

LUAS LAHAN USAHATANI DAN KESEJAHTERAAN PETANI : Eksistensi Petani Gurem dan Urgensi Kebijakan Reforma Agraria

Farm Business Land Size and Farmers' Welfare: Smallholders' Existence and Agrarian Reform Urgency

Sri Hery Susilowati dan Mohamad Maulana

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70, Bogor 16161*

Naskah masuk : 7 November 2011

Naskah diterima : 13 Februari 2012

ABSTRACT

One of approaches to improve farmers' welfare is improving farmers' access to land tenure. Implementation of the agrarian reform program, therefore, is very important. This paper aims at analyzing the minimum requirements of farm land size and its break-even point (BEP) per farmers' household and to recommend policies on improving farmers' income. The number of farmers holding farm land with areas less than 0.5 ha increased from 45.3% in 1993 to 56.4% in 2003, while the average size of paddy land tenure, especially in Java, decreased from 0.49 ha in 1995 to 0.36 ha in 2007. Farm land area required for reaching BEP for paddy, maize and soybean farms are 0.51, 0.41 and 0.46 ha, respectively. Farm land sizes needed by paddy, maize and soybean farmers' to earn income equal to or above the minimum BPS Poverty Line Boundary are 0.65, 1.12 and 0.74 ha per household. Furthermore, assuming that land size tenure is the same with those of Patanas 2010 research, the actual prices of paddy, maize and soybean to achieve farmers' income above the poverty line should be increased by 36-207 percent. Thus, agrarian reform needs to be implemented.

Key words: *smallholders, farmers' income, poverty, agrarian reform*

ABSTRAK

Salah satu pendekatan untuk meningkatkan kesejahteraan petani sehingga keluar dari perangkap kemiskinan adalah peningkatan akses penguasaan lahan oleh petani. Terkait dengan itu, implementasi program reforma agraria merupakan hal yang sangat penting. Makalah ini bertujuan untuk menganalisis kebutuhan ukuran lahan usahatani minimal dan titik impas usahatani per rumah tangga tani dan saran kebijakan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rumah tangga petani. Jumlah petani yang menguasai lahan <0,5 ha meningkat dari 45,3 persen pada tahun 1993 menjadi 56,4 persen pada tahun 2003, sementara rata-rata luas penguasaan lahan sawah, terutama di Jawa,

menurun dari 0,49 ha pada tahun 1995 menjadi 0,36 ha tahun 2007. Luas lahan usahatani yang diperlukan untuk mencapai BEP usahatani padi, jagung dan kedele berturut-turut sebesar 0,51, 0,41 dan 0,46 hektar. Luasan lahan yang dibutuhkan per rumah tangga tani padi, jagung dan kedele untuk memperoleh pendapatan setara atau diatas Garis Batas Kemiskinan BPS minimal seluas 0,65, 1,12 dan 0,74 ha. Kemudian dengan asumsi luas penguasaan lahan seperti saat penelitian Patanas 2010, maka tingkat harga aktual padi, jagung dan kedele yang harus dicapai agar pendapatan petani berada di atas Garis Batas Kemiskinan harus ditingkatkan 36-207 persen. Berdasarkan kondisi penguasaan lahan saat ini kebijakan reforma agraria untuk meningkatkan lahan petani perlu diimplementasikan secara nyata untuk mensejahterakan rumah tangga petani kecil.

Kata kunci : *petani kecil, pendapatan petani, kemiskinan, reforma agraria*

PENDAHULUAN

Lahan pertanian dewasa ini menghadapi tantangan dan tekanan yang semakin kuat terutama oleh persaingan peruntukan bagi pengembangan industri dan pemukiman, yang semua itu mengancam eksistensi sektor pertanian dalam hal ketahanan pangan nasional. Masalah penguasaan lahan telah banyak dikaji, terutama di negara-negara berkembang, yang berkaitan dengan proses transformasi perekonomian suatu negara. Kesimpulan yang dihasilkan adalah bahwa transformasi ekonomi mempengaruhi laju transaksi lahan, tetapi dampaknya terhadap struktur dan distribusi penguasaan lahan berikut implikasinya sangat beragam (Khrisnaji, 1991).

Selama ini pemerintah Indonesia telah menciptakan berbagai kebijakan dan program yang ditujukan untuk mengkondisikan agar besaran dan struktur penguasaan lahan pertanian lebih kondusif. Perluasan lahan pertanian, transmigrasi, reforma agraria, dan sebagainya telah ditempuh. Akan tetapi secara empiris ternyata sampai saat ini tujuan untuk menciptakan besaran dan struktur penguasaan lahan pertanian yang kondusif untuk menunjang pencapaian tujuan pembangunan pertanian belum sesuai dengan yang diharapkan. Berbagai program untuk menurunkan angka kemiskinan juga telah dilakukan, namun tingkat kemiskinan saat ini masih cukup tinggi, yaitu 15,1 persen pada tahun 2008 dan 14,2 persen tahun 2009. Jika tidak ada terobosan khusus diperkirakan angka kemiskinan tahun 2015 masih akan mencapai sekitar 10,6 persen atau 26,3 juta orang, yang 18,1 juta diantaranya adalah penduduk perdesaan. Dengan tingkat kemiskinan tersebut, jumlah penduduk yang kurang mampu mengakses pangan masih sangat banyak. Pada tahun 2008, jumlah penduduk yang masih termasuk kategori sangat rawan pangan masih sekitar 25,1 juta orang atau sekitar 11,1 persen.

Penyebab utama kemiskinan penduduk perdesaan yang sebagian besar berpenghasilan utama sebagai petani adalah karena sebagian besar petani tergolong petani kecil dengan rata-rata luas penguasaan lahan kurang dari 0,5 hektar. Jumlah petani kecil secara nasional menurut Sensus Pertanian 2003 mencapai 56,4 persen, yang terdiri dari petani gurem dengan penguasaan lahan kurang dari 0,1 hektar sebanyak 17,2 persen dan 39,2 persen berada pada kelompok luas 0,1 – 0,5 hektar (BPS, 2005). Faktor kunci untuk meningkatkan kesejahteraan petani agar keluar dari kemiskinan, terutama adalah melalui peningkatan akses penguasaan lahan petani. Dengan demikian, kebijakan distribusi lahan yang merupakan perwujudan program reforma agraria demi keadilan dan kesejahteraan masyarakat merupakan agenda yang harus menjadi *mainstream* bangsa.

Agar program reforma agraria efektif meningkatkan kesejahteraan rumah tangga petani, maka pemerintah perlu menyediakan lahan sesuai dengan kebutuhan luas lahan usahatani minimal untuk rumah tangga petani agar mampu keluar dari kemiskinan. Kebijakan reforma agraria melalui distribusi perlu disertai dengan insentif berusaha melalui jaminan harga produk yang layak, jaminan pasar, kemudahan akses sarana produksi dengan harga yang layak menurut imbalan harga produk, serta pengembangan kegiatan ekonomi non pertanian di perdesaan yang mendukung kegiatan usahatani.

Diantara kelompok petani, yang paling perlu mendapat perhatian dilihat dari tingkat kesejahteraan dan kaitannya dengan luasan lahan yang dikuasai adalah petani tanaman pangan, khususnya padi. Padi atau beras secara nasional merupakan komoditas strategis dengan jumlah rumah tangga petani padi paling dominan diantara komoditas pangan lain. Jumlah rumah tangga petani padi sekitar 65 persen dari total rumah tangga petani sehingga program dan kebijakan pembangunan pertanian dan perdesaan yang ditujukan untuk peningkatan kesejahteraan petani padi juga berdampak positif terhadap ekonomi rumah tangga perdesaan secara umum. Disamping upaya peningkatan produksi padi, dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani padi, petani perlu didorong pula untuk mengembangkan berbagai kemungkinan komoditas pangan lain seperti jagung dan kedele.

Dengan demikian, permasalahan yang perlu dianalisis lebih mendalam adalah yang terkait dengan sempitnya rataan penguasaan lahan sehingga kebijakan reforma agraria dan kebijakan pembangunan pertanian yang akan dilakukan mampu mengangkat kesejahteraan petani atau mengeluarkan petani dari kemiskinan adalah: berapa luasan lahan minimal agar petani dapat sejahtera atau keluar dari kemiskinan? Dengan kondisi penguasaan lahan oleh petani yang rata-rata sempit atau bahkan tergolong ke dalam petani gurem, kebijakan apa yang perlu segera dilakukan oleh pemerintah untuk mengangkat kesejahteraan para petani tersebut ? Berdasarkan permasalahan tersebut, makalah ini bertujuan

untuk: (1) Menganalisis kebutuhan lahan usahatani minimal dan harga output minimal agar rumah tangga tani mampu keluar dari perangkap kemiskinan, (2) Menganalisis peran reforma agraria dalam meningkatkan kesejahteraan petani, dan (3) Menyajikan saran kebijakan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rumah tangga petani.

EKSISTENSI PETANI KECIL DAN PETANI GUREM

Definisi petani kecil (pertanian skala kecil). yang selama ini digunakan sebagai acuan secara umum didasarkan pada luas lahan usahatani atau jumlah ternak yang dimiliki atau dikelola (von Braun, 2004). Di Indonesia, definisi petani kecil lebih sering mengacu pada luas lahan usahatani. Sayogyo (1977) mengelompokkan petani di Jawa ke dalam tiga kategori, yaitu : petani skala kecil dengan luas lahan usahatani $<0,5$ ha, skala menengah dengan luas lahan usahatani $0,5-1,0$ ha, dan skala luas dengan luas lahan usahatani $>1,0$ ha. Badan Pusat Statistik (BPS) juga mengadopsi definisi yang sama untuk pengelompokan rumah tangga petani menurut luas lahan usahatani. Definisi di atas umumnya berlaku untuk tanaman pangan dan sayuran, sedangkan untuk tanaman perkebunan pada umumnya menggunakan konsep yang lain karena rata-rata luas lahan usahatani lebih luas dibandingkan petani tanaman pangan dan sayuran.

Data Sensus Pertanian yang dipublikasikan oleh BPS setiap periode sepuluh tahun menunjukkan bahwa jumlah petani kecil meningkat dari 45,3 persen pada tahun 1993 menjadi 56,4 persen pada tahun 2003. Struktur penguasaan lahan oleh rumah tangga petani terkonsentrasi pada kelompok luas lahan $0,10-0,49$ ha. Jika kelompok petani kecil dengan luas lahan $<0,5$ ha didisagregasi ke dalam kelompok luas $<0,10$ ha dan $0,10 - 0,49$ ha, maka jumlah petani kecil dengan luas penguasaan lahan $<0,10$ ha meningkat sangat nyata, yaitu dari 7,54 persen pada tahun 1993 menjadi 17,2 persen pada tahun 2003. Sebaliknya, jumlah petani pada kelompok penguasaan lahan $>0,50$ ha pada periode yang sama secara absolut meningkat walaupun secara relatif jumlahnya menurun. Artinya, dengan meningkatnya jumlah rumah tangga pengguna lahan, terjadi fragmentasi lahan yang mengarah kepada peningkatan jumlah petani kecil pada kelompok luas $<0,1$ ha.

Sebaran petani menurut luas penguasaan menunjukkan bahwa bagian terbesar adalah petani dengan luas penguasaan antara $0,1-0,49$ ha. Dengan mengakumulasi nilai pada setiap kelas luas penguasaan lahan, jika digunakan batas 1 ha untuk disebut dalam katrgori petani kecil, maka jumlahnya sekitar 76 persen; dan jika angka diturunkan menjadi $0,5$ ha sesuai dengan definisi Sayogyo, jumlahnya masih lebih dari separuh (53 persen). Di Pulau Jawa, lokasi dimana 58 persen petani Indonesia berada, dengan batas atas 1 ha sekitar 90 persen diantaranya termasuk dalam kategori petani kecil, dan selanjutnya jika

batas atas yang digunakan adalah 0,5 ha maka persentase petani yang tercakup dalam kelompok tersebut jumlahnya lebih dari dua pertiga atau 69 persen (Sumaryanto, 2009).

Data panel mikro PATANAS Tahun 2010 pada agroekosistem lahan sawah menunjukkan kecenderungan yang sama. Distribusi petani dominan pada klas pemilikan lahan 0,25 – 0,499 ha. Jumlah petani tidak memiliki lahan sendiri mencapai 19,5 persen di Jawa dan 17,3 persen di Luar Jawa. Kelompok petani tidak memiliki lahan tersebut mengusahakan lahan melalui bagi hasil, sewa, gadai dan sebagainya. Jumlah petani gurem, dengan luas pemilikan lahan kurang dari 0,5 ha, mencapai 41,6 persen. Selanjutnya, distribusi rumah tangga petani menunjukkan persentasi mengecil dengan meningkatnya klas pemilikan lahan. Namun apabila diamati lebih lanjut, pada klas luas pemilikan lahan $\geq 1,75$ ha (pada klas ini, untuk usahatani tanaman pangan sudah dapat digolongkan sebagai klas lahan luas) jumlah pemilik lahan cukup besar, yaitu sebesar 9,1 persen dan jumlah kelompok pemilikan lahan antara 0,75 – 1,749 ha total sebanyak 32 persen. Hal ini menunjukkan kecenderungan terjadi pemusatan pemilikan lahan, dimana di satu sisi jumlah petani kecil dominan, namun di sisi lain pemilik lahan luas juga relatif tinggi.

Fakta inilah yang mendorong semakin perlunya restrukturisasi pemilikan lahan sehingga diperlukan kebijakan konkrit guna meningkatkan pemilikan lahan petani kecil sehingga dapat meningkatkan pula kesejahteraan petani. Presiden Susilo Bambang Yudoyono pada pidato awal tahun 2007 di TVRI (31/01/2007) menyinggung tentang rencana pemerintah untuk menjalankan pembaruan agraria (*Reforma Agraria*) dengan konsep melakukan redistribusi tanah negara kepada sejumlah rumah tangga yang dikategorikan sebagai petani termiskin. Namun sayangnya rencana tersebut sampai sekarang juga belum terwujud. Sebagai pembanding, rata-rata luas lahan usahatani padi per kapita (total luas lahan usahatani padi dibagi total jumlah penduduk) Indonesia hanya sekitar 646 m², sedangkan Vietnam 986 m², China 1120 m², India 1590 m²; dan Thailand 5230 m² (Pasaribu, 2009).

Sejalan dengan meningkatnya jumlah petani kecil, rata-rata luas pemilikan lahan juga menurun. Pada usahatani sawah di Jawa, rata-rata luas lahan menurun dari 0,49 ha pada tahun 1995 menjadi 0,36 ha pada tahun 2007. Menurunnya rata-rata luas pemilikan lahan secara konsisten juga terjadi pada usahatani lain, yaitu usahatani lahan kering yang berbasis tanaman pangan dan hortikultura dan usahatani lahan kering berbasis perkebunan. Di Luar Jawa rata-rata luas pemilikan lahan masih lebih besar dibanding di Jawa, namun dalam sepuluh tahun terakhir juga cenderung menurun (Susilowati *et al.*, 2008).

Menurut pemahaman umum, usahatani pada lahan sempit kurang efisien sehingga secara umum lebih disukai usahatani dengan skala luas. Namun dari beberapa hasil kajian menyimpulkan bahwa usahatani skala kecil pada dasarnya tidak lebih buruk dibandingkan usahatani skala luas, paling tidak memiliki

efisiensi produksi yang sama (Peterson, 1997). Argumen skala ekonomi mempengaruhi efisiensi produksi hanya berlaku pada kegiatan industri, bukan pada kegiatan pertanian. Bahkan menurut Rosset (1999), terdapat bukti yang menunjukkan hubungan terbalik antara luas lahan dan produktivitas. Berdasarkan hasil-hasil kajian tersebut, Sudaryanto *et al.* (2009) menyimpulkan bahwa ukuran usahatani tidak menjadi masalah pada tataran implementasi usahatani. Permasalahan sempitnya penguasaan lahan usahatani lebih pada aspek pemenuhan kebutuhan rumah tangga dari hasil usahatani. Usahatani lahan sempit, meskipun dilakukan secara intensif tetap tidak akan dapat memenuhi kebutuhan rumah tangga sehingga perlu upaya tambahan pendapatan dari sumber lain. Hasil kajian PATANAS (Susilowati *et al.*, 2010; Sudaryanto dan Sumaryanto, 2008) juga memperlihatkan bahwa dengan adanya kecenderungan penurunan luas penguasaan lahan, pangsa pendapatan rumah tangga dari sektor pertanian terhadap total pendapatan juga cenderung menurun. Konsekuensi lebih lanjut adalah meningkatnya alokasi curahan kerja non pertanian sebagai pekerjaan sampingan dan meningkatnya arus urbanisasi. Terdapat hubungan terbalik secara nyata antara luas usahatani dengan peluang migrasi ke kota. Tingginya tingkat urbanisasi yang tanpa dibarengi dengan ketrampilan memadai akan menjadi beban sosial dan ekonomi perkotaan.

BERAPA LUAS GARAPAN MINIMAL AGAR PETANI SEJAHTERA ?

Konsekuensi dari kondisi penguasaan lahan sempit terutama adalah terkait dengan kemampuan memenuhi kebutuhan minimal rumah tangga seperti yang telah diuraikan sebelumnya. Dengan kata lain apakah dengan luasan lahan yang diusahakan tersebut rumah tangga tani mampu keluar dari kemiskinan. Dalam konteks kebijakan distribusi lahan dalam rangka pengentasan kemiskinan, maka perlu diketahui berapa luasan usahatani minimal yang harus dikelola rumah tangga petani agar mereka tidak termasuk ke dalam kelompok rumah tangga miskin. Dengan demikian sasaran kebijakan pemerintah terkait dengan usahatani pangan bukan hanya sekedar menetapkan harga dasar atau HPP yang mampu memberikan keuntungan usahatani (minimal 30 persen sesuai dengan standar penetapan HPP), namun memiliki sasaran lebih luas lagi yaitu terkait dengan pengentasan kemiskinan. Dari analisis usahatani, bisa jadi usahatani mereka menguntungkan, namun dengan luas lahan usahatani yang sempit, hasilnya belum mampu digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar minimum rumah tangga.

Berdasarkan hasil analisis data PATANAS tahun 2010 yang dilakukan di desa-desa di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan (Susilowati *et al.*, 2010), diketahui bahwa usahatani padi sawah yang dilakukan oleh petani pemilik adalah menguntungkan. Dengan memperhitungkan seluruh biaya ril yang dikeluarkan dan telah memperhitungkan sewa lahan, maka keuntungan usahatani padi sawah di desa-desa PATANAS rata-

rata mencapai Rp. 7,4 juta/ha per musim tanam (nilai *Revenue/Cost* atau R/C adalah 1,97). Sementara luas lahan usahatani yang diperlukan untuk mencapai titik impas usahatani padi (nilai produksi-biaya = 0) secara rata-rata adalah sebesar 0,51 hektar.

Usahatani jagung dan kedele juga menunjukkan adanya keuntungan. Besar keuntungan usahatani jagung (tanpa mempertimbangkan jagung lokal dan hibrida) dengan memperhitungkan seluruh biaya riil yang dikeluarkan dan telah memperhitungkan sewa lahan, mencapai Rp. 4 juta/hektar/musim (nilai R/C = 2,46). Sementara untuk usahatani kedele, keuntungannya mencapai Rp. 3,6 juta/ha/musim (R/C = 2,18). Luas lahan usahatani yang diperlukan untuk mencapai titik impas usahatani jagung dan kedele secara rata-rata masing-masing sebesar 0,41 hektar dan 0,46 hektar.

Analisis usahatani padi, jagung dan kedele di atas berdasar pada luasan lahan satu hektar, sementara rata-rata luas penguasaan lahan usahatani padi kenyataannya hanya 0,37 ha, 0,32 ha untuk jagung dan 0,23 ha untuk kedele. Apakah dengan pendapatan dari usahatani seluas itu rumah tangga sudah dapat dikatakan sejahtera? Ukuran sejahtera adalah sangat relatif. Banyak indikator yang digunakan sebagai ukuran kesejahteraan. Dalam kajian ini agar petani dapat dikatakan sejahtera, indikator yang digunakan adalah rumah tangga petani tidak tergolong sebagai rumah tangga miskin atau dengan kata lain pendapatan yang diperoleh dari usahatani berada di atas garis batas kemiskinan. Garis Batas Kemiskinan (GK) di wilayah perdesaan yang telah dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik berbeda-beda untuk setiap provinsi. Besar GK di provinsi desa-desa Patanas (tahun 2010) berkisar Rp. 151.879 – Rp. 201.810,-/kapita/bulan atau Rp. 1,8 juta – Rp. 2,5 juta/kapita/tahun dengan nilai rata-rata Rp. 2,26 juta/kapita/tahun.

Dengan asumsi bahwa pendapatan total petani hanya dari usahatani padi sawah selama dua musim dalam setahun, maka agar petani padi dapat dikatakan sejahtera atau keluar dari kemiskinan atau dengan kata lain pendapatan mereka setara atau di atas Garis Batas Kemiskinan BPS, maka luasan lahan yang dibutuhkan per rumah tangga tani padi minimal seluas 0,65 ha/kapita/tahun (Susilowati *et al.*, 2010). Hal yang sama bagi petani jagung dan kedele, dengan asumsi pendapatan rumah tangga hanya berasal dari usahatani jagung atau kedele dua musim dalam setahun maka agar petani jagung/kedele dapat dikatakan sejahtera atau pendapatan mereka setara atau di atas garis kemiskinan, luasan lahan yang dibutuhkan per rumah tangga tani jagung minimal seluas 1,12 ha/kapita/tahun dan kedele 0,74 ha/kapita/tahun (Susilowati *et al.*, 2010). Pada kenyataannya, rata-rata luas penguasaan lahan usahatani padi oleh rumah tangga tani hanya 0,37 ha, 0,32 ha untuk usahatani jagung dan 0,23 ha untuk usahatani kedele. Masih diperlukan tambahan lahan yang cukup besar untuk mereka agar dapat keluar dari kemiskinan.

Namun, kebutuhan luas lahan ini dapat berkurang karena pada kenyataannya rumah tangga petani tidak hanya menggantungkan pendapatan

mereka dari sektor pertanian saja tetapi juga dari sektor non pertanian. Dari hasil penelitian PATANAS tahun 2010 (Susilowati *et al.*, 2010), diketahui bahwa kontribusi pendapatan rumah tangga petani padi dari sektor pertanian hanya 59,5 persen, selebihnya sebesar 40,5 persen adalah dari sektor non pertanian. Dengan mengacu pada total pendapatan rumah tangga dari sektor pertanian dan non pertanian tersebut, maka kebutuhan lahan minimal agar petani mencapai atau melewati Garis Kemiskinan akan dapat ditekan.

Dengan terbatasnya rata-rata luas pemilikan lahan oleh rumah tangga, untuk meningkatkan pendapatan rumah tangga tani, dengan demikian kata kuncinya adalah pengembangan industri dan ekonomi non pertanian yang berbasis sektor pertanian dan didukung oleh fasilitas infrastruktur yang memadai (jalan, penerangan, transportasi dan sebagainya). Pengembangan pasar input dan output yang kondusif bagi kegiatan usahatani akan membantu kegiatan usahatani dan akhirnya berdampak positif bagi peningkatan kesejahteraan mereka.

PERAN KEBIJAKAN HARGA DAN REFORMA AGRARIA

(1) Kebijakan Harga dan Kesejahteraan Petani

Harga produk pertanian, khususnya komoditas pangan juga menjadi faktor yang sangat menentukan pendapatan petani. Dengan kondisi luasan lahan usahatani yang umumnya sempit dan *given* serta sulit untuk ditingkatkan skala usahanya, maka kebijakan penyesuaian harga produk untuk meningkatkan profitabilitas usahatani menjadi salah satu faktor penentu yang sangat penting untuk mensejahterakan petani. Dengan rata-rata luas pengusahaan lahan usahatani padi, jagung dan kedele hanya sekitar 0,3 ha per rumah tangga tani dan dengan asumsi pendapatan petani hanya mengandalkan dari sektor pertanian saja, maka produksi pada luasan lahan tersebut dengan tingkat harga kini, tidak akan mampu menempatkan pendapatan petani diatas Garis Batas Kemiskinan. Oleh sebab itu, dengan kondisi luas lahan yang diusahakan petani seperti sekarang, yaitu rata-rata sebesar 0,37 ha untuk padi, 0,32 ha untuk jagung dan 0,23 ha untuk kedele, maka harga output di tingkat petani harus ditingkatkan agar pendapatan petani mampu berada diatas Garis Batas Kemiskinan. Dari hasil analisis, untuk mencapai tujuan tersebut Harga Gabah Kering Panen (GKP) perlu ditingkatkan dari rata-rata Rp. 2.716,-/kg (kondisi harga tahun 2010) menjadi Rp. 3.328,-/kg, atau meningkat 36 persen. Harga jagung pipilan kering dari Rp. 2.500,-/kg menjadi Rp. 6.838,-/kg (atau naik 174 persen) dan harga kedelai ose (kupas kering) naik dari Rp. 5.500,-/kg menjadi Rp. 16.871,-/kg (atau naik 207 persen).

Namun perlu diperhatikan bahwa peningkatan harga di atas adalah dengan memperhitungkan luasan lahan rata-rata petani seperti telah diuraikan, dan dengan mengasumsikan pendapatan petani hanya berasal dari usahatani dua musim setahun. Jika perlu dilakukan penyesuaian harga produk ditingkat usahatani

dengan basis peningkatan pendapatan petani agar berada di atas garis kemiskinan, maka perlu memperhitungkan kontribusi pendapatan sektor non pertanian terhadap total pendapatan rumah tangga petani yang mencapai 40,5 persen, sehingga penyesuaian harga GKP, jagung pipilan kering dan kedelai ose akan lebih rendah dari Rp. 3.328,-/kg, Rp. 6.838,-/kg, dan Rp. 16.871,-/kg.

(2) Reforma Agraria dan Kesejahteraan Petani

Secara umum lahan merupakan satu-satunya aset petani untuk memperoleh pendapatan. Namun dengan kondisi tingkat pemilikan dan penguasaan lahan rumah tangga yang relatif sempit seperti telah diuraikan dan adanya kecenderungan meningkatnya kesenjangan pemilikan lahan, maka salah satu solusi untuk meningkatkan pendapatan petani agar mereka sejahtera atau paling tidak keluar dari kelompok rumah tangga miskin adalah melalui perbaikan struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan lahan.

Perlunya upaya memperbaiki struktur pemilikan lahan masyarakat tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 yang lebih dikenal luas sebagai Reforma Agraria (*Agrarian Reform*). Hakekat reforma agraria adalah "Penataan kembali (atau pembaruan) struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah/ wilayah, demi kepentingan petani kecil, penyakap, dan buruhtani tak bertanah" (Wiradi, 2000). Penataan kembali struktur pemilikan dan penguasaan tanah bahkan dapat memiliki makna penataan ulang struktur penguasaan tanah yang didalamnya dapat meliputi aktivitas perbaikan struktur agraria yang timpang, redistribusi tanah dan pembatasan atau pencegahan konsentrasi penguasaan tanah dan didalamnya terkandung pula aktivitas untuk menata ulang sistem bagi hasil dalam kegiatan pertanian dan aktivitas-aktivitas yang diperlukan bagi tumbuhnya ekonomi rakyat yang kuat, khususnya yang berbasis perdesaan serta membangun fondasi keadilan sosial yang kokoh, yang sejalan dengan amanah UUPA 1960. Dengan demikian, istilah *landreform* dan pembatasan luas penguasaan lahan maksimal merupakan bagian dari reforma agraria.

Reforma Agraria dapat diartikan sebagai suatu upaya sistematis, terencana, dan dilakukan secara relatif cepat, dalam jangka waktu tertentu dan terbatas, untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial; yang dimulai dengan langkah menata ulang penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya, kemudian disusul dengan sejumlah program pendukung lain untuk meningkatkan produktivitas petani khususnya dan perekonomian rakyat pada umumnya. Inti dari *reforma agraria* adalah *landreform* dalam pengertian redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. *Landreform* sendiri berkaitan dengan perubahan struktur secara institusional yang mengatur hubungan manusia dengan tanah. Pada dasarnya, *landreform* memerlukan program redistribusi tanah untuk keuntungan pihak yang mengerjakan tanah dan pembatasan dalam hak-hak individu atas sumber-sumber tanah. Namun *landreform* tidak akan berhasil jika tidak didukung oleh program-

program penunjang seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran, dan sebagainya (Wiradi, 2000).

Namun kebijakan reforma agraria pada era pemerintahan periode sekarang terkesan melakukan penyederhanaan terhadap pengertian reforma agraria. Program reforma agraria yang dikampanyekan oleh pemerintah sekarang lebih difokuskan pada redistribusi lahan secara terbatas dan sertifikasi tanah. Program redistribusi tanah yang direncanakan berasal dari hutan produksi yang bisa dikonversi bahkan sampai saat ini belum juga terealisasi. Menurut BPN RI (2011), di Indonesia terdapat potensi tanah untuk pengembangan pangan seluas 8,15 juta ha yang tersebar di 17 provinsi atau di 104 kabupaten atau di 629 lokasi. Potensi ketersediaan lahan tersebut akan digunakan untuk program redistribusi lahan. Dengan kondisi dan permasalahan pemilikan lahan yang ada dewasa ini, maka aktivitas redistribusi tanah harus disertai dengan sejumlah program ikutan yang harus disediakan secara terprogram pula, yakni penyediaan segala kemudahan bagi petani penerima tanah untuk memulai mengembangkan potensi produktivitasnya di tanah yang mereka terima. Untuk itu, peran pemerintah dalam pelaksanaan *reforma agraria* sangat penting, bahkan tidak tergantikan, termasuk menyediakan prasyarat-prasyaratnya

Struktur pemilikan lahan yang semakin timpang serta meningkatnya jumlah tunakisma dan petani gurem menjadi alasan semakin mendesaknya dilakukan reforma agraria secara nyata. Dari hasil analisis yang sudah disajikan pada bagian sebelumnya, bahwa agar rumah tangga petani pangan dapat berada di atas garis kemiskinan, diperlukan lahan usahatani minimal berkisar 0,71 – 1,1 ha, sementara kondisi penguasaan lahan aktual oleh masyarakat rata-rata kurang dari 0,5 ha. Dengan pemilikan/penguasaan lahan kurang dari 0,5 ha per rumah tangga, maka pendapatan dari usahatani tidak akan mencukupi untuk kebutuhan keluarga. Barangkali inilah yang menjadi latar belakang pemerintah periode sekarang memfokuskan pada program *landreform* dalam artian melakukan redistribusi lahan yang dilengkapi dengan program sertifikasi lahan.

POTENSI LAHAN DAN KENDALA REFORMA AGRARIA

(1) Potensi Lahan Obyek *Landreform*

Salah satu persoalan pokok terkait dengan pelaksanaan redistribusi lahan adalah tersedianya data potensi lahan sebagai obyek *landreform*. Menurut Badan Pertanahan Nasional (2011), secara nasional tersedia lahan untuk keperluan pengembangan tanaman pangan yang bersumber dari : (a) Tanah bekas kawasan hutan yang telah dilepaskan dan belum dimanfaatkan, (b) Tanah dalam kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dan dapat dilepaskan untuk tujuan pengembangan pangan dan energi, (c) Tanah terindikasi terlantar yang dapat ditertibkan dan didayagunakan untuk pengembangan pangan, dan (d) tanah yang dikuasai masyarakat yang secara fisik berpotensi untuk pengembangan pangan.

Sejalan dengan prinsip reforma agraria, pemerintah dapat melakukan pengembangan di atas tanah-tanah tersebut untuk pengusahaan pertanian dengan tetap mempertahankan penguasaan dan pemilikan oleh masyarakat. Terdapat kira-kira 94,1 juta hektar lahan yang dikategorikan sebagai lahan potensial untuk pertanian, yaitu lahan yang secara biofisik, terutama dari aspek kelerengan, sifat fisika, kimia dan biologi sesuai atau cocok untuk dikembangkan sebagai lahan pertanian (Mulyani dan Las, 2008). Yang dimaksud sesuai atau cocok untuk lahan pertanian ialah lahan tersebut secara teknis-agronomis mampu mendukung pertumbuhan tanaman dan atau pengembangan ternak secara optimal serta apabila lahan tersebut dikelola dengan baik tidak akan mengganggu kelestarian sumberdaya dan lingkungan. Lahan potensial seluas 94, 1 juta ha, sudah mempertimbangkan penetapan kawasan hutan konservasi dan hutan lindung, namun sejauh ini belum mempertimbangkan aspek hukum dan sosial seperti status kepemilikan, peruntukan dan ketersediaan infrastruktur penunjang. Dengan demikian, lahan potensial dapat berada pada kawasan budidaya pertanian yang meliputi tipologi lahan basah maupun lahan kering serta kawasan hutan produksi dan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK). Dari jumlah tersebut lahan yang potensial dapat dijadikan lahan sawah untuk memproduksi tanaman pangan seluas 25,40 juta hektar. Sampai saat ini jumlah lahan yang sudah dibuka menjadi lahan sawah (lama dan baru) baik sawah beririgasi maupun non irigasi baru seluas 7,99 juta hektar. Dengan demikian masih ada potensi dan peluang untuk melakukan perluasan sawah seluas sekitar 17,51 juta hektar. Potensi ini baru memperhitungkan kesesuaian dari aspek teknis, belum mempertimbangkan aspek lain seperti ketersediaan tenaga kerja, infrastruktur penunjang (irigasi, transportasi dan komunikasi), status kepemilikan lahan, peruntukan lahan serta Rencana Tata Ruang Wilayah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota (RTRWP & RTRW Kabupaten/Kota).

Kawasan hutan yang dapat digunakan untuk mendukung produksi pangan seluas sekitar 200.000 ha. Areal tersebut dapat dimanfaatkan untuk mendukung peningkatan produksi beras nasional dengan ketentuan ada kejelasan penanggungjawab pengelolaan kawasan untuk pangan. Diharapkan BUMN maupun BUMS berperan dalam pengelolaan pembukaan lahan tersebut (Santoso, 2011).

(2) Kendala Pelaksanaan Reforma Agraria

Pentingnya kebijakan reforma agraria seharusnya bukan lagi merupakan wacana namun sudah harus merupakan rencana pelaksanaan yang lebih mengarah kepada kepastian, baik dilihat dalam konteks peraturan hukum maupun teknis pelaksanaannya. Namun pada kenyataannya, sejak kebijakan reforma agraria dipopulerkan melalui UUPA tahun 1960 sampai sekarang masih belum jelas upaya apa yang akan dilakukan. Program pemerintah terkait dengan reforma agraria yang saat ini difokuskan pada redistribusi lahan, sampai saat ini juga

belum terlaksana. Padahal lebih jauh lagi, hakekat reforma agraria bukanlah semata-mata tentang hal tersebut. Wiradi (2000) menyampaikan bahwa pelaksanaan Reforma Agraria memang tidaklah mudah. Diperlukan berbagai prasyarat untuk terselenggaranya Reforma Agraria terutama terkait dengan data yang lengkap tentang lahan obyek *landreform*. Menurut Wiradi (2000), kesulitan dalam pelaksanaan *landreform* bukan hanya terkait dengan identifikasi lahan obyek *landreform*, namun juga masalah kesiapan dan mekanisme petani penerima lahan dan peran serta intervensi dari pemerintah. Dalam implementasi praktis, Jamal (2000) menguraikan hambatan-hambatan teknis dalam melakukan reforma agraria terutama terkait dengan obyek yang akan direformasi, yaitu berkaitan dengan sumberdaya lahan dan semua yang ada di atasnya; pelaku, yaitu pemberi dan penerima lahan; serta aturan main yaitu peraturan undang-undang dan kelembagaan yang melekat pada obyek tersebut. Selama hal ini tidak dijalankannya reforma agraria akan tetap mengakibatkan berbagai persoalan struktural di Indonesia, diantaranya rapuhnya struktur perekonomian bangsa, terjadinya ketimpangan struktur penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria yang sangat tajam yang pada gilirannya telah menciptakan kondisi ketidakadilan sosial dan kemiskinan, maraknya konflik agraria yang disertai dengan pelanggaran hak asasi manusia, terbentuknya sistem hukum agraria yang tumpang tindih dan tidak berorientasi pada kepentingan rakyat, serta terbanggunya politik agraria yang lebih mementingkan pengusaha besar dengan alasan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

PENUTUP

Luas lahan usahatani relatif sempit dan kesenjangan pemilikan lahan juga semakin tinggi. Oleh sebab itu, untuk meningkatkan pendapatan petani perlu dilakukan perbaikan struktur pengusahaan lahan. Reforma agraria hadir sebagai upaya menata kembali atau memperbaharui struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan tanah demi kepentingan petani kecil, penyakap dan buruh tani tak bertanah.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang lahir pada tahun 1960 hingga kini belum dilaksanakan secara optimal. Aturan-aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah mengenai pertanahan dan tata ruang seharusnya berdasar pada UUPA tersebut dan juga mendukung implementasi reforma agraria hingga lapis terbawah. Namun pada kenyataannya justru banyak aturan pemerintah pusat dan daerah, dan penerapan aturan tersebut dilapang, tidak sejalan dengan reforma agraria. Data sensus pertanian BPS yang menunjukkan semakin meningkatnya jumlah petani gurem pada periode 1993-2003 menjadi bukti kuat tidak optimalnya implementasi reforma agraria.

Reforma agraria merupakan gabungan aspek *landreform* dalam arti sempit, yaitu redistribusi lahan, dan aspek *non landreform*. Redistribusi lahan dilakukan untuk meningkatkan skala lahan usahatani yang diusahakan petani. Redistribusi lahan dapat dilakukan dengan cara membagikan tanah-tanah negara, konsolidasi lahan, pembagian lahan-lahan swasta dan transmigrasi. Karena sangat terbatasnya lahan yang dapat didistribusi di Pulau Jawa maka pilihan transmigrasi menjadi prioritas.

Aspek *non landreform* dalam reforma agraria adalah menyangkut penggunaan lahan yang didistribusikan tersebut. Reforma agraria akan berhasil bila didukung oleh kebijakan pengembangan ekonomi pertanian. Kebijakan pemberian subsidi atau bantuan pupuk dan benih harus terus dilakukan. Selain itu infrastruktur listrik, jalan aspal, pengairan dan irigasi, pasar, industri pengolahan dan komunikasi harus disediakan. Disinilah peran pemerintah sangat penting. Dalam program transmigrasi ini, terutama penyediaan infrastruktur dan pemberian bantuan hingga petani mandiri, harus melibatkan seluruh elemen pemerintah, masyarakat dan swasta terkait. Kebijakan harga produk di tingkat petani untuk mencapai profitabilitas yang layak dan harga yang stabil juga perlu diupayakan dalam konteks peningkatan kesejahteraan rumah tangga petani. Selain itu, perlu kebijakan pemerintah untuk mengelola/membenahi tanah *absentee*.

DAFTAR PUSTAKA

- Mulyani A. dan I. Las. 2008. Potensi Sumber Daya Lahan Dan Optimalisasi Pengembangan Komoditas Penghasil Bioenergi Di Indonesia. Balai Besar Penelitian dan pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Badan Pusat Statistik. Sensus Pertanian 1993 dan 2003. BPS. Jakarta.
- BPN RI. 2011. Pertanahan dalam Rangka Pengembangan Pangan. Bahan Presentasi Rakor Pangan Kamar Dagang dan Industri, Jakarta, 26 Juli 2011.
- Jamal, E. 2000. Beberapa permasalahan dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria di Indonesia. FAE, 18 (1 dan 2):16-24. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Krishnaji. N. 1991. Land Market on Dispossession of Peasantry. Indian Journal of Agricultural Economics, 46(3):328-334.
- Pasaribu, B. 2009. Peran Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan Menunjang Tata Ruang dan Kedaulatan Pangan. Bahan Presentasi yang disampaikan pada Lokakarya Pembaruan Agraria Pertanian Nasional pada 3 September 2009 di Jakarta.
- Peterson, W.L. 1997. Are Large Farms More Efficient? Staff Paper Series No.P97-2. Department of Applied Economics, College of Agricultural, Food and Environmental Sciences, University of Minnesota.

- Rosset, P. 1999. *The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture in the Context of Global Trade Negotiation*. The Society for International Development. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi.
- Santoso, H. 2011. Peran Sektor Kehutanan dalam Mendukung Akses Pangan. Bahan Presentasi pada Seminar Nasional Hari Pangan Sedunia XXI. Jakarta, 29 September 2011.
- Sajogyo. 1977. Golongan Miskin dan Partisipasi dalam Pembangunan (Poor Household and Their Participation in Development). *Prisma*, VI(3):10-17.
- Sudaryanto, T., and Sumaryanto. 2008. Changing Rural Household Income in Indonesia: 1995-2007. Paper presented at the 6th Asian Association of Agricultural Economist International Conference: Asian Economy Renaissance: What Is in It for Agriculture? Manila, Philipinnes, 28-30 August, 2008.
- Sudaryanto, T., S.H. Susilowati, and Sumaryanto. 2009. Increasing Trend of Small Farms in Indonesia: Causes and Consequences. Paper presented at the 111th EAAE - IAAE Seminar " Small Farms: Persistence or Declined?". University of Kent, Canterbury, UK, 25 - 26 June, 2009.
- Sumaryanto. 2009. Eksistensi Pertanian Skala Kecil Dalam Era Persaingan Pasar Global. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Peningkatan Daya Saing Agribisnis Berorientasi Kesejahteraan Petani" yang diselenggarakan Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian (PSEKP), Badan Litbang Pertanian, Departemen Pertanian pada Tanggal 14 Oktober 2009 di Bogor.
- Susilowati, S.H., B. Hutabarat, M. Rachmat, Sugiarto, Supriyati, A.K. Zakaria, H. Supriyadi, A. Purwoto, Supadi, B. Winarso, M. Iqbal, D. Hidayat, T.B. Purwantini, R. Elizabeth, C. Muslim, T. Nurasa, M. Maulana, dan R. Aldillah. 2008. Konsorsium Penelitian Karakteristik Sosial Ekonomi Petani pada Berbagai Tipe Agroekosistem. Arah Perubahan Penguasaan Lahan dan Tenaga Kerja Serta Pengaruhnya Bagi Produktivitas Usahatani dan Pendapatan Rumah Tangga. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Susilowati, S.H., Budiman Hutabarat, Muchjidin Rachmat, Adreng Purwoto, Sugiarto, Supriyati, Supadi, Amar Kadar Zakaria, Bambang Winarso, Herman Supriyadi, Tri Bastuti Purwantini, Roosganda Elizabeth, Deri Hidayat, Tjetjep Nurasa, Chaerul Muslim, Mohamad Maulana, Muhammad Iqbal dan Rizma Aldilah. 2010. Indikator Pembangunan Pertanian Dan Pedesaan: Karakteristik Sosial Ekonomi Petani Padi. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- von Braun, J. 2004. Small-Scale Farmers in Liberalised Trade Environment. In Huvio, T., J. Kola, and T. Lundström (Eds.). *Small-Scale Farmers in Liberalised Trade Environment*. Proceeding of the Seminar on October 2004 in Haiko Finland. Publication No. 38 Agricultural Policy, Department of Economics and Management, University of Helsinki, Helsinki.
- Wiradi, G. 2000. *Reforma Agraria. Perjalanan Yang Belum Berakhir*. Insist Press bekerjasama dengan KPA dan Pustaka Pelajar. Yogyakarta.