

“Peran Keanekaragaman Hayati untuk Mendukung Indonesia sebagai Lumbung Pangan Dunia”

**Memperkuat dan Melindungi Akses Petani atas Lahan Pertanian:
Kelembagaan Formal Lahan Pertanian di Indonesia**

Osmet

*Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian, Universitas Andalas, Padang
(osmettt@gmail.com)*

Abstrak

Makalah ini mengungkapkan keberadaan ketentuan-ketentuan dalam kelembagaan formal lahan pertanian di Indonesia yang sangat mendukung dan melindungi akses petani terhadap lahan pertanian. Kalau aturan-aturan ini ditegakkan secara konsisten maka pasar lahan pertanian akan efektif pada level kecamatan saja sehingga lahan pertanian akan berada dalam jangkauan kebanyakan petani karena harga lahan akan nisbi rendah tergantung perimbangan pasok dan permintaan dalam kecamatan saja, dan ini akan diperkuat pula dengan minimumnya *land grabbing* (oleh non-petani dan/atau petani dari luar kecamatan). Dengan demikian, pertanian Indonesia akan dicirikan oleh dominasi petani pemilik penggarap dengan skala usaha tani yang lebih besar dari pada yang ada sekarang sehingga berbagai dukungan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas pertanian akan lebih efektif. Aturan-aturan tersebut pada awalnya memang dimaksudkan untuk mendukung program *land reform*. Namun demikian, makalah ini menggarisbawahi bahwa penegakan aturan-aturan tersebut saat ini secara konsisten masih relevan karena akan memberikan manfaat yang sangat besar bagi upaya-upaya peningkatan kesejahteraan petani dan upaya-upaya peningkatan efisiensi dan produktivitas pertanian Indonesia.

Kata kunci: Hak/akses atas lahan, pasar lahan pertanian, kelembagaan lahan, georgisme

Pendahuluan

Hakekat lahan pertanian sebagai sumberdaya yang kian bertambah langka mengisyaratkan bahwa pemanfaatan lahan pertanian seharusnya berlangsung memenuhi kaidah-kaidah efisien, adil, dan berkelanjutan. Tiga kaidah ini berarti tidak boleh ada lahan pertanian dibiarkan menganggur, atau mubazir karena tidak termanfaatkan sesuai potensi maksimum pemanfaatannya. Kaidah-kaidah tersebut juga berarti lahan seharusnya bisa termanfaatkan tanpa mengorbankan kepentingan siapa pun pada saat ini mau pun di masa yang akan datang. Kelembagaan pertanahan akan sangat menentukan terpenuhinya kaidah-kaidah pemanfaatan lahan pertanian di era kelangkaan tersebut dan, pada gilirannya, akan mempengaruhi upaya merealisasikan niat Indonesia untuk menjadi lumbung pangan dunia.

Kelembagaan pertanahan disini dimaknai sebagai aturan-aturan yang disepakati orang mengenai hak dan akses (penguasaan/pemanfaatan) atas lahan dan nilai manfaat lahan. Kelembagaan pertanahan, formal (seperti undang-undang dan berbagai peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat hingga daerah) mau pun informal (seperti aturan-aturan adat setempat), akan memunculkan insentif bagi orang untuk melakukan sesuatu dan/atau disinsentif untuk tidak melakukan sesuatu atas lahan pertanian (lihat Ostrom 1990). Inilah yang membuat kelembagaan lahan menjadi faktor yang sangat menentukan kinerja pemanfaatan lahan pertanian.

Dalam pemikiran ekonomi arus utama, lahan pertanian dilihat sebagai salah satu faktor produksi dan diperlakukan sama seperti faktor-faktor produksi lainnya seperti tenaga kerja dan modal. Dengan pemahaman seperti itu, tidaklah mengherankan bahwa para ekonom pada umumnya menginginkan sebuah kerangka kelembagaan pertanahan yang dicirikan oleh hak atas tanah yang aman (bersertifikat) dan bisa dengan mudah diperjual-belikan (*transferable*). Sebab, hak atas tanah yang pro-pasar seperti inilah yang akan memungkinkan lahan, sebagai salah satu faktor produksi, bisa bergerak bebas di pasar dan bisa jatuh ke tangan pengguna-pengguna lahan pertanian yang efisien untuk suatu perekonomian yang efisien pula (lihat misalnya Parsons 1974).

Keberatan atas kelembagaan pro-pasar di atas biasanya muncul dari peluang peningkatan harga lahan ke aras yang berada di luar jangkauan kebanyakan warga (apa lagi petani skala kecil) sehingga menjurus pada terjadinya polarisasi pemilikan lahan dan ketimpangan sosial ekonomi yang menyertainya. Di samping itu, bisa pula terjadi lahan terkumpul di tangan segelintir pemilik lahan yang kaya untuk tujuan-tujuan spekulasi. Sebab, walau pun lahan tidak dimanfaatkan (dibiarkan menganggur), pemilik lahan tetap saja bisa menikmati pertambahan nilai lahan akibat kenaikan harga lahan dari waktu ke waktu. Tentu saja kinerja perekonomian secara keseluruhan tidak akan sama kalau semua lahan dimanfaatkan sesuai potensi manfaat terbaiknya. Dengan demikian, kelembagaan lahan yang kelihatannya pro-pasar dan pro-efisiensi tersebut di atas bisa saja menjurus pada inefisiensi dan ketidakadilan.

Dengan alur pemikiran yang lain, Henry George, seorang aktivis reformasi sosial Amerika Serikat abad ke 19, berkeyakinan bahwa lahan seharusnya tidak diperlakukan sama dengan faktor-faktor produksi yang lain. Landasan argumen George, yang kemudian dikenal dengan georgisme, bukanlah semata-mata efisiensi ekonomi, tetapi juga keadilan. Menurutnya, lahan selalu meningkat harganya semata-mata karena pasoknya yang nisbi tetap sementara permintaannya selalu meningkat. Karena itu, pemegang hak atas lahan bisa menikmati peningkatan nilai lahan, dari waktu ke waktu, walau tidak melakukan perbaikan apa pun terhadap lahan tersebut. Menurut George, ini merupakan kasus pengumpulan rente yang sesungguhnya. Rente adalah nilai manfaat yang diterima seseorang tanpa menyumbang apa pun terhadap penciptaan nilai manfaat tersebut. Ini tidak adil; tidak *fair*, karena pemilik lahan menikmati sesuatu tanpa bekerja untuk menghasilkannya. Tetapi,

inilah yang selalu dilakukan terutama oleh para spekulasi tanah. George, oleh sebab itu, menyarankan sistem perpajakan lahan yang memangkas rente dan mengeluarkan lahan dari daftar obyek spekulasi walau pun tanpa harus mengeluarkan lahan dari pasar (lihat McNab dan Tuck n.d., dan Metalitz 2009).

Di Indonesia, sebagaimana mungkin di kebanyakan negara lain, lahan lebih kurang diperlakukan sebagai komoditas di pasar bebas dengan berbagai dampak negatifnya. Ini terjadi walau pun kelembagaan lahan pertanian formal di Indonesia sesungguhnya sangat progresif—melindungi kepentingan petani dalam hal penguasaan lahan pertanian dan manfaat yang berasal dari lahan tersebut.

Makalah ini mencoba mengungkapkan hal-hal yang esensial dalam kelembagaan formal lahan pertanian Indonesia sehingga bisa dikatakan sebagai jurus alternatif dari jurus Henry George dalam mengatasi permasalahan kelembagaan lahan pro-pasar. Dengan mempelajari Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) serta undang-undang (UU) dan peraturan pertanahan yang lahir di awal dekade 1960-an yang masih berlaku hingga sekarang tetapi bisa dikatakan kurang ditegakkan, kalau tidak mau dikatakan diterlantarkan, makalah ini mengungkapkan aspek yang jarang terungkap dalam diskusi mengenai kelembagaan pertanahan di Indonesia, yakni implikasi ketentuan-ketentuan peraturan dan perundang-perundangan yang berlaku terhadap pasar lahan pertanian di Indonesia.

Kelembagaan Formal Lahan Pertanian Indonesia

UUPA dan berbagai UU dan peraturan yang menyertainya bisa dikatakan lahir dengan niat untuk memfasilitasi suatu proses pertanian yang efisien, adil, dan berkelanjutan. Orientasi kelembagaan lahan pertanian seperti ini mestinya dimaksudkan untuk solusi masalah yang muncul dari situasi nyata pertanian Indonesia pada saat itu yang dicirikan oleh dominasi pertanian skala kecil dan besarnya jumlah pertanian bagi hasil—yang dalam literatur dianggap tidak saja tidak efisien tetapi juga tidak adil dan tidak berkelanjutan. UUPA dan berbagai UU dan peraturan yang menyertainya kelihatan jelas mengarah kepada suatu pola pertanian yang dilaksanakan oleh petani pemilik penggarap, petani yang sesungguhnya karena menggarap lahan pertanian miliknya sendiri. Pola pertanian seperti ini dianggap akan berlangsung secara efisien, adil, dan berkelanjutan. UU Bagi Hasil yang lahir mendahului UUPA, menurut sebuah sumber, dimaksudkan untuk menekan dampak negatif pertanian bagi hasil menjelang diberlakukannya UUPA yang akan redistribusi lahan (*land reform*) dan secara bertahap menghabisi pertanian bagi hasil.

Namun demikian, redistribusi lahan bukanlah satu-satunya butir penting dalam kelembagaan formal lahan pertanian Indonesia. Berbagai ketentuan dalam UU dan peraturan pertanahan Indonesia justru membawa dampak yang sangat penting terhadap pasar lahan pertanian. Kalau ketentuan-ketentuan tersebut dilaksanakan maka pasar lahan pertanian hanya akan terbatas pada

lingkup wilayah kecamatan. Artinya, kelembagaan lahan pertanian Indonesia tidak anti pasar tetapi harga pasar lahan pertanian yang terbentuk pada suatu waktu hanya akan merupakan hasil bekerjanya kekuatan-kekuatan pasok dan permintaan atas lahan pertanian di dalam wilayah kecamatan itu saja, pada saat itu. Dengan demikian, harga lahan pertanian tidak akan berada jauh di luar jangkauan pembeli potensial (dari dalam kecamatan tersebut). Ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan gagasan ini diuraikan pada butir-butir berikut.

1. Lahan pertanian hanya untuk petani. Ketentuan ini dimuat dalam pasal 10 ayat 1 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 yang menggariskan bahwa “setiap orang atau badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif,...” Dengan demikian, orang yang bukan petani atau yang tidak bisa bekerja sebagai petani tidak bisa mempunyai hak apa pun, apa lagi hak milik, atas lahan pertanian. Ketentuan ini berdampak pada pengurangan kekuatan permintaan terhadap lahan pertanian.
2. Anti-absenteisme (anti pemilikan secara guntai). Selaras dengan niat ketentuan pada butir 1 di atas, pemegang hak atas lahan pertanian harus berdomisili minimal di kecamatan di mana lahan pertaniannya berlokasi agar bisa mengerjakan lahan pertaniannya secara efektif dan efisien. Pasal 3 ayat 1 PP Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian menggariskan:

(p)emilik tanah yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat tanah itu terletak, dalam jangka waktu 6 bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanahnya itu atau pindah ke kecamatan tempat letak tanahnya itu.

Jika ketentuan ini tidak diindahkan maka pemerintah akan mengambil alih lahan yang bersangkutan, dengan ganti rugi, untuk kemudian dibagikan kepada petani di kecamatan tersebut yang masih kekurangan lahan pertanian. Ketentuan yang tidak membolehkan pemilikan secara guntai ini kembali memberikan dampak pengurangan kekuatan permintaan atas lahan pertanian di wilayah kecamatan tersebut. Petani yang berdomisili di luar kecamatan dimana suatu lahan pertanian berada tidak bisa menjadi kekuatan permintaan terhadap lahan tersebut.

3. Batas maksimum pemilikan lahan pertanian. Berdasarkan UU Nomor 56 PRP Tahun 1960, batas maksimum pemilikan lahan pertanian oleh seseorang atau satu keluarga ditetapkan menurut besarnya tekanan penduduk atas lahan di wilayah yang bersangkutan (Tabel 1).

Tabel 1. Batas maksimum pemilikan lahan menurut kepadatan penduduk

No	Kepadatan Penduduk	Orang/km ²	Batas maksimum pemilikan	
			Sawah (Ha)	Lahan kering (Ha)
1	Tidak padat	Sampai 50	15	20
2	Kurang padat	51-250	10	12
3	Cukup padat	251-400	7,5	9
4	Sangat padat	401 ke atas	5	6

UU ini juga mengatur satu orang/keluarga petani hanya bisa memiliki sawah dan lahan kering maksimum 20 hektar. Di samping itu, ada kewajiban pemerintah untuk mengupayakan agar semua petani memiliki minimal 2 hektar lahan pertanian.

UU Nomor 56 PRP Tahun 2960 ini dengan demikian juga telah mengeluarkan petani yang sudah memiliki lahan pertanian pada batas pemilikan maksimum dari pasar lahan di wilayah kecamatannya.

Ketiga butir di atas efektif membatasi pasar lahan pada aras (*level*) kecamatan sehingga mestinya berdampak terhadap harga lahan pertanian yang akan cenderung berada pada aras yang rendah sehingga dalam jangkauan kebanyakan petani di suatu wilayah kecamatan. Sebab, kekuatan permintaan atas lahan pertanian di suatu kecamatan akan terbatas datang dari (1) petani (non-petani tidak boleh memiliki lahan pertanian), (2) yang berdomisili di kecamatan tersebut (orang-orang kaya dari luar kecamatan tidak bisa membeli lahan pertanian di kecamatan tersebut), dan (3) yang pemilikan lahannya masih di bawah aras maksimum pemilikan di kecamatan tersebut (petani yang sudah memiliki lahan pertanian pada aras maksimum tidak boleh lagi beli lahan pertanian).

Singkatnya, kalau semua aturan ini ditegakkan dengan konsisten maka, walau pun tanpa land reform sekali pun, akses petani terhadap lahan pertanian akan semakin kuat karena (1) harga lahan akan cukup rendah karena pasar lahan yang dibatasi pada aras kecamatan, dan (2) *land grabbing* oleh non-petani akan minimum sehingga menambah ketersediaan lahan bagi petani. Namun demikian, siapa yang peduli dengan penegakan aturan-aturan yang sangat progresif ini.

Relevansi Kelembagaan Lahan Pertanian

Apakah kelembagaan lahan pertanian yang diuraikan di atas masih relevan untuk situasi pertanian Indonesia kontemporer, hampir 60 tahun setelah kelahirannya? Jawabannya adalah ya. Berikut ini beberapa argumen untuk itu.

1. Struktur penguasaan lahan pertanian nisbi tidak banyak berubah. Sebagian besar rumah tangga pertanian (RTP) adalah RTP gurem yang menguasai lahan pertanian kurang dari 0,5 hektar. Walau pun rata-rata pemilikan lahan pertanian menurut Sensus Tani (ST) 2013 sudah mendekati 0,90 hektar, membaik dari pada keadaan ST 2003 (terutama akibat

peningkatan rata-rata pemilikan lahan di wilayah-wilayah perkebunan sawit dan berkurangnya RTP sekitar 5 juta antar dua ST tersebut), rata-rata pemilikan lahan sawah tetap pada angka yang sangat rendah, yakni kurang dari 0,20 hektar (Osmet 2016). Di tengah-tengah situasi yang dicirikan oleh kian mengemukanya paradoks pembangunan pertanian (lihat Timmer 1988), stagnasi pertumbuhan luas lahan usaha tani rata-rata mengindikasikan penurunan relatif kesejahteraan petani (dibandingkan dengan kesejahteraan non-petani). Kecenderungan ini diperkuat oleh data bahwa sumbangan sektor pertanian terhadap PDB Indonesia sudah mendekati angka 10 persen saja tetapi sektor pertanian masih harus menghidupi lebih dari 30 persen angkatan kerja (Osmet 2016).

Skala usaha yang sangat kecil tidak saja menekan kesejahteraan petani tetapi juga menghambat banyak upaya untuk memperbaiki sistem produksi pertanian untuk menjadi lebih efisien dan produktif. Sebab, usaha tani hanya menyumbang sekitar 40 persen pendapatan RTP sehingga petani harus membagi perhatian kepada usaha-usaha lain agar memperoleh sekitar 60 persen pendapatan lainnya (Osmet, 2016).

2. Diskusi mengenai masalah persistensi pertanian skala kecil di negara-negara sedang berkembang antara lain berkesimpulan bahwa solusi masalah ini adalah strategi-strategi *'move out'* dan *'move up'* (Fan *et al.* 2013). Bagi petani yang menghadapi kendala berat untuk berkembang sebaiknya difasilitasi untuk ke luar (*move out*) dari sektor pertanian sementara petani yang potensial untuk berkembang didukung dengan strategi *'move up'* yang mencakup dukungan teknologi, pembiayaan, pasar dan kelembagaan lahan yang fleksibel agar para petani bisa tanpa kendala memperbesar skala usaha tani mereka. Yang terakhir ini menjadi penting karena peningkatan kesejahteraan petani dalam situasi di mana nilai produk pertanian kian menurun (akibat peningkatan produksi pertanian karena keberhasilan pembangunan pertanian, yakni paradoks pembangunan pertanian) hanya bisa dilakukan dengan pengurangan jumlah petani sehingga skala usaha tani rata-rata meningkat. Peningkatan skala usaha tidak hanya penting untuk meningkatkan kesejahteraan petani tetapi juga penting untuk mendorong petani untuk lebih serius bertani karena pendapatan usaha tani akan menjadi bagian penting pendapatan keluarga.

Akan tetapi betapa pun strategisnya, upaya peningkatan skala usaha ini akan sangat sulit terealisasi mengingat kelembagaan lahan pertanian yang tidak ditegakkan. Walau pun tidak ada data yang akurat mengenai besarnya, pemilikan lahan pertanian secara guntai (*land grabbing* dalam bentuk lain) pada saat ini mungkin sangat besar jumlahnya, terutama di sentra-sentra produksi tanaman yang sangat aman seperti padi dan tanaman-tanaman komersial lainnya. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang berorientasi kepentingan petani kecil juga bisa saja dirampas oleh non-petani. Misalnya kebijakan yang mewajibkan investor perkebunan sawit untuk menyediakan 20

persen lahan untuk dibagikan kepada petani setempat sebagai kebun plasma bisa saja jatuh ke tangan warga non-petani karena tidak ditegakkannya aturan mengenai tanah guntai. Kalau dugaan-dugaan ini benar maka efisiensi dan produktivitas lahan mestinya lebih rendah dari pada yang potensial bisa dicapai, yakni kalau lahan dimiliki dan digarap oleh petani.

Kesimpulan dan Saran

Makalah ini sudah mengungkapkan keberadaan ketentuan-ketentuan dalam kelembagaan formal lahan pertanian di Indonesia yang sangat mendukung dan melindungi akses petani terhadap lahan pertanian. Kalau saja aturan-aturan ini ditegakkan secara konsisten maka pasar lahan pertanian akan efektif pada level kecamatan saja. Ini akan membuat lahan pertanian berada dalam jangkauan kebanyakan petani karena harga lahan pertanian akan nisbi rendah berdasarkan perimbangan pasok dan permintaan lahan pertanian di dalam satu kecamatan saja. Ini juga akan meminimumkan *land grabbing* karena non-petani tidak bisa memiliki lahan pertanian. Dengan demikian, pola pertanian Indonesia akan dicirikan oleh dominasi petani pemilik penggarap dengan skala usaha tani yang lebih besar dari pada yang ada sekarang sehingga berbagai dukungan kebijakan pemerintah untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas pertanian akan lebih efektif.

Makalah ini juga telah memperlihatkan bahwa penegakan aturan-aturan tersebut secara konsisten masih relevan untuk situasi sekarang dan akan memberikan manfaat yang sangat besar bagi upaya-upaya peningkatan kesejahteraan petani dan upaya-upaya peningkatan efisiensi dan produktivitas pertanian Indonesia.

Secara keseluruhan argumen yang dibangun dalam makalah ini menyarankan pentingnya bagi pemerintah dan para pemangku kepentingan untuk menegakkan aturan-aturan yang telah disebutkan di atas. Dua hal kunci bisa dilakukan untuk memulainya. Pertama memperkuat administrasi dan instansi pertanahan di level kecamatan, dan kedua memfasilitasi penumbuhan organisasi petani yang otentik yang bisa menjadi mitra sejajar instansi pertanahan di level yang sama.

Daftar pustaka

- Fan, S., et al. 2013. From Subsistence to Profit: Transforming Smallholder Farms. Food Policy Report, IFPRI. <https://www.ifpri.org/file/34507/download>
- McNab, J., dan J. Tuck. N. d. How the reputation of Georgists turned minds against the idea of a land rent tax. https://web.archive.org/web/20140812144900/http://www.business.uwa.edu.au/_data/assets/pdf_file/0019/2325322/Jane-McNab-Jacqueline-Tuck-Final-b-HETSA-Paper-2013.pdf
- Metalitz, Chuck. 2009. Synopsis of Progress and Poverty. Henry George School of Chicago. http://progpov.menaceofprivilege.com/notes_with_intro.pdf

- Osmet. 2015. Lingkungan Strategis Jurusan Sosial Ekonomi, Fakultas Pertanian, Universitas Andalas, Padang. Bahan Diskusi Bulanan Jurs. Sosial Eknomi Faperta Unand, Padang.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Parson, K. H. 1974. The Institutional Basis of an Agricultural Market Economy. *Journal of Economic Issues*. Vol. VII No. 4.
- Timmer, C.P. 1988. The Agricultural Transformation. Dalam Hollis Chenery dan T.N. Srinivasan (eds). *Handbook of Development Economics*. Elsevier Science Publisher.