,5 (7,92 %)
4. Utility	0,7	3,5	7,6	15,6	21,8
5. Bangunan	130,9 (0,90 %)	240,3 (1,13 %)	376,7 (1,56 %)	656,6 (2,47 %)	745,6 (2,77 %)
6. Perdagangan	826,6 (5,66 %)	1.406,3 (6,60 %)	1.468,9 (6,07 %)	2.515,5 (9,46 %)	2.852,7 (10,61%)
7. Transportasi & Komunikasi	109,9 (0,75 %)	229,0 (1,07 %)	328,3 (1,36 %)	539,7 (2,03 %)	659,2 (2,45 %)
8. Lembaga Keuangan	5,2	35,2	53,7	45,9	28,8
9. Jasa Kemasyarakatan	1.122,4 (7,69 %)	1.753,2 (8,22 %)	1.634,3 (6,76 %)	1.788,9 (6,73 %)	2.160,8 (8,04 %)
Total Ten. Kerja Nonpertanian Pedesaan.	2.740,1 (18,77 %)	4.707,7 (25,07 %)	4.984,8 (20,66 %)	7.621,8 (28,67 %)	8.896,0 (33,10%)
Pangsa Ten. Kerja Non pertanian Pedesaan.					
Total Ten.Kerja Pedesaan. Luar Jawa Pangsanya.	14.599,0 (85,17 %)	21.321,1 (85,77 %)	24.125,7 (81,19 %)	26.588,6 (76,15 %)	26.875,2 (74,85%)
Tenaga Kerja Perkotaan Luar Jawa	2.541,7 (14,83 %)	4.530,4 (14,23 %)	5.588,5 (18,81 %)	8.325,6 (23,85 %)	9.032,5 (25,15%)
Total Tenaga Kerja Ekonomi Luar Jawa Pangsanya	17.140,1 (32,07 %)	25.851,5 (37,63 %)	29.714,4 (38,88 %)	34.914,3 (40,74 %)	35.907,7 (41,25 %)

Sumber data: Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, 1976, 1986, 1991, 1996, 1997. BPS.

perkebunan di luar Jawa. Akan tetapi di luar Jawa pertumbuhan kesempatan kerja pertanian masih relatif tinggi, sedangkan di Jawa sudah mulai menurun.

Tenaga kerja yang bekerja sebagai buruh tani meningkat dengan rata-rata 5,7 persen per tahun antara 1986-1991 dan hanya meningkat dengan 0,8 persen per tahun antara tahun 1991-1997. Pengurangan yang cukup tajam pada tahun 1997 terjadi pada golongan petani yang bekerja dengan bantuan tenaga kerja keluarga dan buruh tani. Dikarenakan sebagian tenaga kerja keluarga tidak

di bayar pada tahun 1996 meninggalkan pekerjaannya, maka sebagian petani yang selama ini berusaha tani dengan bantuan tenaga kerja keluarga tidak di bayar ini pada tahun 1997 berubah menjadi petani yang mandiri, dan sebagian lagi mungkin beralih profesi bekerja di sektor ekonomi lainnya. Dari data Tabel 8 dapat pula disimpulkan bahwa transformasi struktural tenaga kerja sektor pertanian adalah semu, karena perubahan hanya terjadi pada penggunaan tenaga kerja keluarga tidak di bayar.

Di Jawa penyerapan tenaga kerja oleh subsektor tanaman pangan menurun dari 16,457 juta tenaga kerja tahun 1992 menjadi 11,567 juta tenaga kerja tahun 1997. Untuk subsektor perkebunan di Jawa relatif tetap yaitu 2,027 juta tahun 1992 menjadi 2,063 juta tahun 1997. Demikian juga subsektor peternakan dan perikanan juga relatif tetap 2,549 juta tahun 1992 menjadi 2,617 juta tahun 1997. Untuk Luar Jawa subsektor tanaman pangan juga menurun dari 13,506 juta tahun 1992 menjadi 10,555 juta tahun 1997. Sedangkan untuk subsektor perkebunan naik dari 5,106 juta tahun 1992 menjadi 5,953 juta tahun 1997, demikian juga dengan subsektor perikanan dan peternakan naik dari 1,516 juta tahun 1992 menjadi 1,801 juta tahun 1997 (Vademekum, Dir. Jend. Pert. Tan. Pangan dan Horti. 1999). Sebagaimana di atas dikemukakan (Tabel 7) penurunan itu terutama terjadi pada partisipasi tenaga kerja keluarga tidak di bayar. Di Jawa terjadi penurunan jumlah usaha tani tanaman pangan, sedangkan di Luar Jawa terjadi peningkatan, terutama beberapa komoditas perkebunan dengan laju pertumbuhan yang sangat cepat. Dengan demikian, di luar Jawa terjadi kecenderungan meningkatnya luas usaha tani. Untuk menganalisis lebih lanjut aspek geografis perubahan struktur penyerapan tenaga kerja pertanian dan struktur tenaga kerja perekonomian Indonesia disajikan data dalam Tabel 8 dan 9. Data dalam tabel ini menunjukkan bahwa penurunan tenaga kerja pertanian hanya terjadi di Jawa, sedangkan untuk luar Jawa (Tabel 9) penyerapan tenaga kerja pertanian relatif tidak berubah.

Dalam periode 1983-1993 jumlah rumah tangga pertanian di Jawa hampir tidak berubah yaitu 11,568 juta pada tahun 1983 menjadi 11,571 juta tahun 1993. Sedangkan rumah tangga nonpertanian di Jawa naik 6,7 persen per tahun, atau naik dari 7,633 juta tahun 1983 menjadi 14,599 juta tahun 1993. Sedangkan di Luar Jawa rumah tangga pertanian naik dari 7,937 juta menjadi 9,811 juta tahun 1993, atau naik dengan laju 2,1 persen per tahun. Rumah tangga nonpertanian di Luar Jawa naik 5,97 persen per tahun. Apabila jumlah rumah tangga pertanian dikoreksi dengan jumlah rumah tangga buruh tani, jumlah petani di Jawa menurun dari 7,324 juta dimana 6,176 juta adalah petani tanaman pangan tahun 1983 menjadi 4,989 juta dimana 4,297 juta adalah petani tanaman pangan tahun 1993. Jumlah rumah tangga buruh tani naik dari 4,244 juta tahun 1983 menjadi 6,732 juta tahun 1993. Sedangkan di Luar Jawa jumlah petani meningkat dari 7,149 juta tahun 1983 menjadi 7,489 juta petani tahun 1993. Jumlah buruh tani di Luar Jawa meningkat dari 0,788 juta tahun 1983

menjadi 2,322 juta rumah tangga buruh tani tahun 1993. Meningkatnya jumlah rumah tangga buruh tani di Jawa dan rumah tangga nonpertanian, dalam konteks penurunan areal pertanian dan jumlah penyerapan tenaga kerja oleh sektor pertanian, memberikan indikasi bahwa mereka terpaksa berburuh tani atau ke luar sektor pertanian karena penciptaan lahan yang semula mereka kuasai di gusur dan beralih fungsi kepenggunaan di luar pertanian. Sedangkan peningkatan jumlah keluarga buruh tani di Luar Jawa adalah karena terbukanya kesempatan kerja baru sebagai akibat perluasan areal pertanian khusus perkebunan terutama kelapa sawit, tebu dan karet dalam periode 1983-1993 oleh perusahaan pertanian besar. Perbedaan data Sakernas dengan data Sensus Pertanian karena perbedaan metodologi dan definisi, tapi yang terpenting kecenderungannya sama.

Data dalam Tabel 8 juga memperlihatkan kecenderungan pola perekonomian Jawa mengarah pada sentra pertumbuhan berbagai bidang perindustrian dan jasa, sedangkan luar Jawa karena memiliki potensi sumber daya alam yang besar mengarah pada pengembangan sektor ekonomi yang berbasis sumber daya alam seperti pertanian dan pertambangan (Lihat Tabel 9). Peran sektor pertanian di Jawa akan terbatas pada jangka panjang mengarah pada pengembangan komoditas pertanian padat modal, hemat lahan, padat karya serta teknologi. Pertanian di luar Jawa dikembangkan secara sinergis dengan pengembangan industri penangan pasca panen dan pengolahan. Data dari kedua tabel ini mengungkapkan pula *urban biased development strategy* yang diterapkan. Di Luar Jawa kesempatan kerja pertanian selama dua dekade yang lalu meningkat 2,1 persen, dan kesempatan kerja pedesaan naik 3,1 persen dan kesempatan kerja perkotaannya naik 6,5 persen pertahun. Sedangkan untuk Jawa kesempatan kerja pertanian turun dengan laju 1,8 persen, kesempatan kerja pedesaan relatif tetap atau sedikit menurun, sedangkan kesempatan kerja perkotaan di Jawa naik dengan laju 7,8 persen pertahun. Data ini juga mengungkapkan tidak adanya keterkaitan pengembangan ekonomi perkotaan dan pembangunan pertanian dan pedesaan.

Jawa Barat merupakan daerah pedesaan yang berkembang dengan cepat karena pengaruh dari pengembangan kota metropolitan Jakarta. Peran sektor pertanian dalam menyediakan lapangan kerja di pedesaan Jawa Barat menurun dari 64 persen pada tahun 1976 menjadi 42 persen pada tahun 1997 yang berarti berjalan relatif lambat (Lihat Tabel 10). Yang menarik

Tabel 10. Perubahan Struktural Tenaga Kerja Pedesaan Jawa Barat 1976-1997. (ribuan orang)

Sektor Perekonomian	Penyerapan Tenaga Kerja (ribu orang)				
	1976 (Orang&%)	1986 (Orang&%)	1991 (Orang&%)	1996 (Orang&%)	1997 (Orang&%)
1. Pertanian	5.393,3 (64,38 %)	4.938,4 (55,16 %)	5.027,6 (55,55 %)	4.244,5 (46,63 %)	3.642,0 (41,61 %)
2. Industri & Pengolahan	731,2 (8,73 %)	853,4 (9,53 %)	873,5 (9,65 %)	1.129,4 (12,41%)	1.177,2 (13,45 %)
3. Bangunan	214,7 (2,56 %)	273,7 (3,06 %)	309,0 (3,41 %)	548,9 (6,03 %)	599,0 (6,84 %)
4. Perdagangan	1.137,5 (13,58 %)	1.439,0 (16,07 %)	1.430,1 (15,80 %)	1.717,5 (18,87%)	1.808,9 (20,67 %)
5. Transportasi & Komunikasi	167,9 (2,00 %)	279,2 (3,12 %)	360,1 (3,98 %)	556,4 (6,11 %)	590,2 (6,74 %)
6. Jasa Kemasyarakatan	617,0 (7,36 %)	818,0 (9,14 %)	906,3 (10,01%)	782,3 (8,59 %)	774,2 (8,84 %)
7. Sektor Lainnya	115,2	351,1	144,6	123,8	162,1
Total T. Kerja Nonpertanian Pangsanya	2.983,6 (35,62 %)	4.014,4 (44,84 %)	4.023,7 (44,45 %)	4.858,3 (53,37 %)	5.111,5 (58,39 %)
Total T. Kerja Pedesaan Jawa Barat.	8.376,8 (91,34 %)	8.952,9 (78,72 %)	9.051,3 (68,35 %)	9.102,8 (60,00 %)	8.753,4 (57,18 %)
Total T. Kerja Perkotaannya	794.108	2.419.865	4.190.885	6.073.767	6.554.065
Total T. Kerja Jawa Barat	9.170,9	11.372,7	13.242,2	15.176,6	15.307,5

Sumber data: Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, 1976, 1986, 1991, 1996, 1997. BPS.

juga adalah total kesempatan kerja pedesaan di Jawa Barat dapat dikaitkan relatif tetap seperti halnya di Jawa. Kesempatan kerja di perkotaan di Jawa Barat laju pertumbuhan yang cukup cepat yaitu di atas 7 persen per tahun. Dengan relatif stagnannya kesempatan kerja pedesaan di Jawa Barat memberikan indikasi bahwa keterkaitan antara pengembangan ekonomi perkotaan dengan ekonomi pedesaan adalah sangat lemah. Ini juga menunjukkan tidak responsifnya pembangunan pertanian di Jawa Barat terhadap perubahan permintaan pasar di perkotaan. Data yang disajikan pada ketiga tabel tersebut di atas menyimpulkan bahwa kebijaksanaan pengembangan nonpertanian bias pada perkotaan dan keterkaitannya dengan ekonomi pedesaan sangat lemah. Kebijaksanaan pengembangan nonpertanian pedesaan sangat lemah disamping itu pola produksi pertanian kurang responsif pada perubahan pasar.

Untuk Jawa Barat secara keseluruhan ekonominya telah terjadi perubahan struktural yang nyata (Lihat Tabel 11). Peran sektor pertanian di Jawa Barat dalam penyediaan lapangan kerja tinggal hanya 26 persen saja. Peran penyerapan tenaga kerja sektor jasa perdagangan

sudah mencapai 25 persen, sektor industri manufaktur sudah mencapai hampir 18 persen, dan jasa kemasyarakatan telah dapat menyediakan lapangan kerja bagi 14,5 persen angkatan kerja. Secara keseluruhan peran sektor nonpertanian di Jawa Barat dalam penyediaan lapangan kerja meningkat dari 41 persen pada tahun 1976 menjadi 74 persen pada tahun 1997. Kondisi ini adalah sebagai akibat pertumbuhan sektor industri dan jasa yang bias pada pengembangan Metropolitan JABOTABEK.

Data dalam Tabel 8-11 memperlihatkan kesempatan berusaha yang mengalami peningkatan cukup pesat adalah usaha-usaha keluarga kecil dan menengah yang umumnya merupakan sektor informal. Dari data tersebut memberikan indikasi bahwa tenaga kerja yang tergusur dari pertanian bekerja pada sektor nonpertanian yang informal terutama pada sektor industri rumah tangga, bangunan dan perdagangan. Sekitar 70 persen kesempatan kerja dan kesempatan berusaha di sektor nonpertanian terdapat di Jawa. Di luar Jawa peran sektor pertanian masih tetap sangat dominan.

Jumlah usaha tani selama 1986-1997 hanya meningkat dari 18,13 juta tahun 1986 menjadi 19,77 juta

Tabel 11. Perubahan Struktural Tenaga Kerja desa dan kota Jawa Barat 1976-1997 (ribuan Orang).

Sektor Perekonomian	Penyerapan Tenaga Kerja (ribu orang)				
	1976 (Orang&%)	1986 (Orang&%)	1991 (Orang&%)	1996 (Orang&%)	1997 (Orang&%)
1. Pertanian	5.440,2 (59,32 %)	5.200,1 (45,72 %)	5.375,2 (40,59 %)	4.672,4 (30,79 %)	4.026,4 (26,30%)
2. Industri Pengolahan	817,0 (8,91 %)	1.340,6 (11,79 %)	1.914,2 (14,45 %)	2.568,9 (16,93 %)	2.705,2 (17,67%)
3. Bangunan	258,7 (2,82 %)	427,7 (3,76 %)	549,9 (4,15 %)	964,7 (6,35 %)	1.032,2 (6,74 %)
4. Perdagangan	1.338,9 (14,60 %)	2.157,3 (18,97 %)	2.553,2 (19,28 %)	3.423,5 (22,56 %)	3.796,8 (24,80%)
5. Pengangkutan & Komunikasi	233,4 (2,54 %)	500,4 (4,40 %)	630,9 (4,76 %)	1.020,1 (6,72 %)	1.165,5 (7,61 %)
6. Jasa Kemasyarakatan	939,8 (10,25 %)	1.515,6 (13,32 %)	1.924,6 (14,53 %)	2.159,3 (14,23 %)	2.213,2 (14,46%)
7. Sektor Lainnya	143,1 (1,56 %)	231,3 (2,03 %)	294,1 (2,22 %)	482,0 (3,17 %)	368,2 (2,40 %)
Total T.Kerja Nonpertanian. Pangsanya	3.730,7 (40,68 %)	6.172,8 (54,28 %)	7.866,9 (59,41 %)	10.504,1 (69,21 %)	11.281,1 (73,70%)
Total Tenaga Kerja Jawa Barat.	9.170,9	11.372,7	13.242,2	15.176,6	15.307,5

Sumber data: Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, 1976, 1986, 1991, 1996, 1997. BPS.

usaha tani tahun 1991, yang berarti kesempatan berusaha tani naik dengan rata-rata 1,75 persen per tahun. Pada tahun 1996 jumlah usaha tani naik menjadi 21,02 juta yang berarti naik dengan rata-rata 1,2 persen per tahun. Seperti di atas dikemukakan kenaikan ini terjadi di luar Jawa. Ratio tenaga kerja keluarga tidak di bayar dengan usaha tani keluarga menurun dari 1,31 pada tahun 1986 menjadi 0,93 pada tahun 1996 dan 1997. Data ini memberi indikasi meningkatnya efisiensi usaha tani.

Data dalam Tabel 7 memperlihatkan pula berubah pola usaha tani menjadi lebih maju dan komersial, ini diindikasikan dengan meningkatnya jumlah usaha tani yang mempekerjakan buruh tetap dan meningkatnya kesempatan kerja buruh tani. Jumlah petani gurem (bekerja tanpa buruh) naik 1,2 persen per tahun, jumlah petani kecil dan menengah (berusaha tani dengan bantuan tenaga kerja keluarga dan buruh tani tidak tetap) naik dengan 2,0 persen sampai tahun 1991, akan tetapi relatif tetap sampai tahun 1998. Petani dan usaha pertanian yang mempekerjakan buruh tetap di bayar jumlahnya meningkat dengan cukup tajam hampir empat kali lipat, dari 112.571 usaha tahun 1986 menjadi 435.780 usaha pada tahun 1997. Akan tetapi secara total jumlah usaha tani keluarga (usaha tani mandiri dan usaha tani dengan bantuan tenaga kerja keluarga dan

buruh tidak tetap) memperlihatkan kecenderungan menurun sekitar 1,0 persen per tahun, sedangkan jumlah usaha tani komersial dan usaha pertanian meningkat tajam. Dengan demikian telah ada kecenderungan terjadinya marginalisasi dan konsolidasi usaha tani.

Jumlah pekerja sebagai buruh tani dalam periode 1986-1993 meningkat dengan laju sekitar 5,0 persen per tahun, di Jawa peningkatan ini antara lain disebabkan penurunan status dari petani karena tergusur dan dari angkatan kerja keluarga menjadi buruh tani. Di Luar Jawa peningkatan kesempatan kerja buruh karena adanya pembukaan usaha pertanian terutama perkebunan dan perikanan. Dalam periode 1993-1997 penyerapan tenaga buruh tani mulai menurun dengan 0,7 persen per tahun. Sedangkan usaha pertanian yang mempekerjakan buruh tani tetap dalam periode tersebut meningkat dengan laju cukup tinggi 12,3 persen setiap tahun. Hal ini antara lain disebabkan berkembang pesatnya usaha perkebunan terutama kelapa sawit, kakao, kopi dan tebu, usaha perikanan tambak udang dan penangkapan ikan, serta usaha peternakan ayam ras dan penggemukan sapi dalam skala kecil yang tidak banyak memerlukan tenaga kerja, sedangkan sebagian usaha pertanian skala besar sudah dalam fase pemeliharaan yang mulai mengurangi kebutuhan tenaga kerjanya.

Apabila sebelum krisis ekonomi upah riil sektor pertanian meningkat, ke luarnya tenaga kerja keluarga tidak di bayar dari pertanian, meningkatnya jumlah usaha tani komersial dan berskala luas, diiringi dengan menurunnya jumlah usaha tani dengan bantuan tenaga kerja keluarga dan buruh tani, serta meningkatnya jumlah usaha tani mandiri memberikan indikasi terjadinya konsolidasi, relokasi (penggusuran) dan marginalisasi usaha tani dan efisiensi usaha tani berjalan secara simultan. Yang menarik untuk dianalisis adalah cepatnya perkembangan usaha tani komersial ini tidak berpotensi meningkatkan kesempatan kerja buruh/ karyawan pertanian, karena dari data Tabel 7 dalam periode 1991-1997 penyerapan tenaga buruh tani hanya naik dengan 0,5 persen per tahun. Selama periode tersebut pengurangan petani kecil dan menengah atau usaha tani keluarga adalah sebanyak 1,15 juta unit usaha, sedangkan kesempatan kerja sebagai buruh tani hanya naik 155.000 orang. Dalam periode tersebut kesempatan berusaha di sektor nonpertanian di pedesaan sebagai usaha keluarga meningkat dengan 5,6 persen per tahun atau bertambah sekitar 493.000 unit usaha keluarga nonpertanian per tahun. Sedangkan unit usaha komersial (berusaha dengan bantuan buruh tepat) meningkat dengan laju 16,0 persen per tahun atau bertambah 41.000 unit usaha per tahun. Kesempatan kerja di pedesaan dalam periode ini meningkat dengan laju 6,0 persen per tahun, atau terdapat kesempatan kerja sekitar 505.000 orang per tahun. Diperkirakan sebagian dari berkurangnya petani menengah dan kecil yang sebanyak 230.000 keluarga beralih ke usaha keluarga nonpertanian di pedesaan, dan sebagian menjadi buruh.

Berbagai bentuk program PIR (perusahaan inti dan rakyat) terutama di perkebunan yang dilaksanakan semenjak tahun 1978 kelihatannya lebih banyak menyerap tenaga kerja yang sebelumnya juga adalah petani. Sedangkan potensinya menyediakan lapangan kerja tidak terlalu besar. Sebagian dari lokasi pola PIR ini mungkin berimpitan dengan lokasi usaha tani petani tradisional, kenyataan ini di dukung oleh data yang diungkapkan di atas. Sebagian besar dari pengembangan pola PIR ini adalah di luar Jawa akan tetapi mulai tahun 1991 jumlah penyerapan tenaga kerja pertanian di luar Jawa hampir tetap (lihat Tabel 9), hal ini mungkin disebabkan sebagian besar dari petani plasma ini sebelumnya adalah petani dikawasan tersebut. Kemungkinan lain adalah sebagian dari pola PIR ini, yaitu yang di kelola oleh perusahaan swasta adalah tidak efektif. Di samping itu kemungkinan pula perluasan kebun kelapa sawit yang sangat pesat ditahun 1980-an

dan 1990-an sebagian mengkonversi lahan perkebunan rakyat yang sudah ada sebelumnya.

DAMPAK KRISIS EKONOMI PADA STRUKTUR TENAGA KERJA PERTANIAN

Krisis ekonomi yang kita alami mulai tahun 1997, menyebabkan hilangnya kesempatan kerja pedesaan pada sektor di luar pertanian sekitar 2,28 juta orang tahun 1998. Sektor pertanian menjadi penyelamat dimana sektor pertanian di pedesaan pada tahun 1998 kembali menyerap sebanyak 3,58 juta tenaga kerja (Irawan dan Sutanto, 1999). Dampak pertumbuhan ekonomi sebelum krisis telah menyebabkan terjadi perubahan struktural perekonomian dengan menurunnya secara absolut tenaga kerja pertanian, krisis ekonomi membalik trend ini dimana penyerapan tenaga kerja pertanian kembali meningkat secara absolut (Lihat data pada Tabel 12). Dengan kenaikan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian sekitar 13 persen karena PDB sektor pertanian tahun 1998 hanya naik 0,22 persen maka pendapatan tenaga kerja tentunya menurun. Kenaikan kesempatan kerja ini adalah bersifat sementara, karena berdampak negatif pada pendapatan pertanian atau meningkatkan kemiskinan pedesaan.

Krisis ekonomi berdampak pula pada tingkat upah yang diterima angkatan kerja. Secara agregat perekonomian nasional upah riil tenaga kerja Indonesia turun 34,1 persen pada tahun 1998 dibandingkan dengan 1997. Upah riil tenaga kerja pertanian pada periode tersebut turun dengan 26,6 persen (Ikhsan, M, 1999). Hal ini disebabkan sektor pertanian terpaksa menyerap tenaga kerja yang diberhentikan oleh sektor ekonomi lainnya karena krisis ekonomi dan menyerap sebagian angkatan kerja baru. Hampir separo (49 persen) yaitu 2,25 juta tambahan tenaga kerja pertanian tahun 1998 bekerja sebagai petani kecil yang berusaha tani dengan bantuan tenaga kerja keluarga dan buruh tidak tetap. Dengan kata lain jumlah petani gurem dan kecil meningkat dari 18,20 juta usaha tani menjadi 20,96 juta usaha tani. Sebesar hampir sepertiga (29 persen) dari tambahan kesempatan kerja ini bekerja hanya sebagai tenaga kerja keluarga tidak di bayar, dan hanya 11 persen yang ditampung sebagai buruh tani di bayar.

Ada kemungkinan sebagian dari petani gurem sebelum krisis ekonomi menyewakan atau menyakapkan tanah usaha taninya kepada pihak lain dan dia mencari kerja di sektor ekonomi lainnya. Setelah krisis ekonomi karena kehilangan mata pencahariannya maka

Tabel 12. Perubahan Struktur Tenaga Kerja Pertanian Sebagai Dampak Krisis Ekonomi yang Dialami Indonesia Tahun 1997-1999.

Status Pekerjaan	Penyerapan Tenaga Kerja (Orang & persen)		
	1997	1998	1999
1. Berusaha tani tanpa buruh	6.698.219	7.183.473	7.617.090
2. Berusaha tani dengan TK keluarga & buruh tidak tetap	(19,27) 11.603.786	(18,23) 13.772.257	(19,85) 12.642.770
3. Berusaha tani dgn. Bantuan buruh tani tetap	(33,34) 42.970	(34,94) 464.172	(32,93) 994.261
4. Pekerja keluarga tidak di bayar	(1,23)	(1,18)	(2,59)
5. Buruh tani/ Karyawan	11.384.578 (32,64) 4.676.374 (13,52)	12.784.765 (32,43) 5.210.176 (13,22)	11.711.729 (30,52) 5.412.283 (14,11)
Jumlah Tenaga Kerja Pertanian	34.789.927 (100)	39.414.765 (100)	38.378.133 (100)
Pangsa Tenaga Kerja Pertanian	40,74	45,00	43,21
Total Jumlah Tenaga Kerja	85.405.529	87.672.449	88.816.859

Sumber data: Sakernas BPS, 1997, 1998, dan 1999, dimana angkatan kerja adalah penduduk yang berumur 15 tahun keatas, difinisi Sakernas 1998.

dia kembali berusaha tani. Sebagian lagi tenaga kerja yang kehilangan kesempatan kerja kembali ke desanya dan bekerja sebagai tenaga kerja keluarga tidak di bayar bersama keluarganya. Keadaan ini dapat berakibat menurunnya efisiensi usaha tani, dan diikuti dengan

menurunnya pendapatan keluarga pedesaan dan meningkatnya kemiskinan.

Tambahan penyerapan tenaga kerja sektor pertanian ini sebagian berasal dari tenaga kerja yang kehilangan pekerjaan karena krisis ekonomi dan

Tabel 13. Perubahan Struktur Tenaga Kerja Nonpertanian Indonesia 1997-1999, Sebagai Dampak Krisis Ekonomi

Status Pekerjaan	Penyerapan Tenaga Kerja (Orang & persen)		
	1997	1998	1999
1. Berusaha sendiri	13.166.555 (26,01)	13.339.865 (27,64)	14.090.688 (27,94)
2. Berusaha dgn. T.K. Keluarga dan buruh tidak tetap	6.378.959 (12,60)	5.917.802 (12,26)	6.271.732 (12,43)
3. Berusaha dgn. Bantuan buruh tetap	1.039.501 (2,06)	1.061.453 (2,20)	1.558.542 (3,09)
4. Tenaga Kerja Keluarga tidak dibayar	4.429.174 (8,75)	4.343.319 (9,01)	4.546.499 (9,01)
5. Buruh/ Karyawan	25.601.413 (50,58)	23.595.245 (48,89)	23.971.265 (47,53)
Jumlah Tenaga kerja Nonpertanian	50.615.602 (100)	48.257.684 (100)	50.438.726 (100)
Jumlah total Tenaga Kerja	85.405.529	87.672.449	88.816.859

Sumber data: Sakernas BPS, 1997, 1998, dan 1999, dimana angkatan kerja adalah penduduk yang berumur 15 tahun keatas, difinisi Sakernas 1998.

sebagian lagi dari angkatan kerja baru yang tidak ada lowongan pekerjaan di sektor luar pertanian. Atau dengan kata lain sektor pertanian terpaksa menyediakan kesempatan kerja bagi tenaga kerja ini. Sebagian dari tambahan kesempatan kerja pertanian ini mungkin pula berasal dari penggarapan lahan tidur, terutama di perkotaan. Tambahan penyerapan tenaga kerja pertanian di perkotaan adalah 1,04 juta tenaga kerja atau naik dari 2,314 juta menjadi 3,355 juta tenaga kerja yang berarti naik dengan 45 persen. Pangsa kenaikan ini adalah 22,5 persen dari kenaikan kesempatan kerja pertanian. Di pedesaan tambahan penyerapan tenaga kerja pertanian ini adalah 3,58 juta orang.

Krisis ekonomi yang menimpa Indonesia berpengaruh terparah pada sektor industri pengolahan, bangunan, lembaga keuangan, dan *utility* keseluruhan bentuk usaha mengalami penurunan yang tajam tahun 1998 (Tabel 13 dan 14) disusul oleh sektor jasa masyarakat. Terpuruknya sektor industri pengolahan

akibat krisis ekonomi 1998 antara lain disebabkan komponen impor dari sektor ini relatif tinggi, sedangkan sektor ekonomi yang memiliki kandungan domestik yang tinggi lebih tahan dari guncangan krisis ekonomi. Sektor bangunan sampai dengan 1999 masih tetap belum pulih, karena kondisi perekonomian masih belum menguntungkan. Sektor industri pengolahan tahun 1999 kelihatannya mulai membaik, terutama industri kecil dan menengah yang bekerja dengan bantuan tenaga kerja keluarga.

Jumlah usaha keluarga industri kecil (berusaha dengan tenaga kerja keluarga dan buruh tidak tetap) pedesaan tahun 1997 berjumlah 2,18 juta dan tahun 1999 berjumlah 2,23 juta. Jumlah industri menengah dan besar pedesaan (mempekerjakan buruh tetap) tahun 1997 berjumlah 116.100, dan tahun 1999 berjumlah 150.500. Peningkatan ini adalah dari industri keluarga skala menengah, karena kesempatan kerja buruh pada sektor industri pengolahan ini di pedesaan pada tahun

Tabel 14. Perubahan Struktur Tenaga Kerja Nonpertanian Pedesaan Indonesia 1997-1999 Sebagai dampak Krisis Ekonomi

Status Pekerjaan	Penyerapan Tenaga Kerja Nonpertanian Pedesaan (Orang dan Persen)		
	1997	1998	1999
1. Berusaha Sendiri	6.978.373 (29,60)	6.657.622 (31,24)	6.812.035 (31,49)
2. Berusaha dgn. T.K. Keluarga dan buruh tidak tetap.	3.617.717 (15,34)	3.159.917 (14,83)	3.336.213 (15,42)
3. Berusaha dgn. Bantuan T.K. buruh tetap.	414.640 (1,76)	409.994 (1,93)	629.543 (2,91)
4. Tenaga Kerja Keluarga tidak dibayar.	2.505.105 (10,62)	2.228.356 (10,46)	2.325.563 (10,75)
5. Buruh/ Karyawan	10.062.687 (42,68)	8.851.745 (41,54)	8.528.723 (39,43)
Total Kesempatan Kerja Pedesaan	23.578.542 (100)	21.307.634 (100)	21.632.077 (100)
Pangsa Kesempatan kerja non-pertanian pedesaan terhadap total kesempatan kerja.	27,61	24,30	24,36

Sumber data: Sakernas BPS, 1997, 1998, dan 1999, dimana angkatan kerja adalah penduduk yang berumur 15 tahun keatas, difinisi Sakernas 1998.

1997 berjumlah 2,75 juta pada tahun 1999 hanya berjumlah 2,49 juta tenaga buruh. Ini memberikan indikasi bahwa kondisi industri besar masih belum pulih. Jumlah seluruh industri kecil 1997 adalah 2,934 juta menjadi 3,063 juta tahun 1999, sedangkan jumlah industri menengah dan besar tahun 1997 sebanyak 235 ribu menjadi 196,6 ribu tahun 1998 dan menjadi 324 ribu tahun 1999. Sedangkan jumlah penyerapan buruh/karyawan tahun 1997 adalah 6,670 juta menjadi 5,960 juta tahun 1998 dan menjadi 6,700 juta tahun 1999 atau pada kondisi sebelum krisis ekonomi. Dari data ini menunjukkan bahwa industri menengah kembali pulih, sedangkan industri besar belum.

Dalam Tabel 13 disajikan perkembangan kesempatan usaha dan kesempatan kerja sektor non-pertanian sebagai dampak krisis ekonomi. Dan Tabel 14 menyajikan data yang sama untuk ekonomi pedesaan. Kesempatan kerja sebagai buruh di sektor nonpertanian masih belum pulih. Akan tetapi kelihatannya usaha kecil keluarga mulai pulih dimana jumlah usaha kecil ini tahun 1997 berjumlah 19,54 juta, turun menjadi 19,26 juta tahun 1998, dan kembali naik mejadi 20,36 juta tahun 1999. Sedangkan jumlah usaha menengah dan besar tahun 1997 berjumlah 1,04 juta, menjadi 1,06 juta tahun 1998, dan naik mejadi 1,56 juta tahun 1999. Diperkirakan kenaikan ini adalah dalam bentuk usaha

Tabel 15. Perubahan Struktur Penyerapan Tenaga Kerja Berbagai Sektor Ekonomi di Jawa Tahun 1997- 1999

Sektor Ekonomi	Penyerapan Tenaga Kerja (Orang & Persen)		
	1997	1998	1999
1. Pertanian	16.491.679 (32,89)	19.416.384 (37,59)	18.870.470 (35,25)
2. Pertambangan dan galian	398.147 (0,79)	236.697 (0,46)	299.992 (0,56)
3. Industri Pengolahan	8.027.159 (16,01)	7.315.711 (14,16)	8.892.137 (16,61)
4. Utility (Gas dll)	145.717 (0,29)	74.543 (0,14)	131.425 (0,25)
5. Bangunan	2.883.237 (5,75)	2.336.562 (4,53)	2.285.838 (4,27)
6. Perdagangan	11.201.783 (22,34)	11.220.200 (21,72)	12.279.353 (22,94)
7. Transportasi/komunikasi	2.772.660 (5,54)	2.815.677 (5,45)	2.834.549 (5,30)
8. Lembaga Keuangan	494.979 (0,99)	417.654 (0,81)	460.779 (0,86)
9. Jasa Kemasyarakatan	7.719.908 (15,40)	7.815.861 (15,14)	7.475.300 (13,96)
Total Tenaga Kerja	50.134.996 (100)	51.649.289 (100)	53.529.843 (100)
Total Tenaga Kerja Indonesia	85.405.156	87.672.449	88.816.859

Sumber data: Sakernas BPS, 1997, 1998, dan 1999.

menengah kecil. Hal ini terlihat dari belum pulihnya kesempatan kerja nonpertanian yang berjumlah 25,60 juta tahun 1997, turun menjadi 23,59 juta tahun 1998, dan hanya naik menjadi 23,97 juta tahun 1999 (Lihat Tabel 13). Kondisi sektor nonpertanian pedesaan masih tetap belum pulih. Jumlah unit usaha tahun 1997 sebanyak 11,01 juta, turun menjadi 10,21 juta tahun 1998, dan hanya berubah menjadi 10,23 juta tahun 1999. Sedangkan kesempatan kerja belum memperlihatkan peningkatan, dari 10,06 tahun 1997, turun menjadi 8,85 tahun 1998, dan turun lagi menjadi 8,53 tahun 1999. Dari kedua Tabel diatas dapatlah dimengerti bahwa tingkat pengangguran terbuka masih tetap tinggi yang untuk tahun 1999 diperkirakan mencapai tingkat 9,3 persen. Walaupun beberapa sektor perekonomian jumlah usaha hampir tetap, tetapi terjadi pengurangan

tenaga kerja untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing.

Untuk menganalisis dampak geografis krisis ekonomi disajikan data dalam Tabel 15 dan 16. Data dalam tabel ini memperlihatkan penyerapan tenaga pertanian di Jawa kembali membengkak dengan kenaikan 17,7 persen atau menyerap sebanyak 2,93 juta tenaga kerja tahun 1998, sedangkan di luar Jawa naik dengan 9,3 persen atau naik sebanyak 1,82 juta tenaga kerja pada tahun yang sama. Pada tahun 1999 baik untuk Jawa maupun luar Jawa penyerapan tenaga kerja pertanian kembali memperlihatkan kecenderungan menurun karena partisipasi tenaga kerja keluarga tidak dibayar kembali menurun. Krisis ekonomi telah mengurangi kesempatan kerja tahun 1998 di sektor non-pertanian di Jawa sebanyak 1,4 juta tenaga kerja,

Tabel 16. Perubahan Struktur Penyerapan Tenaga Kerja Berbagai Sektor Ekonomi di Luar Jawa Tahun 1997- 1999.

Sektor Ekonomi	Penyerapan Tenaga Kerja (Orang & Persen)		
	1997	1998	1999
1. Pertanian	18.298.234 (51,89)	19.998.381 (55,52)	19.507.663 (55,28)
2. Pertambangan & Galian	477.098 (1,35)	437.900 (1,22)	425.747 (1,21)
3. Industri Pengolahan	2.981.806 (8,45)	2.617.911 (7,27)	2.623.818 (7,44)
4. Utility (Gas, Listrik & Air)	87,520 (0,25)	73.306 (0,20)	56.896 (0,16)
5. Bangunan	1.312.168 (3,72)	1.185.120 (3,29)	1.129.309 (3,20)
6. Perdagangan	5.751.228 (16,31)	5.594.033 (15,53)	5.249.796 (14,88)
7. Transportasi & Komunikasi	1.352.825 (3,83)	1.338.030 (3,71)	1.371.518 (3,89)
8. Lembaga Keuangan & Sewa	161.745 (0,46)	200.068 (0,55)	172.965 (0,49)
9. Jasa Kemasyarakatan	4.847.545 (13,74)	4.578.411 (12,71)	4.749.354 (13,46)
Jumlah Tenaga Kerja Luar Jawa	35.270.160 (100)	36.023.160 (100)	35.287.016 (100)
Pangsa Luar Jawa	41,30	41,09	39,73
Total Tenaga Kerja Nasional	85.405.156	87.672.449	88.816.859

Sumber data: Sakernas BPS, 1997, 1998, dan 1999.

Tabel 17. Struktur Pendidikan Tenaga Kerja Pertanian Indonesia Tahun 1997 dan 1998

Sektor Ekonomi	Penyerapan Tenaga Kerja (Orang & Persen)		
	1997	1998	1999
1. Tidak pernah Sekolah	5.604.265 (16,12)	5.652.532 (14,34)	5.148.560 (13,42)
2. Tidak tamat Sekolah Dasar (SD)	10.553.596 (30,33)	10.347.456 (26,25)	9.722.478 (25,33)
3. Menamatkan Sekolah Dasar (SD)	13.904.760 (39,96)	17.290.666 (43,87)	16.771.240 (43,70)
4. Menamatkan SLTP	3.195.587 (9,18)	4.091.684 (10,38)	4.544.756 (11,84)
5. Menamatkan SLTA/ Setingkat	1.439.098 (4,14)	1.916.690 (4,86)	2.081.323 (5,42)
6. Menamatkan Akademi /DII/DIII	40.816 (0,12)	60.726 (0,15)	43.764 (0,12)
7. Menamatkan Universitas/Sarjana	51.805 (0,15)	55.012 (0,15)	66.012 (0,17)
Jumlah Tenaga Kerja Pertanian	34.789.927 (100)	39.414.765 (100)	38.378.133 (100)

Sumber data : Sakernas BPS 1997, 1998, dan 1999, dimana angkatan kerja di definisikan adalah penduduk yang berumur 15 tahun keatas.

sedangkan di luar Jawa menurun dengan 0,95 juta kesempatan bekerja. Sektor ekonomi yang paling terpuruk oleh dampak krisis ekonomi adalah sektor industri, utility, lembaga keuangan di Jawa, dan bangunan. Karena luas baku lahan pertanian di Jawa telah menyusut hampir 10 persen maka luas usaha tani di Jawa semakin menyempit, yang akan berimplikasi pada meningkatnya kemiskinan di pedesaan.

Usaha peternakan ayam ras dan penggemukan sapi yang juga dominan di Jawa yang selama krisis ekonomi juga terpuruk dan sebagian besar gulung tikar. Dengan sangat terbatasnya kesempatan usaha dan kesempatan kerja pertanian di Jawa sedangkan pertanian di Jawa telah terpaksa menyerap tenaga kerja 2,93 juta maka diperkirakan kenyataan ini akan berdampak negatif pada tingkat pendapatan masyarakat pedesaan dan kemungkinan meningkatkan kemiskinan yang cukup berarti. Pada tahun 1998 produksi komoditas tanaman pangan utama hampir semuanya turun demikian juga produksi daging sapi potong, produksi

daging dan telur ayam ras, demikian juga perkiraan produksi komoditas tersebut tahun 1999. Dengan demikian sudah dapat diperkirakan bahwa kemiskinan dan kerawanan pangan meningkat cukup besar, maka dampak krisis ekonomi akan lebih berat di Jawa dibandingkan dengan luar Jawa. Kenyataan ini mungkin merefleksikan pula bahwa strategi dan kebijaksanaan penanggulangan krisis ekonomi yang dilakukan selama tahun 1997 dan 1998 adalah belum efektif, karena mungkin belum adanya terobosan perubahan kebijaksanaan yang telah dilakukan.

Pada Tabel 17 disajikan pendidikan tenaga kerja pertanian tahun 1997, 1998 dan tahun 1999. Yang menarik untuk diungkapkan adalah bahwa hampir tidak ada perubahan tenaga kerja yang berpendidikan minim. Sebagian besar (74%) tenaga kerja yang kembali masuk ke sektor pertanian adalah tenaga kerja yang berpendidikan rendah (menamatkan SD) dan yang berpendidikan menengah (tamat sekolah menengah dan Akademi/Diploma). Sedangkan tenaga kerja pertanian

yang berpendidikan tinggi (Universitas) dalam periode 1986-1997. meningkat dengan laju 17 persen per tahun, sedangkan penambahan pada tahun 1998 hanyalah 6,2 persen saja. Sebanyak 82 persen tenaga kerja berpendidikan Universitas bekerja pada perusahaan besar pertanian, hanya sekitar 12 persen yang berwiraswasta di pedesaan/pertanian. Dalam transformasi struktural tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor ekonomi lainnya adalah terdiri dari tenaga kerja berpendidikan rendah, menengah dan Akademi/Diploma. Sebelumnya mereka ini umumnya bekerja sebagai tenaga kerja keluarga tidak di bayar sebagaimana di atas telah diuraikan. Dengan krisis ekonomi yang terjadi angkatan kerja ini kembali bekerja di sektor pertanian.

Data dari Tabel 12 dan 17 juga menunjukkan bahwa mobilitas tenaga kerja pedesaan yang relatif tinggi adalah pada angkatan kerja yang berpendidikan rendah dan menengah serta bekerja sebagai buruh dan usaha tani sempit. Sedangkan tenaga kerja yang tidak berpendidikan dan tidak tamat sekolah dasar adalah sulit untuk berubah pekerjaan. Petani sedang dan luas serta pekerja yang berpendidikan tinggi mungkin lebih mantap pekerjaannya ataupun tidak mau kembali ke pertanian. Krisis ekonomi kelihatannya hanya sedikit berpengaruh pada pengembangan usaha tani komersial, terutama usaha menengah dan kecil. Jumlah usaha tani komersial ini meningkat dengan 8,7 persen pada tahun 1998. Dalam periode 1991-1997 laju peningkatan usaha tani komersial ini adalah 13,7 persen per tahun (lihat kembali Tabel 7). Atau kemungkinan pula tenaga kerja diberhentikan dari sektor ekonomi lainnya menginvestasikan uang mereka pada usaha tani komersial skala kecil atau menengah dengan mempekerjakan buruh tetap. Sebagaimana di atas diungkapkan (Tabel 12) bahwa selama krisis ekonomi 1997-1998 kesempatan kerja buruh tani tetap meningkat 11,0 persen. Sedangkan dalam periode 1986-1996 kesempatan kerja buruh tani hanya meningkat dengan laju 3,4 persen saja per tahun, tahun 1997 turun sekitar 2,6 persen sebagai dampak kekeringan. Jumlah tenaga kerja keluarga tidak di bayar kembali meningkat dengan 1,43 juta pada tahun 1998 atau meningkat 11,8 persen. Jumlah tenaga keluarga tidak di bayar ini sebetulnya telah menurun tajam dari 16,77 juta orang tahun 1991 menjadi 15,56 juta orang tahun 1993 dan menjadi 11,36 juta orang tahun 1997.

Indonesia adalah negara besar dalam arti potensi penduduk lebih dari 208 juta jiwa, sumber daya alam dan hayati yang sangat beragam. Kunci dari keberhasilan pembangunan ekonomi karenanya sangat tergantung bagaimana mengelola ketiga faktor produksi ini secara

sinergis. Keberhasilan ini telah diperlihatkan pada pengembangan tanaman pangan terutama sistem komoditas beras periode-periode pencapaian swasembada beras. Sedangkan ketidak berhasilan antara lain diperlihatkan dalam pengembangan sistem komoditas perkebunan, peternakan dan perikanan serta tanaman pangan pasca swasembada beras. Fragmentasi pembangunan pertanian disertai paradigma pembangunan pertanian yang berorientasi pada peningkatan produksi telah menunjukkan kelemahannya. Produksi pertanian bisa meningkat, akan tetapi belum menjamin terjadinya peningkatan kesejahteraan petani dan masyarakat pedesaan. Dalam teori ekonomi orientasi paradigma peningkatan produksi ini identik dengan upaya mencapai produksi yang maksimum, yang tidak bisa menjamin efisiensi dan peningkatan pendapatan produsen.

Kelemahan kebijaksanaan pembangunan pertanian terutama terletak pada: (1) Masih rendahnya produktivitas sumber daya manusia, (2) Kegagalan meningkatkan penguasaan aset produktif pertanian dan lahan cenderung menurun, (3) Manajemen sistem usaha pertanian masih konvensional, (4) Kelembagaan pembangunan pertanian belum efektif, (5) Kelemahan kelembagaan dan implementasi *land reform*, (6) Kelembagaan keuangan pedesaan, (7) Kelembagaan pedesaan (koperasi) yang tidak berfungsi, (8) Sentralisasi manajemen pembangunan dan membuat petani sebagai objek pembangunan, (9) Belum berkembangnya teknologi pasca panen dan agro-industri pedesaan, (10) Tata ruang dan tata-guna lahan belum dikembangkan, terutama pada pertanian rakyat, dan (11) Pembukaan areal pertanian baru tidak diikuti dengan pengembangan prasarana ekonomi pedesaan.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKSANAAN

Kualitas sumber daya manusia sektor pertanian sudah memperlihatkan kemajuan. Akan tetapi masih dibawah sektor ekonomi lainnya. Upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia pertanian dimasa datang adalah penting untuk dapat meningkatkan kualitas manajemen usaha tani untuk dapat menghasilkan komoditas pertanian sesuai dengan perubahan selera konsumen dan berdaya saing di pasar dalam dan luar negeri. Peningkatan kualitas sumber daya manusia sektor pertanian ini juga penting untuk memberikan fleksibilitas penyediaan tenaga kerja untuk sektor ekonomi lainnya,

dalam mengantisipasi perubahan struktural perekonomian pedesaan dan diversifikasi pertanian.

Produktivitas tenaga kerja pertanian masih ketinggalan dari sektor ekonomi lainnya. Tingkat pengangguran terbuka dipedesaan tahun 1999 adalah 7,3 persen (Sakernas 1999). Sedangkan tingkat *under employment* di sektor pertanian juga masih tinggi, yang terlihat dari pemanfaatan tenaga kerja pertanian perminggu rata-rata 26 jam sedangkan untuk sektor nonpertanian rata-rata 44 jam perminggu. Data ini menggambarkan bahwa belum terjadi perubahan struktural tenaga kerja pertanian dan pedesaan. Hal ini antara lain disebabkan masih rendahnya kualitas sumber daya pertanian, belum berkembangnya diversifikasi perekonomian pedesaan.

Jumlah petani gurem dan buruh tani meningkat, dengan upah tenaga kerja pertanian yang masih rendah dan masih tingginya tingkat *under employment*, yang antara lain menyebabkan masih relatif tingginya tingkat kemiskinan pedesaan. Disisi lain jumlah petani luas (petani yang mempekerjakan buruh tani tetap dengan luas penguasaan lahan 5,0 hektar) meningkat dengan pesat, mencapai 1,2 persen tahun 1993 dan menguasai 13,0 persen lahan pertanian, sedangkan 51 persen petani gurem hanya menguasai 11,0 persen. Ini menunjukkan terjadinya marginalisasi dan konsolidasi penguasaan lahan pertanian, karena kurang efektifnya pelaksanaan *land reform* dan *agrarian reform* selama ini. Kondisi ini diperparah oleh cepatnya laju konversi lahan pertanian kepenggunaan di luar pertanian di Jawa. Konsolidasi penguasaan lahan pertanian dalam kondisi tingkat upah rendah dan keterbatasan kesempatan kerja non-pertanian berpeluang besar untuk meningkatkan kemiskinan pedesaan.

Bagi petani gurem bagian hasil misalnya untuk padi yang dikeluarkan untuk pembelian sarana produksi bibit, pupuk, pestisida dan pengeluaran lainnya adalah sekitar 15 persen dari hasil. Untuk pembayaran tenaga kerja luar keluarga sekitar 10 persen, sehingga petani gurem akan memperoleh surplus sekitar 75 persen dari hasil padinya, apabila berperan sebagai pemilik penggarap. Apabila petani menyerahkan penguasaan lahannya kepada pihak lain, maka dia akan menerima hanyalah nilai sewa tanah sekitar 35 persen dari nilai produksi, ditambah pendapatan dari berburuh. Dengan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki rumah tangga petani maka tingkat penerimaan dari berburuh ini akan sebatas tingkat upah minimum. Dengan lingkungan strategis yang dihadapi berupa keterbatasan

lapangan kerja, maka pendapatan yang akan diperoleh jauh lebih rendah dari pendapatan sebagai petani penggarap.

Tidak adanya terobosan baru teknologi kimia-biologi pasca pencapaian swasembada beras dan dengan perubahan kebijaksanaan harga dan subsidi pupuk disertai kebijaksanaan harga beras yang bias terhadap konsumen telah menyebabkan menurunnya efisiensi usaha tani padi. Daya saing dan efisiensi sistem usaha tani padi hanya mungkin ditingkatkan melalui diversifikasi pertanian berspektrum luas, yang mencakup perluasan basis sumber daya, teknologi, dan kebijaksanaan harga dan makro ekonomi yang mendukung sektor pertanian.

Diversifikasi pertanian berspektrum luas (*brooad based diversification*) yang berarti menghadirkan agribisnis dan agroindustri dipedesaan yang di kelola oleh masyarakat pedesaan akan mampu meningkatkan produktivitas tenaga kerja pedesaan dan mendorong terjadinya perubahan struktural tenaga kerja pedesaan. Keberhasilan kebijaksanaan ini sangat ditentukan oleh konsistensi pelaksanaan *land refform* dan *agrarian reform*. Strategi ini sama dengan strategi *unimodal* yang dikemukakan oleh Tomich dkk (1995). Mereka mengungkapkan selama tingkat upah di sektor pertanian masih rendah maka *broad based diversificattion strategy* yang melibatkan mayoritas petani yang umumnya adalah petani kecil lebih efisien untuk meningkatkan kesejahteraan pedesaan, dibanding dengan kebijaksanaan dual ekonomi, yang mementingkan skala ekonomi guna meningkatkan produksi pertanian.

Dampak krisis ekonomi telah menyebabkan meningkatnya kembali partisipasi tenaga kerja keluarga tidak di bayar dan buruh tani. Dan petani yang bekerja dengan bantuan tenaga kerja keluarga tidak di bayar dan buruh tidak tetap. Dengan kata lain sebagian terbesar dari mereka yang terpaksa kembali ke sektor pertanian bekerja sebagai tenaga kerja keluarga tidak di bayar. Dan yang menarik juga adalah bahwa 73 persen dari tenaga kerja baru di sektor pertanian ini adalah tamat SD. Disisi lain adalah krisis ekonomi juga meningkatkan konsolidasi dan marginalisasi penguasaan lahan pertanian yang direfleksikan oleh meningkatnya jumlah petani yang mempekerjakan buruh tetap. Kondisi ini telah memperburuk produktivitas tenaga kerja pertanian dan meningkat tajamnya kemiskinan pedesaan.

Dalam sejarah pembangunan pertanian Indonesia strategi *bimodal* atau dual ekonomi diterap-

kan pada pembangunan perkebunan di jaman penjajahan Belanda, sampai awal tahun 1980-an. Dalam strategi ini pengembangan teknologi maju diterapkan di perusahaan perkebunan besar, sedangkan perkebunan rakyat dibiarkan berkembang dengan teknologi konvensional. Berbagai variasi dual ekonomi ini juga diterapkan dalam pengembangan industri gula dengan program TRI, pengembangan peternakan ayam ras, dan pengembangan perikanan tangkap dan tambak. Kesemua program ini telah memperdalam senjang pendapatan dan sosial antara pertanian rakyat pedesaan dengan perusahaan agribisnis besar.

Dengan lingkungan strategis yang dihadapi perekonomian Indonesia strategi pembangunan pertanian yang lebih efektif untuk meningkatkan kesejahteraan petani dan produksi pertanian adalah strategi *Uni modal* sebagaimana telah diketahui keberhasilannya pada pengembangan ekonomi perberasan semenjak tahun 1960-an sampai pencapaian swasembada beras tahun 1984. Demikian juga dengan keberhasilan program PIR perkebunan, yang di kelola oleh BUMN Perkebunan. Adapun beberapa kelemahan program PIR Perkebunan, terutama terletak pada kurang konsistennya pengembangan kelembagaan pertanian pedesaan penunjang, seperti pengembangan kelembagaan keuangan pedesaan yang mandiri (*Unit Banking*). Kelemahan selanjutnya tidak diterapkannya UUPA 1960 (*Land reform & Agrarian reform*).

DAFTAR PUSTAKA

- Barghouti, S. Lisa Garbus ,and Dina Umali (Editors). 1992. Trends in Agricultural Diversification: Regional Perspectives. W.B. Washington D.C. 1992.
- BPS, Sensus Pertanian, 1993. Seri H.0. Analisis Profil Rumah Tangga Pertanian. BPS, Jakarta, 1994.
- BPS. Keadaan Angkatan Kerja Indonesia, SAKERNAS, 1986, 1991, 1993, 1996, 1997 dan 1998. BPS, Jakarta.
- BPS. Sensus Pertanian. 1993. Seri A2. BPS, Jakarta, 1994.
- BPS. Statistik Indonesia, 1986-1998. BPS, Jakarta, 1986-1999.
- David, Cristina C. And Kejiro Otsuka 1994. Modern Rice Technology and Income Distribution in Asia. Rienner Pub. Boulde & London, IRRI, Manila, 1994.
- Dirjend. Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura, 1999. Vademekum, 1999.
- Ikhsan, M. 1999. Kebijakan Kesempatan Kerja dan Kemiskinan. Makalah disampaikan Pada *Round Table Discussion* di Kantor Menteri Negara Pangan dan Hortikultura, Jakarta, 23 Juni 1999.
- Irawan P.B. and Agus Susanto. 1999. Impacts of the Economic Crisis on the Number of Poor People. Paper presented at The Internasional Seminar on the Agricultural Sektor during Turbulence Economic Crisis: Lesson Learned and Future Direction. CASER, Bogor 17-18 February 1999.
- Irawan P.B. and Hanning Romdiati. 2000. The impact of Economic Crisis on Poverty and Its Implications for Development Strategies. Paper presented at "Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII" (National Workshop on Food and Nutrition VII) at LIPI Jakarta, 29 February – 2 March 2000).
- Kasryno, Faisal. 1984. Suatu Alternatif Pembangunan Ekonomi Pedesaan. *dalam* Faisal Kasryno. (Editor). Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia. Yayasan Obor, Jakarta, 1984.
- Kasryno, Faisal. 1992. Indonesia: Diversification as an Agricultural Policy Instrument. In Barghouti, S. et all. (Editors). 1992. Trends in Agricultural Diversification: Regional Perspectives. W.B. Washington D.C. 1992.
- Kindleberger, C.P. 1958. Economic Development. Mc Graw-Hill Book Co. New York. 1958.
- Petit, Michel and Shawki Barghouti. 1992. Diversification: Challenges and Opportunities In Barghouti, S. et all. 1992. Trends in Agricultural Diversification: Regional Perspectives. W.B. Washington D.C. 1992.
- Rao, Hanumantha C.H. 1997. Agricultural Growth, Sustainability, and Poverty Aleviation In India: Recent Trends and Major Issues of Reform. IFPRI, Washington D.C. 1997.
- Rosegrant M. W, Faisal Kasryno, Nicastrato D. Peres. 1998. Output Response to Price and Investment in Agriculture: Indonesian Food Crops. Journal

- of Development Economics Vol.55(1998) 333-352. Elsevier.
- Rusastra, I.W. dan T. Sudaryanto, 1998. Dinamika Ekonomi Pedesaan dalam Perspektif Pembangunan Nasional. *dalam* Suryana, A. dkk.(Editor) 1998. Dinamika Ekonomi Pedesaan dan Peningkatan Daya Saing Sektor Pertanian. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Tomich, Thomas P; Peter Kilby and Bruce Johnston. 1995. Transforming Agrarian Economies: Opportunities Seized, Opportunities Missed. Cornell Univ.Press Ithaca, USA. 1995.
- World Bank. 1992. Indonesia: Agricultural Transformation Challengges and Opportunities. W.B. September 1992.
- World Bank. 1996. Indonesia: Dimensions of Growth. W.B. May, 1996.