

**PSEKP/2019
4992.001.111.051.G**

LAPORAN AKHIR TA. 2019

**RANCANG BANGUN DAN IMPLEMENTASI
KONSOLIDASI USAHA TANI BEBERAPA
KOMODITAS TANAMAN PANGAN DAN
HORTIKULTURA**



Oleh:

**Sumaryanto
Tahlim Sudaryanto
Wahyuning K. Sejati
M. Suryadi
Deri Hidayat**

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

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION

Background

1. Agricultural development with zoning approach has been decided as one of development strategy. This subject is written in the Minister of Agriculture Decree (*Permentan*) number 56/Permentan/RC.040/11/2016 regarding Guidance on Development of Agriculture Zone, Decree number 830/Kpts/RC.040/12/2016 regarding Location of National Agriculture Zone Development, and Decree number 18/Permentan/R.C.040/4/2018 regarding Guidance on Agriculture Zone Development based on Farmers' Corporation.
2. Zoning approach is oriented toward optimization on resource use and logistic efficiency to be conducive for increasing farm productivity, value added, and farmers' income. For this purpose we need an effective institution to support the realization of farm management consolidation (FMC). The establishment of FMC is expected to increase efficiency and effectiveness on the utilization of mechanical equipment, input and output distribution, strengthen bargaining power of the farmers, and reducing production as well as price risk. In a broader context, farm consolidation is also conducive for agroindustry development because of more reliable supply of raw material.
3. An appropriate policy and program on the establishment/ revitalization/ development of FMC requires data and information input from an empirical research. This idea is based on the consideration that diversity on field situation and condition which then influence the design and critical elements of the FMC implementation.

Objective

4. To meet this requirement, this research is intended to: (i) Analyze some factors as drivers and constraints farm management consolidation; (ii) Formulate some grand design alternatives on farm management consolidation; (iii) Assess critical elements on the implementation of farm management consolidation; and (iv) Formulate some policy recommendations supporting development of a consolidated farming system.

Methodology

5. Analyzed data consists of secondary and primary data. Secondary data is collected from related agencies, in particular from the Agricultural Extension Center (BPP) and agricultural service agencies of the local government. As supporting data, we also analyze Agricultural Census of 2013 and data from related research in the past. Primary data as the core component in this research is collected from the field survey by interview using a questionnaire and from the *Focused Group Discussion* (FGD) in the study sites and FGD with policy makers and experts. Respondents and resource persons in the FGD are Federation of Farmers' Group (Gapoktan) and related officials of the

agriculture service. Unit of analysis are Farmers' Group(Poktan), Federation of Farmers' Group (Gapoktan), and corporations. Total sample consist of 13 BPP, 17 Gapoktan, dan 51 Poktanspread over 10 Districts, in 7 provinces of Lampung, Banten, West Java, Central Java, D.I. Yogyakarta, East Java and South Kalimantan. For food crops we take rice and maize as a case, and for vegetable we focuses on potato and chili. As a case, we analyze financial feasibility of the KPUT rice Poktan, KPUT maize Poktan, KPUT rice Gapoktan, KPUT maize Gapoktan, KPUT potato Poktan and chili, and KPUT potato and chili Gapoktan, and potato chip and dried chili processing.

Research Results

Factors as drivers and constraints farm management consolidation

6. Drivers and obstacles of the KPUT consist of internal and external factors. Internal factors are mostly less conducive, so that external factors are more influential as driving factors.
 - (a). On the internal factor, the role of farming in the household economy is decreasing, and at the same time the "aging farmer" phenomenon is becoming more dominant. The performance of organization which mostly Poktan and Gapoktan is also not conducive for development of KPUT because motivation, capacity, and adaptation capability to the growth environment of KPUT is not/less reliable. In the meantime, on the technology applied by most farmers, expansion of land holding does not have significant impact to productivity (*constantreturnstoscale* - crs).
 - (b). On the external factors, driving factors having significant role may be classified into two categories. First, government policies and programs on development of water resources, agricultural mechanization, and mechanism on distribution of subsidized inputs. Second, development of KPUT initiated by some assistance and supervision by financial institution (Central Bank, Bank Mandiri, etc), *CorporateSocialResponsibility* (CSR) of the state owned enterprises (BUMN) and private sector, and partnership between Poktan/Gapoktan and private sector.

Grand design alternatives on farm management consolidation.

7. Grand Design of the KPUT institution includes 5 stages: (i) analysis of problem, constraint, and prospects, (ii) creation/revitalisation/strengthening, (iii) KPUT manajement, (iv) development, and (v) integration into the agricultural zones.
 - (i) Assessment on some cases indicates that with the discount rate of 12% and 10 years period, rice KPUT at thePoktanas well asGapoktan, maize KPUT at the Gapoktanand corporate level, KPUT (partnership) of vegetable (potato) at the Poktanas well asGapoktan level financially feasible. The main variable which influence the degree of feasibility is differences on productivity and output price between the status before/without consolidation and after/with consolidation. Some other sources are efficiency on the cost of land preparation (in particular on rice farming), and efficiency on cost of (logistic) marketing. The relationship between net surplus sensitivity (average "net present value" per hectare per year, abbreviated as NPV/Ha/Yr) with the scale (total land holding aggregate of

the KPUT) is not linear, meaning that average NPV/Ha/Yr of the larger KPUT is not always higher. Other finding is that the larger the scale of the KPUT, becoming less sensitive to the changes on external factors. This finding indicates that KPUT with larger scale is more stable to face the situation of the inconducive external factors. On the other hand, the speed on utilization of any "windfall" also relative slow. In the context of this financial feasibility, the role of cost efficiency spent for management purposes is critical, in particular for the larger KPUT (corporation). In addition to financial feasibility, other aspects which should be considered in the design of the KPUT institution are: (a) degree of homogeneity in the scheme of commodity farming; , (b) configuration on farming area, (c) the existence of binding factors in the farm management, in particular related to water resource management, application of mechanization, and pest/diseases control; (d) agricultural and rural infrastructure; (e) the structure of rural economy and direction of its development; (f) heterogeneity of the farmers' interest; and (g) structure of land holding.

- (ii) The stage of Creation/revitalisation/strengthening of the KPT includes: (a) deciding area of work, (b) strengthening horizontal and vertical coordination among stakeholders, and (c) synchronisation with the local government. These stages must refer to the result of problem, constraints, and prospects analyses (result of stage I).
 - (iii) The third stage is implementation. In this stage, the main agenda includes: land and water management, farm management (pre, harvest, and post harvest), supply chain management, and production risk as well as price risk management.
 - (iv) In the development/strengthening stage, the SWOT analysis is urgently needed. The accuracy of SWOT analysis and effectiveness of its implementation in the development/strengthening of the KPUT requires detailed and reliable data based on accountability, integrity, and
 - (v) Integration into the agricultural zones includes: (a) cooperation across related institution, (b) cooperation across other stakeholder related to the business aspects, and (c) expansion of the horizontal and vertical coordination with the non-agriculture sector in the corresponding zone.
8. Form and scale of the KPUT institution varied and the success as well as its sustainability is determined by its suitability with the local situation and condition and carefully consider designing stages which are discussed in the bullet of 7.(i) – 7.(v) above. In the early stage of its creation, quantity and types of activities have to be focussed on priority activities relevant to most farmers.
9. Form and scale of the good KPUT's institution/organization is one that efficient but effective to achieve a horizontal and vertical coordination and its performance is suitable with the principal of economic activity. In this context, by considering that by history and empirical the KPUT institution is not purely a business unit, then maintaining trust across main stakeholder is determinant of the sustainability of this institution. Suitable designed with local situation and condition, as an alternative is self reliance KPUT Poktan or Gapoktan

connected with association or cooperative, or integrated to the village owned enterprise board (BUMDES). In the case of corporation, because up until now is still in the pilot stage, the suitable institution cannot be decided yet. On a theoretical basis, a cooperative or company is worth to further study.

Critical elements on the implementation of farm management consolidation

10. Critical elements in the implementation of the KPUT institution are on: (a) financial feasibility and its sensitivity, (b) business scale, investment and management, (c) commodity and priority activity, (d) land and water resources management, (e) management of agricultural tools and machinery (in particular on rice KPUT), (f) entrepreneurship, (g) group cohesion, (h) intangible benefit, and (i) government policy.
11. Business scale, investment and management are interrelated. Good management performance is conducive for maintaining or even developing business scale. High investment requires high management capacity as well. Strategic position of the management is also related with its role in optimising KPUT resources. The problem at hand is a dilemma in the management system development with its performance inline with the current challenges. On one hand, KPUT is not a purely business entity, so that difficult to apply "reward and punishment" based on financial instrument. On the other hand, the challenges for the KPUT management are even more complex because problem and challenges encounter in management are mixed with socio-cultural variable, and some of them are contradictory with the business principles.

POLICY IMPLICATIONS

12. Internal factors of the farmers and farmers group (Poktan) as well as federation of farmers group (Gapoktan) are less suitable to promote the creation/revitalization/strengthening of consolidated farming system. External intervention in the form of policy and program supports and the role of private sector are urgently needed. The policy implementation must be multiyears because require a long proces.
13. Suitability of the institution type, scale, investment value, and commodities which technically and financially feasible and acceptable to the community is varied and influenced by local situation and condition, and approach in the proces of program planning of development/revitalisation/strengthening of farm consolidation need to optimize the utilization of input from the grass root and the result of empirical study.
14. Development of a consolidated farm managemnt system need to be focussed on activities which priority to the farmers, in the sense not necessarily similar at the whole upstream-downstream.
15. Policy and program needed include regulation, infrastrucstur development, assistance on capital, assistance on agricultural equipment and tool, and

accompaniment. In the distribution of the assistance program and accompaniment activity, an effort to improve accuracy of the target group, types, quantity, and size need to be done more by bottom up approach in the planning process.

RINGKASAN EKSEKUTIF

PENDAHULUAN

Latar Belakang

1. Pembangunan pertanian berbasis pendekatan kawasan telah diputuskan sebagai salah satu strategi dalam pembangunan pertanian. Hal ini tertuang dalam Permentan No. 56/Permentan/RC.040/11/2016 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian, Kepmentan No. 830/Kpts/RC.040/12/2016 tentang Lokasi Pengembangan Kawasan Pertanian Nasional, dan Permentan No. 18/Permentan/R.C.040/4/2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani.
2. Pendekatan kawasan diorientasikan untuk optimalisasi pemanfaatan sumber daya dan efisiensi logistik agar kondusif untuk meningkatkan produktivitas usaha tani, nilai tambah, dan pendapatan petani. Untuk itu dibutuhkan adanya kelembagaan yang efektif untuk mendukung terwujudnya Konsolidasi Pengelolaan Usaha Tani (KPUT). Dengan KPUT diharapkan pemanfaatan peralatan mekanis menjadi lebih efisien dan efektif, distribusi input dan output lebih efisien, posisi tawar petani menguat, dan risiko produksi maupun risiko harga dapat ditekan. Dalam konteks yang lebih luas konsolidasi usaha tani juga kondusif bagi perkembangan agroindustri karena pasokan bahan baku menjadi lebih terjamin.
3. Kebijakan dan program yang tepat dalam pembentukan/revitalisasi/pengembangan KPUT membutuhkan masukan berupa data dan informasi dari hasil penelitian/kajian empiris. Hal ini dilandasi pertimbangan bahwa situasi dan kondisi di lapangan sangat beragam dan hal itu berpengaruh terhadap kesesuaian rancang bangun KPUT maupun simpul-simpul kritis implementasinya.

Tujuan Penelitian

4. Dalam rangka memenuhi kebutuhan tersebut penelitian ini ditujukan untuk:
(i) Menganalisis faktor-faktor pendorong dan penghambat konsolidasi usaha tani, (ii) Menyusun beberapa alternatif rancang bangun konsolidasi usaha tani, (iii) Mengkaji simpul-simpul kritis implementasi konsolidasi usaha tani dan (iv) Merumuskan rekomendasi kebijakan pendukung pengembangan sistem usaha tani yang terkonsolidasi.

Metodologi

5. Data yang dianalisis berupa data sekunder dan data primer. Data sekunder berupa data dari instansi terkait terutama dari BPP serta instansi-intansi Pemerintah di jajaran Kementerian Pertanian di Daerah. Sebagai penunjang, dianalisis pula data SENSUS PERTANIAN 2013 dan data hasil survey tahun-tahun sebelumnya yang relevan. Data primer; yang dalam penelitian ini merupakan bahan utama analisis diperoleh dari survey lapang dengan metode wawancara, menggunakan kuesioner dan dari *Focus Group Discussion* (FGD) di lokasi penelitian maupun FGD dengan perumus kebijakan dan pakar.

Responden dan narasumber dalam FGD adalah Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), dan Aparat Dinas Pertanian terkait. Unit analisis adalah Poktan, Gapoktan, dan Korporasi. Jumlah sampel mencakup 13 BPP, 17 Gapoktan, dan 51 Poktan yang tersebar di 10 Kabupaten pada 7 Provinsi yaitu Lampung, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, D.I. Yogyakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Selatan. Untuk komoditas tanaman pangan yang diambil sebagai kasus adalah padi dan jagung, sedangkan untuk komoditas sayuran adalah kentang dan cabai merah. Sebagai kasus, KPUT yang dianalisis kelayakan finansialnya adalah KPUT Poktan padi, KPUT Poktan jagung, KPUT Gapoktan padi, KPUT Gapoktan jagung, KPUT Poktan kentang dan cabai merah, serta KPUT Gapoktan kentang, cabai merah, pengolahan keripik kentang dan cabai merah kering.

HASIL PENELITIAN

Faktor-faktor pendorong dan penghambat konsolidasi usaha tani

6. Faktor pendorong dan penghambat KPUT terdiri atas faktor internal maupun eksternal. Faktor internal lebih banyak yang kurang kondusif sehingga sebagai faktor pendorong peranan faktor eksternal sangat menentukan.
 - (a) Pada faktor internal, peranan usahatani dalam ekonomi rumah tangga petani makin rendah sementara itu fenomena "*aging farmer*" makin dominan. Kinerja organisasi sebagian besar Poktan maupun Gapoktan juga kurang/belum kondusif bagi pengembangan KPUT karena motivasi, kapasitas, dan kemampuan adaptasinya terhadap lingkungan tumbuh KPUT tidak/kurang memadai. Sementara itu pada teknologi yang diterapkan sebagian besar petani, perluasan garapan tidak berdampak nyata terhadap produktivitas (*constant returns to scale* - crs).
 - (b) Pada faktor eksternal, faktor pendorong yang peranannya nyata dapat dipilah menjadi dua. Pertama, kebijakan dan program pemerintah di bidang pengembangan sumber daya air, mekanisasi pertanian, dan mekanisme penyaluran sarana produksi bersubsidi. Kedua, pengembangan KPUT yang diinisiasi oleh bantuan dan pendampingan dari Lembaga Keuangan (BI, Bank Mandiri, dan lain sebagainya), *Corporate Social Responsibility* (CSR) Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Perusahaan Swasta, serta Kemitraan Poktan/Gapoktan dengan Perusahaan Swasta.

Alternatif rancang bangun kelembagaan konsolidasi usaha tani

7. Rancang bangun kelembagaan KPUT meliputi 5 tahapan: (i) analisis masalah, kendala dan prospek, (ii) pembentukan/revitalisasi/penguatan, (iii) manajemen KPUT, (iv) pengembangan, dan (v) pengintegrasian ke kawasan pertanian.
 - (i) Dari kasus-kasus yang dikaji diketahui bahwa dengan diskonto 12% dan jangka waktu 10 tahun, KPUT padi level Poktan maupun Gapoktan, KPUT jagung level Gapoktan dan level Korporasi, KPUT (kemitraan) sayuran (kentang) level Poktan maupun Gapoktan adalah layak secara finansial. Variabel utama yang memengaruhi tingkat kelayakan adalah perbedaan produktivitas dan harga output antara kondisi sebelum/tanpa konsolidasi dengan setelah/dengan konsolidasi. Sumber lainnya adalah adanya

efisiensi biaya pengolahan lahan (terutama pada usaha tani padi sawah) dan efisiensi biaya (logistik) pemasaran. Hubungan antara sensitivitas surplus bersih (rata-rata "*net present value*" per hektar per tahun disingkat NPV/Ha/Th) dengan skala (agregat luas garapan KPUT) tidak linier dalam arti rata-rata NPV/Ha/Th KPUT yang skalanya lebih luas tidak selalu lebih tinggi. Temuan lainnya adalah bahwa makin besar skala usaha KPUT, makin kurang sensitif terhadap perubahan kondisi eksternal. Hal itu mengindikasikan bahwa KPUT yang skalanya lebih besar relatif lebih stabil menghadapi situasi dan kondisi eksternal yang kurang kondusif. Akan tetapi di sisi lain, kecepatan dalam memanfaatkan "*windfall*" juga relatif lebih lambat. Dalam konteks kelayakan finansial tersebut peranan efisiensi biaya yang dibelanjakan untuk kepentingan manajemen sangat menentukan, terutama pada KPUT dengan skala besar (Korporasi). Selain kelayakan finansial, aspek-aspek lain yang penting dipertimbangkan dalam perancangan kelembagaan KPUT adalah: (a) derajat homogenitas pola perusahaan komoditas, (b) konfigurasi hamparan usaha tani, (c) keberadaan unsur pengikat dalam pengelolaan usaha tani terutama yang terkait dengan pengelolaan sumber daya air, penerapan mekanisasi, dan pemberantasan organisme pengganggu tanaman (OPT), (d) kondisi infrastruktur pertanian dan perdesaan terkait, (e) struktur perekonomian desa dan arah perkembangannya, (f) heterogenitas kepentingan petani, dan (g) struktur penguasaan lahan usaha tani.

- (ii) Tahap pembentukan/revitalisasi/penguatan KPT meliputi: (a) menentukan wilayah kerja, (b) penguatan koordinasi horizontal dan vertikal antar pemangku kepentingan yang tercakup dalam KPUT, dan (c) sinkronisasi dengan Pemerintah Daerah. Tahapan ini harus mengacu pada hasil analisis masalah, kendala dan prospek (hasil tahap I).
 - (iii) Tahap ketiga merupakan tahap implementasi. Dalam tahap ini agenda utamanya mencakup: manajemen lahan dan air, manajemen usaha tani (pra, panen, dan pasca panen), manajemen rantai pasok, dan manajemen risiko produksi maupun risiko harga.
 - (iv) Dalam tahap pengembangan/penguatan analisis kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman (SWOT) sangat diperlukan. Ketepatan analisis SWOT dan efektivitas implementasinya dalam pengembangan/penguatan KPUT memerlukan tersedianya data yang rinci dan *reliable* yang dilandasi akuntabilitas, integritas, dan transparansi.
 - (v) Pengintegrasian ke dalam kawasan pertanian mencakup: (a) kerjasama antar unit kelembagaan terkait, (b) kerjasama antar *stakeholder* lain yang terkait dalam kancah bisnis, dan (c) perluasan koordinasi horizontal dan vertikal dengan sektor non pertanian di kawasan yang bersangkutan.
8. Bentuk dan skala kelembagaan KPUT beragam dan keberhasilan serta keberlanjutannya ditentukan oleh kesesuaiannya dengan situasi dan kondisi setempat dan mempertimbangkan secara seksama tahapan perancangan yang dibahas pada butir 7.(i) – 7.(v) di atas. Pada tahap awal pembentukan, jumlah dan jenis kegiatannya harus difokuskan pada kegiatan-kegiatan yang merupakan prioritas utama/kepentingan utama sebagian besar petani.

9. Bentuk dan ukuran kelembagaan/organisasi KPUT yang baik adalah yang efisien tetapi efektif untuk mewujudkan sistem koordinasi horizontal dan vertikal yang kinerjanya sesuai dengan prinsip-prinsip usaha ekonomi. Dalam konteks ini mengingat bahwa secara historis dan empiris kelembagaan KPUT pada dasarnya bukan badan usaha bisnis secara murni maka pemeliharaan "*trust*" antar stakeholder utama dalam KPUT merupakan determinan keberlanjutan kelembagaan tersebut. Disesuaikan dengan situasi dan kondisi setempat, alternatifnya dapat berupa Poktan atau Gapoktan KPUT mandiri, tergabung dalam asosiasi ataupun tergabung dalam koperasi, ataupun terintegrasi dengan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES). Untuk Korporasi mengingat sampai saat ini sedang dalam proyek rintisan maka bentuk kelembagaan yang sesuai masih belum dapat disimpulkan. Secara teori, berbentuk koperasi atau bahkan Perseroan mungkin layak dikaji.

Simpul-simpul kritis implementasi konsolidasi usaha tani

10. Simpul-simpul kritis implementasi kelembagaan KPUT terletak pada: (a) kelayakan finansial dan sensitivitasnya, (b) skala usaha, investasi dan manajemen, (c) jenis komoditas dan prioritas kegiatan, (d) pengelolaan sumber daya lahan dan air, (e) pengelolaan alat dan mesin pertanian (terutama pada KPUT padi), (f) kewirausahaan, (g) kohesi kelompok, (h) manfaat yang sifatnya *intangible*, dan (i) kebijakan pemerintah.
11. Skala usaha, investasi dan manajemen saling terkait. Kinerja manajemen yang baik kondusif untuk memelihara bahkan mungkin mengembangkan skala usaha. Nilai investasi yang tinggi memerlukan kemampuan manajerial yang juga tinggi. Posisi strategis manajemen juga terkait dengan peranannya dalam mengoptimalkan sumber-sumber daya KPUT. Persoalan yang dihadapi adalah adanya dilema dalam pengembangan sistem manajemen yang kinerjanya sesuai tuntutan. Di satu sisi KPUT bukan suatu entitas bisnis murni sehingga sulit menerapkan "*reward and punishment*" berbasis instrumen finansial. Di sisi lain, sesungguhnya tantangan yang dihadapi jajaran manajemen dalam KPUT justru lebih kompleks karena masalah dan tantangan yang dihadapi dalam manajemen tercampuri pula oleh variabel-variabel sosial – budaya yang sebagian diantaranya kontradiktif dengan penerapan prinsip-prinsip bisnis.

IMPLIKASI KEBIJAKAN

12. Faktor-faktor internal petani dan kelembagaan Kelompok Tani ataupun Gabungan Kelompok Tani kurang memadai untuk mendorong pembentukan/revitalisasi/penguatan sistem usaha tani yang terkonsolidasi. Intervensi dari luar berupa dukungan kebijakan dan program pemerintah dan peran pihak swasta sangat diperlukan. Implementasi kebijakan tersebut perlu bersifat *multi years* karena memerlukan suatu proses cukup panjang.
13. Kesesuaian bentuk kelembagaan, skala, nilai investasi, dan komoditas yang secara teknis dan finansial layak serta dapat diterima masyarakat adalah beragam dan dipengaruhi oleh situasi dan kondisi setempat maka pendekatan dalam proses perencanaan program pengembangan/revitalisasi/ penguatan

konsolidasi usaha tani perlu mengoptimalkan pemanfaatan masukan dari bawah dan hasil-hasil kajian empiris.

14. Pengembangan sistem pengelolaan usaha tani yang terkonsolidasi perlu difokuskan pada kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas utama petani, dalam arti tidak harus seragam menyeluruh dari hulu - hilir.
15. Kebijakan dan program yang dibutuhkan mencakup aspek regulasi, pengembangan infrastruktur, bantuan permodalan, bantuan alat dan mesin pertanian, serta kegiatan pendampingan. Dalam program penyaluran bantuan dan kegiatan pendampingan upaya untuk meningkatkan ketepatan sasaran, jenis, jumlah, dan ukuran perlu dilakukan dengan cara meningkatkan porsi pendekatan *bottom up* dalam proses perencanaan.