

# REVITALISASI PERTANIAN DAN UPAYA PERBAIKAN PENGUASAAN LAHAN DI TINGKAT PETANI

Erizal Jamal<sup>1</sup>

## Abstract

*Revitalizing agricultural and rural sectors which is in accordance with the effort of combating poverty, is one of the strategies chosen by The Kabinet Indonesia Bersatu (The United Indonesian Cabinet) in the frame of making the 'Development of the Whole Indonesian People' come true, wherein the target is the continuous economic growth, job vacancies availability, and poverty combat. However, this activity is, unfortunately, predictive and not based on accurate data, so that some determined targets seem incompatible with one another, especially those of monopolizing lands and of the peasants working in agricultural lands. In addition, it is not very clear what kind of effort to do to improve the land monopoly system in peasant level. This passage is trying to view the chances of improving the land monopoly system in peasant level, through a land consolidation started, with the land monopolizing improvement /land tenure reform, in peasant level. Such an effort could be of an initiation basic for the continued effort of consolidation that would enable peasants to get lands of certain width in one space. This effort is furthermore expected to open any other attempt related to agricultural attempts carried out by peasants.*

## Pendahuluan

Keinginan pemerintah untuk menata kembali pembangunan pertanian

secara menyeluruh melalui upaya Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, yang telah dicanangkan oleh Presiden pada tanggal 11 Juni

<sup>1</sup> Ahli Peneliti Madya pada Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Departemen Pertanian.

yang lalu merupakan suatu angin segar bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, setelah selama ini mereka hanya menjadi alat produksi dan pelengkap dalam pelaksanaan pembangunan secara umum. Berbagai peringatan telah dilontarkan banyak kalangan agar program ini tidak terjebak dalam retorika politik dan menjadi proyek departemen teknis semata (Kompas, 16 Juli 2005). Hal ini terutama berkaitan dengan kurang kuatnya dasar penetapan berbagai target dalam program ini.

Salah satu target yang perlu dikritisi menyangkut rencana pencaangan lahan abadi 15 Juta hektar dan pemilikan lahan pertanian di Jawa dan Bali seluas minimal 1 hektar per kepala keluarga dan luar Jawa/Bali 2,5 hektar per KK (Bab IV tentang Manajemen Pelaksanaan RPPK (Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan, dalam buku *Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan*, 2005). Masalahnya, dalam buku program yang dikeluarkan kantor Menko Perekonomian tersebut tidak begitu jelas pola dan cara yang akan ditempuh dalam mencapai target tersebut. Selain itu perlu juga ada kejelasan petani mana yang menjadi target dari program tersebut, apakah seluruh petani dalam arti luas—termasuk petani tidak berlahan yang jumlahnya makin

dominan akhir-akhir ini—atau hanya petani yang mengusahakan lahan. Karena bila dihitung dari seluruh rumah tangga yang mengusahakan tanaman padi di Jawa saja misalnya, menurut data BPS pada sensus pertanian 2003, jumlahnya sebesar 8.457.724 KK, sementara lahan sawah di Jawa cuma tersedia 3.334.627 hektar. Dengan cara perhitungan sederhana pun tidak mungkin setiap rumah tangga dapat mengusahakan lahan sawah minimal satu hektar.

Tulisan ini akan mencoba melihat beberapa langkah pragmatis yang mungkin dapat dilakukan dalam upaya memperbaiki distribusi lahan di tingkat petani, terutama dalam kaitannya dengan luas pengusahaan minimal seperti yang telah ditargetkan di atas. Pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelaahan terhadap berbagai hasil penelitian yang ada, yang terkait dengan isu lahan dan reforma agraria. Beberapa data primer dalam tulisan ini diambil dari hasil penelitian penulis tentang *Efficiency of Land Tenure Contracts in West Java, Indonesia* (2005).

Secara detil runut dari tulisan ini akan diawali dengan mengutip beberapa konsep dan target Revitalisasi pertanian yang telah dicanangkan pemerintah berikut beberapa tinjauan kritis

terhadap konsep dan target tersebut. Pada bagian selanjutnya, akan dilihat beberapa fakta yang ada di lapangan dan kemungkinan pencapaian target yang ditetapkan. Di bagian akhir akan diuraikan beberapa langkah pragmatis yang mungkin dilakukan, terutama dalam kaitannya dengan pengembangan berbagai pola pengusahaan lahan yang ada di masyarakat.

### Konsep Revitalisasi Pertanian

Konsep Revitalisasi Pertanian menjadi begitu populer saat ini, sehingga rasanya tiada hari tanpa ada pejabat yang berbicara tentang revitalisasi pertanian, mulai di tingkat lokal sampai nasional. Sepertinya tidak lengkap bila tidak menyinggung konsep ini jika berbicara tentang pembangunan pedesaan, apalagi pembangunan pertanian dalam arti umum. Dengan demikian, dalam arti pengenalan program, penancangan yang dilakukan presiden telah mencapai sasarannya.

Namun demikian, jika berbicara tentang pemahaman terhadap konsep utuh dari program ini, nampaknya masih memerlukan waktu untuk sosialisasi, karena ketika penulis secara acak melakukan wawancara pada beberapa pejabat di lingkup Departemen Pertanian di Pusat dan daerah,

baru sekitar 33,3 persen yang mengaku membaca keseluruhan konsep yang ada, sisanya hanya mengetahui dari pidato pejabat di atasnya tanpa membacanya. Tentu kalau dilakukan penelitian yang lebih mendalam, terutama pada para pengambil kebijakan di luar Departemen Pertanian, tingkat pemahaman terhadap program ini akan lebih kecil lagi.

Kabinet Indonesia bersatu sebenarnya telah menetapkan revitalisasi sektor pertanian dan perdesaan yang sejalan dengan upaya pengentasan kemiskinan sebagai salah satu dari tiga strategi yang digunakan untuk operasionalisasi konsep pembangunan yang menggunakan strategi tiga jalur (*triple track strategy*) yang berazas *pro-growth*, *pro-employment*, dan *pro-poor*. Dua strategi lainnya adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi di atas 6,5 persen per tahun melalui percepatan investasi dan ekspor serta membenahan sektor riil untuk mampu menyerap tambahan angkatan kerja dan menciptakan lapangan kerja baru (Bab I buku *Revitalisasi Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan* 2005).

Secara konseptual, Revitalisasi Pertanian mengandung arti kesadaran untuk menempatkan kembali arti penting sektor pertanian secara propor-

sional dan kontekstual, dalam arti menyegarkan kembali vitalitas serta memberdayakan kemampuan dan meningkatkan kinerja pertanian dalam pembangunan nasional dengan tidak mengabaikan sektor lain.

Revitalisasi pertanian dimaksudkan sebagai upaya membangun pertanian dengan cara yang lebih partisipatif, dan bukan berorientasi proyek untuk menggalang dana. Melalui revitalisasi pertanian diharapkan tumbuh komitmen dan kerjasama seluruh *stakeholder* serta adanya perubahan paradigma pola pikir masyarakat dalam melihat pertanian. Dalam hal ini pertanian seharusnya tidak hanya dilihat sebagai urusan bercocok tanam yang sekedar menghasilkan komoditas untuk dikonsumsi, tetapi juga mempunyai multifungsi dan merupakan *way of life* serta sumber kehidupan sebagian besar masyarakat kita.

### **Lemahnya Dasar Penentuan Target Revitalisasi Pertanian**

Satu persoalan berkaitan dengan program revitalisasi pertanian adalah lemahnya dasar yang digunakan dalam penyusunan target program. Seperti halnya dalam perencanaan pembangunan lainnya, dasar pijakan yang digunakan dalam program revitalisasi

pertanian lebih pada potret keadaan saat ini, dan bukan suatu data yang bersifat prediktif tentang kondisi 5—25 tahun ke depan.

Seharusnya suatu program besar semacam Revitalisasi Pertanian diawali dari suatu analisis yang komprehensif tentang konfigurasi ruang dan lahan pada satu satuan waktu tertentu, dengan memperhatikan berbagai perubahan yang terjadi di masyarakat dan tataran global. Katakanlah dengan memadukan data fisik ketersediaan lahan dan berbagai kemungkinan perubahan yang akan terjadi dalam 5—25 tahun ke depan serta kecenderungan permintaan masyarakat terhadap berbagai produk yang terkait dengan penggunaan lahan, akan didapat gambaran tentang konfigurasi lahan dan ruang pada 5—25 tahun ke depan. Kondisi inilah seharusnya yang dijadikan pijakan dalam membuat program atau kegiatan.

Berdasarkan data yang bersifat prediktif 5—25 tahun ke depan, pemerintah bisa merencanakan berbagai perubahan, dengan melakukan penekanan pada program tertentu. Misalnya, dari data yang ada diketahui bahwa tanpa intervensi pemerintah diperkirakan lahan pertanian akan berkurang dalam jumlah tertentu pada 5—25 tahun ke depan. Bila pemerintah

tidak menghendaki kondisi ini, maka pemerintah dapat menetapkan sejumlah aturan yang mencegah terjadinya perubahan peruntukan lahan dan melakukan percepatan pelepasan lahan baru pada berbagai lokasi. Selain itu dengan mengetahui konfigurasi lahan dan ruang pada 5—25 tahun ke depan, pemerintah dapat menyusun target yang lebih realistis dalam menetapkan luas satuan lahan yang dikuasai oleh petani dan upaya yang perlu dilakukan untuk menyerap kelebihan tenaga kerja yang ada di pedesaan.

Akibat lemahnya dasar yang digunakan dalam penetapan target, antara satu target dan lainnya terkadang tidak saling mendukung. Sebagai contoh, penetapan dasar target untuk penguasaan lahan dan jumlah petani yang bekerja di pertanian terasa seperti saling bertolak belakang. Penguasaan lahan di Jawa dan Bali ditargetkan minimal 1,0 hektar per KK dan luar Jawa/Bali 2,5 hektar per KK, sementara jumlah tenaga kerja yang bekerja di pertanian justru diharapkan meningkat dari 41,2 juta orang tahun 2005 menjadi 44,5 juta orang tahun 2009.

Penetapan target cenderung bias pada perhitungan teoretis dan kurang didasarkan pada keadaan riil di ma-

sarakat, terutama berkaitan dengan kemungkinan pengembangan kegiatan industri yang berbasis pertanian. Menilik pemikiran Krisnamurthi (2004) yang mencoba menelaah keterkaitan kegiatan usaha tani dan industri yang berbasis pertanian, dengan mengambil contoh petani padi, menyatakan bahwa jumlah petani yang terlibat dalam kegiatan budidaya memang harus berkurang, namun jumlah kesempatan kerja dalam 'sistem industri beras' harus meningkat. Secara teoretis konsep ini memang indah, namun secara faktual sulit sekali merealisasikannya, terutama karena terbatasnya pengembangan yang bisa dilakukan untuk industri berbasis padi atau beras.

Analisis yang dilakukan Pakpahan, et. al. (2004) justru memperlihatkan bahwa salah satu hambatan percepatan pembangunan pertanian di Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara di Asia adalah lambatnya pengurangan orang yang bekerja di pertanian dibandingkan pengurangan Produk Domestik Bruto (PDB) pertanian. Seperti terlihat pada Tabel 1, setiap 1% penurunan pangsa PDB pertanian di Korea Selatan diikuti oleh 1,56% pengurangan tenaga kerja pertanian, sementara di Indonesia setiap penurunan 1% PDB pertanian hanya diikuti penurunan pangsa tenaga

kerja di sektor pertanian sebesar 0,43%. Dengan demikian, sektor pertanian di Indonesia menanggung beban tenaga kerja yang terlalu berat dibandingkan negara lain di Asia. Salah satu solusi yang disarankan untuk mempercepat pembangunan pertanian di Indonesia, apalagi dalam upaya meningkatkan rata-rata penguasaan lahan, adalah dengan mengurangi tenaga kerja yang bekerja di pertanian. Senada dengan pemikiran di atas, Simatupang, et. al. (1990) sejak lima belas tahun yang lalu telah menyarankan perlunya digalakkan upaya mengurangi pekerja di sektor pertanian, dan ini merupakan titik kunci bagi peningkatan pendapatan petani.

Pengurangan disini diartikan sebagai upaya untuk mengurangi tekanan terhadap lahan, dan dalam kondisi seperti ini pengembangan kegiatan agroindustri memang solusi yang sangat diharapkan. Persoalannya sekarang, karena kegiatan pertanian utama di Jawa didominasi pada usaha tani padi dan bahan pangan lainnya yang lemah kaitan ke depannya, maka peluang pengembangan agro industri di Jawa kecil sekali.

Berdasarkan uraian di atas terlihat

bahwa kunci bagi upaya percepatan pembangunan pertanian justru terletak pada upaya pengembangan usaha yang tidak berbasis lahan di pedesaan. Revitalisasi pedesaan merupakan jawaban yang lebih tepat dengan sasaran pengembangan kegiatan nonpertanian di pedesaan, atau upaya peningkatan sumberdaya manusia di pedesaan yang dapat mengisi kebutuhan tenaga kerja terampil di perkotaan atau pasar tenaga kerja di pasaran global.

Hal senada disampaikan oleh Hayami dan Kikuchi (1981) dalam menganalisis keberhasilan Taiwan dan Jepang dalam memperbaiki distribusi penguasaan lahan petaninya. Menurut Hayami dan Kikuchi (1981), disamping faktor lain seperti dukungan yang kuat dari pemerintah dan ketersediaan data lahan yang akurat, Jepang dan Taiwan berhasil dalam memperbaiki distribusi penguasaan lahan petaninya karena didukung oleh cepatnya ekspansi sektor nonpertanian dalam menyerap tenaga kerja pertanian yang ada, sehingga tekanan terhadap lahan menjadi menurun dan upah di sektor pertanian meningkat.

**Tabel 1**  
**Perbandingan perubahan struktur ekonomi di beberapa negara di Asia, tahun 1957 dan 2002**

Negara	GDP Pertanian (%)	Tenaga Kerja Pertanian (%)
1. Indonesia		
1957	56	61
2002	17	44
2. Malaysia		
1957	45	58
2002	9	21*
3. Thailand		
1957	38	82
2002	9	50*
4. Korea Selatan		
1957	41	70
2002	4	12

Catatan: \* = tenaga kerja pria  
 Sumber: Pakpahan, et. al. (2005)

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah kejelasan definisi petani yang digunakan. Menilik definisi yang digunakan Badan Pusat statistik (BPS), petani adalah orang yang mengusahakan lahan untuk kegiatan budidaya pertanian atau orang yang bekerja di pertanian termasuk jasa pertanian (BPS 2004). Dengan definisi seperti ini tampak bahwa sebagian besar penduduk pedesaan Indonesia adalah petani. Bila kita lihat lebih jernih, terutama kalau dihitung berdasarkan curahan waktu dan tenaga serta sumbangan pendapatan per kegiatan, maka peran pertanian cenderung semakin mengecil. Pincus (1996) mencoba mengelompokkan penduduk desa berdasarkan penguasaan lahan, penggunaan buruh tani

dalam usahatani, serta partisipasi dalam kegiatan berburuh tani. Dengan cara seperti ini dia mendapatkan bahwa yang benar-benar petani hanya sekitar 20—25 persen dari seluruh penduduk desa.

Kejelasan dalam definisi ini menjadi penting karena, dengan definisi yang ada saat ini, sepertinya seluruh penduduk desa itu hanyalah petani. Akibat cara pandang seperti ini, maka pembangunan pedesaan seakan hanya menjadi tanggung jawab departemen teknis yang terkait dengan pertanian semata. Pola pikir semacam ini nampaknya juga sudah merasuki para pengambil kebijakan di negeri ini, sehingga ketika pencaanangan revitalisasi pertanian beberapa waktu

yang lalu, yang terlibat dalam kegiatan ini hanyalah departemen teknis yang terkait dengan pertanian dalam arti umum.

### **Potret Tentang Kondisi Lahan Saat Ini**

Berkaitan dengan lahan pertanian, dasar yang digunakan dalam penyusunan berbagai program dan kebijakan dalam revitalisasi pertanian adalah potret tentang keadaan saat ini. Beberapa data yang digunakan sudah terlalu sering kita dengar dan baca. Salah satu fakta yang diungkapkan adalah:

Peningkatan jumlah penduduk tahun 2000—2003 sekitar 1,5 persen per tahun menyebabkan terjadinya peningkatan tekanan terhadap sumberdaya lahan dan air. Luas rata-rata kepemilikan lahan sawah di Jawa dan Bali hanya 0,34 ha per rumah tangga petani. Secara nasional, jumlah petani gurem (petani dengan luas lahan garapan <0,5 ha) meningkat dari 10,8 juta pada tahun 1993 menjadi 13,7 juta rumah tangga petani pada tahun 2003 dengan rata-rata peningkatan jumlah petani gurem sekitar 2,4 persen per tahun (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian 2005).

Persoalan konflik penggunaan lahan, terutama antara sektor pertanian dan nonpertanian, juga diungkapkan de-

ngan melihat besaran konversi atau alih fungsi lahan pertanian. Konversi lahan sawah menjadi lahan nonpertanian dari tahun 1999—2002 diperkirakan mencapai 330.000 ha atau setara dengan 110.000 ha/tahun. Luas baku lahan sawah juga cenderung menurun. Antara tahun 1981—1999, neraca pertambahan lahan sawah seluas 1,6 juta ha, tetapi antara tahun 1999 sampai 2002 terjadi penciptaan luas lahan sawah seluas 0,4 juta ha karena tingginya angka konversi.

Sementara itu potensi lahan yang masih dapat digunakan juga diungkapkan, tetapi kurang jelas keadaan dan kemungkinan pemanfaatannya lebih lanjut. Secara detil diungkapkan:

Diperkirakan terdapat sekitar 9 juta ha lahan terlantar yang dewasa ini ditutupi semak belukar dan alang-alang. Pemanfaatan lahan yang berpotensi ini secara bertahap akan dapat mengantarkan Indonesia tidak saja ber-swasembada produk pertanian, tetapi juga berpotensi untuk meningkatkan volume ekspor, apalagi jika insentif untuk petani dapat ditingkatkan. Di samping itu, sekitar 32 juta ha lahan, terutama di luar Pulau Jawa, sesuai dan berpotensi untuk dijadikan lahan pertanian tanpa mengganggu keseimbangan ekosistem (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian 2005).

Sampai saat ini, informasi sumberdaya lahan yang tersedia pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat sebagai salah satu pusat penelitian yang tertua dan terlengkap di Indonesia dalam pemetaan lahan belum begitu lengkap. Sebagai gambaran, untuk seluruh Indonesia, sampai saat ini yang lengkap tersedia baru berupa peta pada skala eksplorasi (1:1.000.000), sedangkan data/peta pada skala tinjau (1:250.000) baru sekitar 57% dari total wilayah Indonesia, dan peta pada skala semi detil hingga 1:50.000 atau lebih hanya sekitar 13% (Badan Litbang Dep-tan 2005). Dengan demikian data di atas masih perlu diuji kebenaran dan ketepatannya.

Terbatasnya lahan yang dapat diusahakan untuk usaha tani tidak saja menyebabkan makin sempitnya rata-rata luas penguasaan oleh petani, tetapi juga makin menekan tingkat upah di pedesaan. Petani berlahan sempit rentan sekali untuk mengalihkan penguasaan lahannya kepada

petani lain yang lahannya lebih luas, dan kemudian petani berlahan sempit ini banyak yang menjadi buruh tani atau bermigrasi ke wilayah perkotaan.

Kondisi ini menyebabkan jumlah buruh tani makin meningkat dari waktu ke waktu, sehingga suplai tenaga buruh tani juga meningkat. Sementara itu permintaan relatif tetap atau bahkan menurun karena berbagai sebab yang berkaitan dengan pengembangan teknologi dan makin terbukanya wilayah pedesaan untuk buruh tani dari luar desa. Tingginya persaingan dalam mendapatkan pekerjaan menyebabkan tingkat upah tertekan. Sebagai gambaran, dapat dilihat pada tabel 2, tingkat upah petani yang berupa *bawon* di salah satu desa di Subang, Jawa Barat, terus menunjukkan penurunan dari waktu ke waktu. Dengan terbatasnya peluang usaha yang tersedia di pedesaan, penurunan upah riil ini akan berdampak besar pada kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

**Tabel 2**Perubahan dari pola bagi hasil untuk *bawon* di desa Mariuk, Jawa Barat, Tahun 1940—2004

Tahun	Bagian hasil untuk yang melaksanakan panen					
	1/5	1/6	1/7	1/8	1/9	1/10
1940 a)	100					
1950 a)	77	23				
1965 a)	56	34	6	4		
1975 a)		2	18	36	11	33
1980 b)			12	44	44	
1990 c)			3	41	18	38
2004 d)					11	89

a) Hayami and Kikuchi (1981)

b) Wiradi and Makali (1984)

c) Pincus (1996)

d) Jamal (2005)

Berdasarkan gambaran di atas, maka upaya perbaikan yang akan dilaksanakan dalam rangka revitalisasi pertanian adalah melalui: (i) reformasi keagrariaan untuk meningkatkan akses petani terhadap lahan dan air serta meningkatkan rasio luas lahan per kapita; (ii) pengendalian konversi lahan pertanian dan pencadangan lahan abadi untuk pertanian sekitar 15 juta ha; (iii) fasilitasi terhadap pemanfaatan lahan (pembukaan lahan pertanian baru); serta (iv) penciptaan suasana yang kondusif untuk agroindustri pedesaan sebagai penyedia lapangan kerja dan peluang peningkatan pendapatan serta kesejahteraan keluarga petani (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian 2005).

Berkaitan dengan reformasi keagrariaan dengan tujuan meningkatkan akses petani terhadap lahan dan air serta meningkatkan rasio luas lahan per kapita, belum begitu jelas pendekatan yang akan digunakan dalam program riilnya. Selama ini ada dua pendekatan yang digunakan dalam penataan penguasaan lahan di masyarakat, yaitu pendekatan struktural dan teknokratis (Sumaryanto et. al. 2002). Melalui pendekatan *struktural* penataan penguasaan dilakukan *by design* melalui suatu aturan hukum/kebijakan pemerintah. Salah satu bentuk utama dari pendekatan ini adalah penataan pemilikan/penguasaan melalui *landreform*. Pendekatan kedua yang bersifat *teknokratis* intinya adalah bahwa struktur penguasaan lahan tidak harus *by design*, karena struktur penguasaan la-

han bersifat dinamis dan surplus ekonomi tanah (*land rent*) akan menjadi penentu dalam pola alokasi antar sektor maupun antar individu dalam masyarakat.

Sejak tahun 1966, pelaksanaan *land-reform* di Indonesia boleh dikatakan sudah berhenti sama sekali. Menurut Moniaga (1993), selama periode 1960—1965 pemerintah Indonesia mendistribusikan lahan sebanyak 850.128 hektar melalui program *landreform*. Selama pergolakan politik 1966—1967, sekitar 150.000 hektar dari lahan yang sudah didistribusikan tersebut diambil kembali oleh pemilik awalnya. Sampai saat ini belum jelas bagaimana bentuk *land-reform* yang mungkin dilaksanakan, terutama di Pulau Jawa.

Sementara itu penataan pemilikan/penguasaan lahan yang diserahkan pada mekanisme pasar akan menyebabkan sektor pertanian banyak mengalami kesulitan. Hasil analisis ekonomi sewa lahan (*land rent economics*) menunjukkan bahwa rasio *land rent* perusahaan lahan untuk usahatani padi dibandingkan dengan penggunaan untuk perumahan dan industri adalah satu berbanding 622 dan 500 (Nasoetion dan Winoto 1996). Dengan demikian, tanpa campur tangan pemerintah, lahan-lahan

pertanian potensial akan semakin berkurang dan secara rata-rata penguasaan lahan oleh petani akan mengecil.

Dalam kondisi seperti di atas salah satu peluang yang dapat digunakan untuk memperbaiki penguasaan lahan di tingkat petani, terutama di Jawa, adalah melalui *land tenure reform*.

### **Langkah Pragmatis yang Mungkin untuk Dilakukan.**

Secara mikro petani telah melakukan konsolidasi lahan, yang diindikasikan oleh adanya pergeseran proporsi rumah tangga dengan status lahan garapan sakap, sewa, dan gadai (Rusastra et. al. 2000). Persoalannya sekarang adalah bagaimana kita menata semua pergeseran yang ada, sehingga upaya ini tidak saja dapat meningkatkan rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani, tetapi juga meningkatkan efisiensi usahatani melalui perbaikan dalam fragmentasi pemilikan, fragmentasi fisik hamparan, dan jarak antar persil. Selain itu upaya ini juga diharapkan dapat menunjang upaya pengembangan usaha lain yang terkait dengan usahatani yang ada. Ini menjadi penting mengingat persoalan ketersediaan lapang-

an kerja di pedesaan masih belum terpecahkan sampai saat ini.

Secara umum, bagi petani kaya di pedesaan Jawa, akumulasi lahan melalui sistem sewa dan gadai lebih dominan dibandingkan bagi hasil. Sementara itu bagi petani tidak berlahan atau berlahan sempit, bagi hasil merupakan pilihan utama karena mereka tidak harus menyediakan dana tunai pada awal kegiatan usaha (tabel 3). Persoalannya sekarang adalah petani penerima bagi hasil umumnya berada dalam posisi lemah karena tidak ada jaminan bahwa mereka dapat mengusahakan lahan dalam kurun waktu tertentu. Semuanya tergantung kebaikan pemilik lahan, tanpa ada perjanjian tertulis yang lebih mengikat. Selain itu, karena petani dalam kategori ini dominan jumlahnya, maka posisi tawar mereka dengan pemilik lahan umumnya lemah.

Secara ekonomi, dari hasil penelitian yang saya lakukan (Jamal 2004), terlihat bahwa efisiensi usahatani padi tidak berbeda nyata pada berbagai sistem penguasaan lahan yang berbeda. Yang banyak mempengaruhi efisiensi usahatani adalah jumlah persil yang dimiliki petani dan jumlah sumber penghasilannya. Semakin banyak jumlah persil lahan yang dimiliki petani, ada kecenderungan usaha tani tersebut semakin tidak efisien, terutama karena fragmentasi fisik hamparan. Sementara itu petani yang jumlah sumber penghasilannya sedikit atau yang berkonsentrasi pada usahatani padi saja misalnya, maka efisiensi usahatannya juga semakin tinggi. Ini mengindikasikan bahwa upaya konsolidasi lahan, terutama yang dapat dilakukan pada areal yang sama dan berdekatan serta menjadi mata pencaharian utama petani, akan meningkatkan efisiensi usaha tani.

**Tabel 3**  
**Kepemilikan awal lahan (hektar) oleh petani yang menerima bagi hasil, sewa, dan gadai di beberapa desa di Jawa Barat, tahun 2004.**

Karakteristik Petani	Bagi hasil (%)	Sewa (%)	Gadai (%)
Luas lahan awal yang dimiliki oleh petani (hektar) tidak berlahan	36.8	16.1	15.4
• 0.10 - 0.49	21.1	6.4	7.7
• 0.5 - 0.99	28.1	22.6	17.9
• 1.00 - 2.00	5.3	19.4	33.3
• > 2.00	8.8	35.5	25.6
Persentase penghasilan petani dari usahatani padi	36.8	20.5	16.1
Persentase penghasilan petani dari kegiatan non-pertanian	26.8	39.8	43.9

Sumber: Jamal (2004)

Bila dilihat *factor payment* dari input yang digunakan, termasuk lahan dan curahan waktu penggarap (tabel 4), terlihat bahwa secara rata-rata bagian penggarap untuk bagi hasil relatif lebih baik dibandingkan sewa. Pada sistem sewa, penggarap menanggung biaya relatif lebih tinggi untuk lahan dibandingkan sistem lainnya. Pada sistem gadai, penerima gadai cenderung menikmati bagian hasil yang lebih baik. Hal ini disebabkan petani yang menggadai umumnya adalah petani yang terdesak untuk mendapatkan uang tunai dan posisinya sangat lemah dalam proses transaksi.

Dari gambaran di atas, terlihat bahwa salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk memperbaiki penguasaan

lahan di pedesaan, terutama pada petani berlahan sempit dan tak berlahan, adalah melalui penyempurnaan sistem bagi hasil yang ada. Penyempurnaan yang dibutuhkan adalah dalam hal kepastian lamanya waktu garap bagi penggarap dan, bila jumlah persil yang digarap lebih dari satu, upaya agar penggarap mendapat lahan garapan pada hamparan yang sama dan dengan lusan minimal tertentu. Secara umum pola ini diharapkan dapat menginisiasi pola konsolidasi lahan lanjutan sebagaimana yang dikonsepsikan dalam *corporate farming* misalnya, tapi tentunya bukan dalam arti menghilangkan kepastian batas kepemilikan lahan petani.

**Tabel 4**  
**Factor payments<sup>(a)</sup> dan factor shares<sup>(b)</sup> per hektar dalam usahatani padi**  
**pada berbagai sistem penguasaan lahan di Jawa Barat tahun 2004**

INPUT	Bagi hasil		Sewa		Gadai	
	Factor Payment	Factor Share	Factor Payment	Factor Share	Factor Payment	Factor Share
Biaya Transaksi	22	0.4	124	2.2	142	2.4
Benih dan lainnya (c)	745	13.2	840	14.8	923	15.6
Tenaga kerja	1429	25.3	1355	23.9	1531	25.8
Kapital (d)	281	5.0	314	5.5	312	5.3
Lahan	2016	35.7	2166	38.2	1345	22.7
Lainnya (e)	35	0.6	60	1.0	24	0.4
Bagian untuk Penggarap	1127	19.9	806	14.2	1651	27.8
Total output/ hektar (kg)	5,654		5,666		5,928	

(a) *Factor payment* dikonversi dari nilai input dalam rupiah kedalam satuan fisik *output*, dalam hal ini padi.

(b) *Factor share*: % *factor payment* pada setiap *input* dari total padi yang dihasilkan petani.

(c) Benih, pupuk, herbisida dan pestisida.

(d) Sewa alat, mesin, dan bunga pinjaman uang.

(e) Biaya irigasi dan pajak

Konsolidasi lahan dalam satu hamparan tidak saja akan memudahkan pengelolaan, tetapi juga akan membuka berbagai kemungkinan pengembangan kegiatan pendukung, seperti pengembangan usahatani terpadu dengan ternak. Upaya ini diharapkan dapat membuka peluang usaha baru dan peluang kerja baru bagi penduduk pedesaan.

### Kesimpulan dan Saran

Revitalisasi pertanian sudah disepakati merupakan salah satu upaya yang sistematis untuk memperbaiki kehidupan petani di pedesaan. Walaupun sudah diluncurkan sebagai

suatu program nasional, namun karena data dasar yang digunakan dalam perencanaan masih berupa potret keadaan saat ini dan bukan data yang bersifat prediktif, maka ditemukan beberapa kelemahan mendasar dalam penetapan target, terutama berkaitan dengan luas penguasaan minimal dan jumlah total petani. Kedua target ini terasa bertolak belakang, terutama karena terbatasnya peluang pengembangan agroindustri untuk usahatani yang berbasis komoditi pangan seperti padi.

Upaya perbaikan distribusi penguasaan lahan di tingkat petani dapat dilakukan melalui pendekatan struktural dan sporadis. Melalui pende-

katan struktural, penataan penguasaan dilakukan *by design* melalui suatu aturan hukum/kebijakan pemerintah. Salah satu bentuk utama dari pendekatan ini adalah penataan pemilikan/penguasaan melalui *land-reform*. Pendekatan kedua yang bersifat teknokratis intinya adalah bahwa struktur penguasaan lahan tidak harus *by design*, karena struktur penguasaan lahan bersifat dinamis dan surplus ekonomi tanah (*land rent*) akan menjadi penentu dalam pola alokasi antar sektor maupun antar individu dalam masyarakat.

Pada tataran praktis, kedua pendekatan di atas masih terkendala berbagai sebab, diantaranya lemahnya data lahan yang ada dan belum berfungsinya mekanisme kontrol dengan baik. Salah satu upaya pragmatis yang mungkin dilakukan adalah penataan sistem penguasaan lahan di tingkat petani, dengan memberikan penekanan pada upaya bagi hasil. Penataan diharapkan tidak saja memperbaiki luasan lahan yang dapat diusahakan petani, tetapi juga meningkatkan efisiensi usahatani dan membuka peluang pengembangan usaha lain yang terkait dengan usaha tani.



### **Daftar Pustaka**

- Badan Litbang Deptan. 2005. *Prospek dan Arah Pengembangan Agribisnis: Tinjauan Aspek Kesesuaian Lahan*. Jakarta: Badan Litbang Deptan.
- Biro Pusat Statistik. 2004. *Sensus Pertanian 2003 Hasil Pendaftaran Rumah Tangga*. Jakarta: BPS.
- Hayami & M. Kikuchi. 1981. *Asian Village Economy at the Crossroads*. Tokyo: University of Tokyo Press. p.275.
- Jamal, Erizal. 2005. *Efficiency of Land Tenure Contracts in West Java, Indonesia*. Dissertation at University of Philippines Los Banos.

## **REVITALISASI PERTANIAN DAN UPAYA PERBAIKAN PENGUASAAN LAHAN DI TINGKAT PETANI**

- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. 2005. *Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Indonesia 2005, untuk Rakyat, Tanah Air dan Generasi Indonesia Mendatang*. Jakarta: Kantor Menko Bidang Perekonomian.
- Krisnamurthi, B. 2004. "Arti Penting Pertanian: Masa Lalu dan Masa Depan". *Agro-Ekonomika* XXXIV(2). Jakarta: PERHEPI.
- Moniaga, S. 1993. "Toward Community-based Forestry and Recognition of *Adat* Property Rights in the Outer Islands of Indonesia", in J. Fox (ed.). *Legal Frameworks for Forest Management in Asia: Case Studies of Community/State Relations*. Honolulu: East West Center Program on Environment. pp. 131–150.
- Nasoetion, L. I. dan J. Winoto. 1996. Masalah Alih Fungsi Lahan Pertanian dan Dampaknya Terhadap Keberlanjutan Swasembada Pangan. Prosiding Lokakarya Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air. Kerjasama Puslit Sosial Ekonomi Pertanian dan Ford Foundation. Bogor.
- Pakpahan, A., H. Kartodihardjo, R. Wibowo, H. Nataatmadja, S. Sadjad, E. Haris dan H. Wijaya. 2005. *Membangun Pertanian Indonesia: Bekerja, Bermartabat dan Sejahtera*. Cetakan II. Bogor: Himpunan alumni IPB Bogor.
- Pincus, J. 1996. *Class Power and Agrarian Change: Land and Labor in Rural West Java*. London: MacMillan Press.
- Rusastra, I. W., S.K. Darmoredjo, Wahida, dan A. Setiyanto. 2001. "Konsolidasi Lahan untuk Mendukung Pengembangan Agribisnis", dalam Rusastra, dkk. (peny.). *Prosiding Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke depan*. Bogor: Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.
- Simatupang, P., S.H. Susilowati, dan Markos. 1990. "Pengganda Tenaga Kerja dan Pendapatan Agro-industri di Indonesia", dalam P. Simatupang, dkk (peny.). *Agro Industri Faktor Penunjang Pembangunan Pertanian di Indonesia*. Bogor: Pusat Penelitian Agro Ekonomi.

- Sumaryanto, Syahyuti, Saptana, dan B. Irawan. 2002. "Masalah Pertanahan di Indonesia dan Implikasinya Terhadap Tindak Lanjut Pembaruan Agraria". *Forum penelitian Agro Ekonomi* 20(2). Bogor: Puslitbang Sosek Pertanian.
- Wiradi, G and Makali. 1984. "Penguasaan Tanah dan Kelembagaan", dalam F. Kasryno (peny.). *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. Hlm. 43—130.

