

**DAMPAK KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN
TERHADAP PERGESERAN POLA PENGUASAAN LAHAN
SAWAH DATARAN RENDAH DAN SAWAH DATARAN TINGGI
PADA DUA DESA DI SULAWESI SELATAN**

***THE IMPACTS OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT POLICY
ON THE SHIFTING PATTERN OF THE TENURE OF LOWLAND
AND UPLAND RICE FIELD IN TWO VILLAGES
IN SOUTH SULAWESI***

S U A R D I



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ ۚ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

Kamu sekali-kali tidak sampai kepada kebajikan (yang sempurna), sebelum kamu menafkahkan [mendistribusikan] sebahagian harta yang kamu cintai. Dan apa saja yang kamu nafkahkan maka sesungguhnya Allah mengetahuinya.
(QS: Ali Imran Ayat: 92)

Growth may affect change, but growth without equity is meaningless
(Toshiro Yogo, 1994)

Disertasi ini Saya Dedikasikan Untuk
Kedua Orang Tuaku (Bakri (alm) dan Nursiah
Istriku Hasymirah Hafid, SP.
Anak-Anakku Zafira Istiqamah Ardea dan Muhammad Mario
Zulfandy

DISERTASI

**DAMPAK KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN TERHADAP
PERGESERAN POLA PENGUASAAN LAHAN SAWAH DATARAN RENDAH
DAN SAWAH DATARAN TINGGI PADA DUA DESA DI SULAWESI SELATAN**

Disusun dan diajukan oleh :

S U A R D I

Nomor Pokok : P0100308034

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi

Pada tanggal 14 November 2013

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**MENYETUJUI
KOMISI PENASEHAT**

Prof. Dr. Ir. Hj. Farida Nurland, M.S.

Promotor

Prof. Ir. M. Saleh S. Ali, M.Sc., Ph.D.

Kopromotor

Prof. Dr. Ir. Didi Rukmana, M.S.

Kopromotor

**Direktur Program Pascasarjana /
Plt. Ketua Program Studi Ilmu Pertanian
Universitas Hasanuddin**

Prof. Dr. Ir. Mursalim.

ABSTRAK

SUARDI. *Dampak Kebijakan Pembangunan Pertanian Terhadap Pergeseran Pola Penguasaan Lahan Sawah Dataran Rendah dan Sawah Dataran Tinggi Pada Dua Desa di Sulawesi Selatan* (dibimbing oleh **Farida Nurland, M. Saleh S. Ali** dan **Didi Rukmana**)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: 1) Dampak secara umum kebijakan pembangunan pertanian terhadap pola penguasaan lahan. 2) Periode dan jenis kebijakan pembangunan pertanian yang dominan berdampak pada pergeseran pola penguasaan lahan dan 3) Dampak kebijakan pembangunan pertanian terhadap pergeseran pola penguasaan lahan sawah dataran rendah dan lahan sawah dataran tinggi.

Penelitian dilaksanakan di Desa Mojong, Kabupaten Sidrap dan Desa Salo Dua di Kabupaten Enrekang. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan Focus Group Discussion (FGD) selanjutnya dianalisis dengan analisis deskriptif kuantitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan pertanian secara umum memperbaiki pola distribusi penguasaan lahan, dari ketimpangan tinggi, menjadi ketimpangan sedang sejak tahun 1983, walaupun belum mampu memperbaiki rata-rata penguasaan lahan petani yang semakin menurun. Kelompok penguasaan lahan tetap didominasi kelompok penguasaan lahan di bawah 0,5 ha. Periode kebijakan 1973-1982, telah menggeser pola penguasaan lahan dari kategori ketimpangan tinggi menjadi ketimpangan sedang. Dibandingkan pada dua desa penelitian, ketimpangan penguasaan lahan lebih tinggi pada sawah dataran rendah, kelompok penguasaan lahan dibawah 0,5 ha lebih dominan dan rata-rata penguasaan lahan lebih sempit.

Kata kunci : *kebijakan pertanian, distribusi lahan, dataran rendah, dataran tinggi.*

ABSTRACT

SUARDI. *Impacts of Agricultural Development Policy on the Shifting Pattern of the Tenure of Lowland and Upland Rice Field in Two Villages in South Sulawesi* (supervised by **Farida Nurland, M. Saleh S. Ali** and **Didi Rukmana**)

The study aims to Analyze: 1) the general impact of agricultural development policies on the shifting of the tenure of low land and upland rice field; 2) the period and most dominant types of policy having the most significant impact on the shifting of land tenure and 3) the specific impact of the agricultural development policy on the shifting pattern of lowland and upland rice field tenure.

The study was carried out in Mojong Village of Sidrap Regency and in Salo Dua Village of Enrekang Regency. The data were collected through interviews and Focus Group Discussion (FGD) and were processed with descriptive quantitative analysis.

The study indicates that the agricultural development policy implemented was generally capable to improving the distribution pattern of land tenure from a high inequality to moderate inequality since 1983. However, the policy had not been able to improve the average land tenure which gradually diminishes. The land tenure groups are mainly those owning land under 0.5 hectare. The period of 1973 to 1982 policy was capable of shifting the land tenure pattern from a high inequality category to a moderate inequality. Comparing the lowland and upland in both villages, inequality was higher in lowland, land tenure group under 0.5 hectare was dominant and the average land tenure was narrower.

Keywords: agricultural policy, land distribution, lowland, upland.

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : SUARDI
Nomor Mahasiswa : P.0100308034
Program Studi : Ilmu-Ilmu Pertanian

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa Disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebahagian atau keseluruhan Disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 14 November 2013
Yang menyatakan,

Suardi

KATA PENGANTAR

Tiada kata yang dapat penulis ucapkan kecuali ucapan syukur kehadirat Allah SWT, karena dengan Rahmat dan Hidayah-Nyalah sehingga penulis dapat menyelesaikan Disertasi yang berjudul “Dampak Kebijakan pembangunan Pertanian Terhadap Pergeseran Pola Penguasaan Lahan Sawah Dataran Rendah dan Sawah Dataran Tinggi Pada Dua Desa Di Sulawesi Selatan.” Penulisan Disertasi ini merupakan salah satu prasyarat guna memperoleh gelar Doktor pada Program Pascasarjan Univesitas Hasanuddin.

Penulis sangat menyadari bahwa dalam proses penyusunan disertasi ini, mulai tahap persiapan hingga penyelesaian dan menjadi sebuah Disertasi yang penulis dapat pertanggungjawabkan, tentunya tidak terlepas dari bimbingan, bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Karena itu, pada kesempatan yang berharga ini, dengan tulus dan ikhlas penulis haturkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

Ibunda Prof. Dr. Ir. Farida Nurland, MS selaku Ketua Tim Promotor yang membimbing penulis dengan ikhlas, memberikan motivasi dan pembelajaran-pembelajaran hidup serta kesabaran yang sangat berharga. Kepada beliau, penulis tidak mampu membalas segala kebaikan hati dan ilmu yang telah diberikan.

Bapak Prof. Ir. M. Saleh S. Ali, M.Sc., Ph.D, selaku Ko-Promotor ditengah kesibukan beliau, tetap meluangkan waktu memberikan bimbingan dan arahan-arahan ilmiah dan konstruktif sehingga Disertasi ini menjadi fokus dan terarah. Demikian pula Bapak Prof. Dr. Ir. Didi Rukmana, MS yang dengan penuh persahabatan mengarahkan penulis dalam merajut berbagai data dan informasi serta mempertajam metodologi dan struktur penulisan disertasi ini.

Disertasi ini, tentunya tidaklah sempurna saat ini jika tidak diberikan pertanyaan dan masukan-masukan dari Tim Penguji. Sepantasnya ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis haturkan kepada Bapak Prof. Dr. Ir. A. Rahman Mappangaja, MS yang sungguh-sungguh memberikan pertanyaan kritis dan konstruktif, sehingga penulis terpicu dan tetap bersemangat melakukan konfirmasi dan pembenahan baik secara teoritis maupun data empirik demi penyempurnaan Disertasi ini. Bapak Prof. Dr. Ir. Darmawan Salman, MS., dengan sumbangan pemikirannya dalam diskusi konsultatif yang penulis lakukan pada berbagai kesempatan memberikan arahan-arahan teori pada penulisan Disertasi ini. Kepada Dr. Ir. Muhammad Arsyad,

M.Sc, yang mengarahkan penulis agar lebih fokus dalam pembahasan hasil penelitian dan memberikan beberapa rujukan yang sangat membantu penyempurnaan Disertasi ini. Terkhusus kepada Ibu Dr. Ir. A. Majdah M. Zain, MS selaku penguji eksternal atas waktu yang diluangkan, memberikan pertanyaan kritis dan saran-saran pengayaan pada Disertasi ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya penulis haturkan kepada pimpinan Universitas Islam Makassar, utamanya Dr. Ir. Majdah M. Zain, M.Si selaku Rektor, Dr. Ir. Musdalipa, M.S., Ir. Hanapi, MP., dan Dr. Ir. La Sumange, M.Si selaku Dekan Fakultas Pertanian masing-masing pada masa jabatannya yang memberikan izin studi serta spirit kepada penulis. Demikian pula kepada Bapak Dr. Ir. Abd. Kadir Bunga, MS selaku Direktur Pascasarjana Universitas yang tidak henti-hentinya memberikan semangat kepada penulis untuk segera menyelesaikan studi.

Ucapan terima kasih sebesar-besarnya tak lupa penulis sampaikan kepada adik-adik mahasiswa S-1 Universitas Islam Makassar : Andi Tenri Darhyati, Adriyansah "Aan", Andi Rewata, dan Achmad Syaiful, Sri Indarwati dan Musdalifah Syahrir, yang telah membantu dalam pengumpulan hingga input data. Tanpa kalian, Disertasi ini tentunya tidak dapat tersusun. Kepada Bapak Alimuddin A. dan Bapak Amiruddin masing-masing selaku Kepala Desa Mojong dan Desa Salo Dua yang dengan senang hati menerima penulis untuk berinteraksi dengan masyarakat desa, baik dalam wawancara maupun dalam diskusi terfokus yang kami laksanakan dalam proses pengumpulan data. Begitu pula dengan masyarakat Desa Mojong maupun Desa Salo Dua yang dengan ikhlas memberikan data dan informasi, baik pada saat wawancara maupun pada saat diskusi.

Rekan-rekan mahasiswa S3 Pertanian, khususnya angkatan 2008, atas kebersamaan dan kerjasamanya selama masa studi, dengan tulus penulis haturkan terima kasih. Semoga kebersamaan ini dapat terus dilanjutkan. Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulus tulusnya penulis persembahkan kepada Isteri saya tercinta, Hasymirah Hafid, SP. Atas kesabaran dan dukungan morilnya. Anak-anakku, tersayang Zafira Istiqomah Ardea dan tersayang Muhammad Mariozulfandy, atas pengertiannya, Bapak ucapkan terima kasih. Atas kesabaran, ketulusan dan kasih sayang mereka, Disertasi ini penulis Dedikasikan.

Penghargaan tertinggi dan ucapan terimakasih tertulus penulis haturkan kepada kedua orangtua penulis, Ibunda Nursiah dan Ayahanda Bakrie (alm). Terkhusus kepada Ibundaku Nusiah, Ibu yang dengan sabar

dan tulus membimbing dan membesarkan anak-anaknya, walau seorang diri sepinggal Ayahanda. Kepada saudara-saudaraku Muhammad Rusdi dan Sadduddin beserta isteri, terima kasih atas seluruh bantuan dan pengertiannya. Demikian pula kepada mertuaku H. Abd. Hafid (Alm) dan Hj. St. Syamsiah (Almh), kakak dan adik iparku : Hj. Hafsidah Hafid dan Ir. Armin Ali (Alm), Ir. Aspauddin Hafid, MM. dan Dian Fitriningsih, SE., Firmansyah Hafid, S.Sos. dan Andi Suryaningsih, S.Sos., Abriansyah Hafid, SE dan Asriany, SE, MSi serta Fahmi Syam Hafid, SE dan Andina Gemala terima kasih atas bantuan dan dukungannya.

Akhirnya Terima kasih kepada seluruh sahabat-sahabat yang tergabung dalam Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI) Sulawesi Selatan, Perhimpunan Ahli Penyuluhan Pertanian Indonesia (PAPPI) Sulawesi Selatan, Perhimpunan Sarjana Pertanian Indonesia (PISPI) Sulawesi Selatan dan Assosiasi Agribisnis Indonesia (AAI) yang telah menjadi mitra diskusi penulis, baik dalam rangka peyempurnaan Disertasi ini maupun dalam rangka sumbangsih pemikiran untuk kemajuan Pertanian di Indonesia, khususnya di Sulawesi Selatan.

Semoga Disertasi ini dapat bermanfaat bagi kita semua, utamanya bagi penulis sendiri.

***Wallahul Muafiq Ila Aqwamithariq
Wassalamu Alaikum Wr.Wb.***

Makassar, 14 November 2013

Suardi Bakri

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMBUNG	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	x
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	12
E. Ruang Lingkup Penelitian	12
F. Organisasi/Sistematika.....	13
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA.....	15
A. Paradigma dan Kebijakan Pembangunan Pertanian.....	15
B. Distribusi Lahan	31
C. Kerangka Konseptual.....	45
D. Hipotesis	48
BAB III. METODE PENELITIAN.....	49
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	49
B. Pengelolaan Peran Sebagai Peneliti	51

C. Lokasi dan Waktu Penelitian	51
D. Populasi dan Sampel	52
E. Data dan Sumber Data.....	53
F. Teknik Pengumpulan Data	53
G. Analisis Data	54
H. Pengecekan Validitas dan Realibilitas Instrumen.....	55
I. Pemahaman Konsep.....	56
BAB IV. LOKASI PENELITIAN	61
A. Letak Strategis dan Pemerintahan Desa.....	61
B. Kondisi Sosial Sumberdaya Manusia	65
C. Luas Lahan dan Produktivitas	67
BAB V. PETANI RESPONDEN	70
A. Umur	70
B. Keluarga Petani	71
C. Pendidikan	73
D. Lahan Usahatani	74
E. Penggunaan Tenaga Kerja	82
F. Penggunaan Modal Usaha.....	83
G. Penggunaan Mesin-Mesin Pertanian	84
H. Sistem Produksi	86
I. Pasca Panen dan Pemasaran.....	87
J. Keterlibatan Dalam Kelompok Sosial	88
BAB VI. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN	94
A. Kebijakan Harga Produksi.....	94
B. Kebijakan Input	100
C. Kebijakan Lokal	118

BAB VII. PERGESERAN POLA PENGUASAAN LAHAN	123
A. Transaksi Lahan.....	123
B. Distribusi dan Pola Penguasaan Lahan	128
BAB VIII. KESIMPULAN DAN SARAN.....	161
A. Kesimpulan	161
B. Saran	162
DAFTAR PUSTAKA	
BIODATA PENULIS	

DAFTAR TABEL

<i>Tabel</i>	<i>Halaman</i>
4.1. Keadaan Umum Lokasi Penelitian	70
5.1. Sebaran Umur Responden dan Peserta FGD di Lokasi Penelitian	71
5.2. Sebaran Tanggungan Keluarga Responden di Lokasi Penelitian .	72
5.3. Sebaran Tingkat Pendidikan Formal Responden di Lokasi Penelitian	73
5.4. Penguasaan Lahan Sawah Responden Berdasarkan Sumber Perolehan Lahan di Lokasi Penelitian.....	78
5.5. Nama-Nama Tuan Tanah di Desa Mojong dan Desa Salo Dua....	80
5.6. Penguasaan Lahan Sawah Responden Berdasarkan Luas dan Kategori.....	82
5.7. Petani Sebagai Anggota Organisasi Sosial di Desa Mojong Dan Desa Salo Dua	89
6.1. Harga Dasar Gabah yang Ditetapkan Pemerintah pada Periode Bimas-Insus dan Supra Insus	96
6.2. Harga Dasar Gabah yang Ditetapkan Pemerintah pada Periode Kebijakan Agribisnis dan Ketahanan Pangan	97
6.3. Perkembangan HPP Terhadap Gabah Kering Giling di Tingkat Gudang Bulog (2006-2013).....	98
6.4. Program Pembangunan Pertanian Terkait Input Benih di Lokasi Penelitian	103
6.5. Perkembangan Anggaran Subsidi Pupuk Periode 1975-2013	107
6.6. Perkembangan HET Pupuk Bersubsidi Tahun 2009-2013.....	111
7.1. Transaksi Lahan Sawah di Desa Mojong 1984-2012.....	123
7.2. Distribusi Lahan Sawah Menurut Kelompok, Rata-rata dan Indeks Gini Penguasaan Lahan di Desa Penelitian	131

7.3. Distribusi Rumah Tangga Petani Menurut Penguasaan Di Desa Penelitian	134
7.4. Pergeseran Pola Penguasaan Lahan Pertanian 1963-2013	135
7.5. Perkembangan Kebijakan pembangunan Pertanian, dan Indikator Penguasaan Lahan 1963-2013	155

DAFTAR GAMBAR

<i>Gambar</i>	<i>Halaman</i>
2.1. Faktor Faktor Penting dalam Kesejahteraan Desa	20
2.2. Pengkondisian Pertumbuhan Pertanian dan Dampak Distribusi..	22
2.3. Kerangka Konseptual Penelitian	47
3.1. Alur dan Skema Penelitian.....	50
6.1. Perkembangan Anggaran Subsidi Pupuk 1975-2013	108
7.1. Jumlah dan Total Luas lahan Transaksi di Desa Mojong 1984- 2012	126
7.2. Perkembangan Rata-Rata Harga Lahan 1984-2012.....	127
7.3. Perbandingan Pola Penguasaan Lahan (ha) Menurut Kelompok Penguasaan di Desa Mojong dan Desa Salo Dua, 2013	135
7.4. Pola Penguasaan Lahan Sawah Berdasarkan Kelompok Penguasaan di Lokasi Penelitian	139
7.5. Pergeseran Pola Penguasaan Lahan 1963-2013	152

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan pertanian di Indonesia terus mengalami metamorfosis mencari pola yang efisien dan efektif untuk mencapai tujuan utamanya, yaitu kesejahteraan petani. Sejak awal kemerdekaan perencanaan pengembangan pertanian mulai dilakukan dengan nama Rencana Kasimo yang kemudian digabung dengan rencana Wicaksono (1950-1959) dan melahirkan Rencana Kesejahteraan Istimewa (RKI).

Pada Masa Orde Baru, pembangunan pertanian di Indonesia dilaksanakan dengan program Bimas, Insus dan Supra Insus yang mengantarkan swasembada beras pada tahun 1984. Selanjutnya pada tahun 90-an atau era reformasi, pemerintah mengarahkan tujuan pembangunan pertanian ke sistem agribisnis dan ketahanan pangan.⁷¹

Pergeseran arah kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia diikuti dengan perubahan paradigma kebijakan. Jika pada masa Orde Baru yang dapat dilihat secara konseptual pada setiap Rencana Pembangunan lima tahun (Repelita), paradigma kebijakan pembangunan pertanian bertujuan meningkatkan produksi untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri, memperluas lapangan kerja dan produksi orientasi ekspor, maka di akhir tahun 90-an atau era reformasi telah bergeser pada

⁷¹ Perhimpunan Ekonomi Pertanian (PERHEPI) dalam peringatan 25 tahun Perhepi menerbitkan buku Perkembangan Ekonomi Pertanian Nasional 1969-1994 yang mengulas Pembangunan Pertanian dan membagi periode pembangunan pertanian dalam Pra-Bimas, Bimas dan Sistem Agribisnis.

tujuan agribisnis yang lebih kompleks, yaitu meningkatkan peranserta (partisipasi), efisiensi dan produktivitas petani.

Pembangunan pertanian telah berkembang seiring dengan perkembangan zaman dan perubahan lingkungan strategis terutama perubahan kondisi sosial, ekonomi dan politik. Pada awal kemerdekaan (1945-1965), upaya peningkatan produksi pertanian utamanya tanaman pangan mendapatkan perhatian khusus. Hal ini terkait dengan peran pertanian sebagai tulang punggung perekonomian. Upaya peningkatan produksi dilakukan dengan memperbaiki sistem penyuluhan yang menitik beratkan pada tercapainya target produksi dalam waktu yang pendek.

Langkah-langkah yang ditempuh pemerintah adalah pembentukan dan pembenahan kelembagaan. Kelembagaan untuk mendukung upaya peningkatan produksi mulai direncanakan pada tahun 1947 dan baru dapat dilaksanakan pada tahun 1950. Dalam kurun waktu tersebut, sarana produksi, utamanya bibit, pupuk dan pestisida disiapkan oleh negara dalam hal ini menjadi beban dari program pemerintah.

Pemerintah terus melakukan evaluasi terhadap program pembangunan pertanian yang telah dijalankan. Tahun 1964, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang diberi nama program Bimbingan Massal (Bimas), kemudian program intensifikasi khusus dan supra insus pada tahun 1980-1995. Program terakhir terdiri dari tiga macam program intensifikasi padi sawah bersamaan, yaitu Intensifikasi Massal, Intensifikasi Umum dan Intensifikasi khusus. Intensifikasi khusus

merupakan pelaksanaan Bimas oleh petani penggarap sehamparan secara berkelompok agar lahan sawah dapat dengan optimal dimanfaatkan. Kegiatan kelompok tani semuanya direncanakan, mencari informasi dan menyebarkannya, memantau dan memimpin anggotanya serta berhubungan dengan pihak luar untuk kepentingan anggotanya.

Pada Supra Insus, perwilayahan pertanian diintegrasikan dengan wilayah administratif. Hal ini dapat dilihat dari organisasi penyelenggara yang dikordinasikan di bawah tanggung jawab masing-masing kepala daerah selaku pembina/pelaksanaan Bimas. Penggerak program tersebut adalah kepala wilayah atau daerah utama. Unsur-unsur penggerak Supra Insus adalah kepala dinas/instansi yang menjadi anggota satuan pembina/pelaksana Bimas, unsur pelaksanaanya terdiri dari kelompok tani, KUD, penyuluh pertanian dan perbankan, khususnya BRI.

Saat ini, dimana regim Orde Baru telah berganti menjadi era reformasi, kebijakan pembangunan pertanian mengarah pada sistem agribisnis dan ketahanan pangan. Sistem Agribisnis yang dicanangkan sejak tahun 1990-an menjawab tantangan pembangunan pertanian di era lingkungan perekonomian yang semakin kompetitif.⁷²

Pada periode kebijakan agribisnis yang menitik beratkan peranserta, efisiensi dan produktivitas yang juga memberikan

⁷² Regim Orde Baru direpresentasikan dengan era pemerintahan Presiden Soeharto yang dikenal dengan konsep Repelita dalam periodisasi pembangunan. Pada Era ini swasembada beras dicapai pada tahun 1984. Pasca lengsernya Presiden Soeharto pada tahun 1998, Orde Baru berganti menjadi Era Reformasi. Walaupun Kebijakan Agribisnis telah diletakkan dasar-dasarnya pada akhir pemerintahan Soeharto namun pada era reformasilah, kebijakan agribisnis dan ketahanan pangan diimplementasikan.

kewenangan pengambilan keputusan perusahaan komoditas kepada petani. sebagaimana didukung dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 1992. Demikian pula dengan kebijakan ketahanan pangan yang didukung Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 1996, dimana dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin pada tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Dilihat dari pengertian ketahanan pangan tersebut, nyata bahwa kebijakan pembangunan pertanian saat ini selain melihat unsur pemenuhan produksi dalam negeri juga menekankan pada aspek pemerataan.

Penajaman kebijakan agribisnis dan ketahanan pangan, terus menerus dilakukan. Dilaporkan oleh Syafa'at, dkk,⁷³ bahwa pemerintah menfokuskan program pembangunan pertanian pada dua program utama. Pertama, pengembangan sistem dan usaha agribisnis dan kedua, peningkatan ketahanan pangan. Kedua program tersebut bertujuan untuk meningkatkan kapasitas produksi pertanian, mengentaskan kemiskinan di sektor pertanian dan di wilayah pedesaan, meningkatkan pendapatan rumah tangga tani, memantapkan ketahanan pangan baik di tingkat rumah tangga maupun di tingkat nasional, meningkatkan kapasitas penyerapan

⁷³ Lihat Syafa'at dkk (2004)., Kinerja Nilai Tambah dan Produksi Sektor Pertanian 2000-2003, *Analisis Kebijakan Pertanian*, 2 (1) Maret 2004: 1-16.

tenaga kerja sektor pertanian dan meningkatkan kontribusi sektor pertanian terhadap devisa negara.

Pada tahun 2008, diperkenalkan kebijakan revitalisasi pertanian dan perdesaan. Program tersebut diselaraskan dengan kondisi riil kemajuan pembangunan pertanian dan antisipasi perubahan lingkungan strategis pembangunan pertanian ke depan. Terdapat tiga kebijakan utama yang diimplementasikan pada tahun 2008, yaitu peningkatan produksi pangan dan akses rumah tangga terhadap pangan; peningkatan produktivitas dan kualitas produk pertanian; perluasan kesempatan kerja dan diversifikasi ekonomi perdesaan. Dalam rangka implementasi kebijakan-kebijakan tersebut, dua strategi besar yang ditempuh, yaitu memperkokoh fondasi pembangunan pertanian melalui Panca Yasa⁷⁴, dan akselerasi pembangunan pertanian.

Rangkaian kebijakan pembangunan pertanian yang dilaksanakan dari waktu ke waktu dengan tujuannya masing-masing, memperlihatkan kecenderungan peningkatan produksi, peningkatan pendapatan petani dan nilai tambah sektor pertanian. Pada tahun 1945-1950 nilai tambah sektor pertanian di Pulau Jawa dan Madura naik dari Rp. 37.78 milyar menjadi Rp. 46.62 milyar pada tahun 1950, sedangkan di luar pulau Jawa pada tahun yang sama naik dari Rp. 22.75 milyar menjadi Rp. 47.69 milyar. Tahun 1950-1970 saat program Bimbingan Massal (Bimas)

⁷⁴ Penyediaan/perbaikan infrastruktur termasuk sistem perbenihan/perbibitan dan riset, penguatan kelembagaan, perbaikan sistem penyuluhan, Penanganan pembiayaan pertanian terutama upaya untuk memobilisasi dana masyarakat di perbankan dan fasilitasi pemasaran hasil pertanian

dilaksanakan, nilai tambah sektor pertanian semakin naik yaitu pada akhir tahun 1970 mencapai Rp. 74.87 milyar di Pulau Jawa dan Madura dan Rp. 71.98 milyar di luar pulau Jawa. Pada awal periode agribisnis dan ketahanan pangan (1990-an), sektor pertanian telah menyumbang nilai tambah sebesar Rp.154.43 milyar di pulau Jawa dan luar Pulau Jawa dan Rp. 191.64 milyar di luar pulau Jawa.⁷⁵

Produk Domestik Bruto (PDB) sektor pertanian secara proporsional justru semakin menurun. Tahun 1968 masih 51,0%, turun menjadi 31,7% pada tahun 1975, terus menurun 23,4% pada tahun 1989 dan 10,40% pada tahun 2007.⁷⁶

Terkait dengan penguasaan lahan, pembangunan pertanian setidaknya pada saat pelaksanaan Bimas (1970-1990), terjadi pertambahan areal lahan pertanian. Secara keseluruhan di Indonesia pada tahun 1973, luas lahan pertanian yang dikuasai rumahtangga tani sebesar 14.168 ha. Sepuluh tahun kemudian, yaitu pada tahun 1983 meningkat menjadi 16.689 ha. Selain peningkatan jumlah secara absolut, rata-rata penguasaan lahan justru semakin menurun dari 1.05 ha pada tahun 1973 menjadi 0.99 pada tahun 1983, terus menurun menjadi 0.87 ha pada tahun 1993 dan 0.79 pada tahun 2003 . Pada periode tersebut

⁷⁵ Lihat Peirre van der Eng (1996). *Agriculture Growth in Indonesia, Productivity Change and Policy Impact Since 1880*. Great Britain : MacMillan Press Ltd : 263-265.

⁷⁶ Lihat Amang (1993). *Laporan Kinerja Pembangunan Sektor Pertanian 2007*. Jakarta : Departemen Pertanian RI.

jumlah rumah tangga tani juga meningkat dari 14,374 juta menjadi 24,869 juta pada tahun 2003.⁷⁷

Berbeda dengan yang disebutkan oleh Usep Setiawan,⁷⁸ yang membandingkan rata-rata penguasaan lahan pertanian berdasarkan sensus pertanian yang terus menerus menurun, yaitu 1,05 hektar (1963), menjadi 0,99 hektar (1973), lalu turun menjadi 0,90 (1993) dan menjadi 0,81 hektar (1993). Hasil Sensus Penduduk tahun 1993 menunjukkan bahwa 21,2 juta rumah tangga di pedesaan, 70% menggantungkan hidupnya pada sektor pertanian dan dari jumlah tersebut 3,8% atau sekitar 0,8 juta merupakan rumahtangga penyakap yang tidak punya tanah 9,1 juta rumah tangga menjadi buruh tani.

Jika dilihat dari struktur kepemilikan lahan secara nasional pada tahun 1973 terlihat adanya ketimpangan yaitu yang menguasai lahan dibawah 0.5 ha merupakan kelompok tertinggi (46%) menyusul kelompok yang menguasai lahan pertanian 1.0-5.0 ha (27%), 0.5-1.0 ha (25%) dan sisanya (2%) menguasai lahan di atas 5 ha.⁷⁹ Terdapat pergeseran setelah 10 tahun kemudian yaitu pada tahun 1983, sebagaimana data yang disajikan oleh Torbecke dan Pluijm (1993), kelompok rumahtangga yang

⁷⁷ Lihat Erik Thorbecke dan Theodore van der Pluijm (1993)., *Rural Indonesia: Socio-Economic Development in A Changing Environment*, International Fund for Agricultural Development (IFAD):. 69-72 dan Anne Booth (eds) (2012). *Land, Livelihood, the Economy and the Environment in Indonesia*. Jakarta : Buku Obor: 72-73.

⁷⁸ Lihat Usep Setiawan. *Dinamika Reforma Agraria di Indonesia Setelah Orde Baru dalam SMP*. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (2008) *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia: 404

⁷⁹ Lihat Colin MacAndrew (1986). *Land Policy in Modern Indonesia*. USA: Oelgeschalger, Gunn & Hain Publisher Inc.: 12

mengusai lahan dibawah 0.25 ha merupakan kelompok terbesar (27%) menyusul kelompok rumahtangga yang mengusai antara 0.5 – 1.0 ha (22%), 0.25-0.5 ha (20%) dan terendah yang mengusai lahan 3 ha atau lebih (6%). Jika dilihat bahwa pada tahun 1973 kelompok rumahtangga yang menguasai lahan dibawah 1.0 hektar 71% menjadi 69% pada tahun 1983, maka pergeseran rumahtangga petani yang menguasai lahan dibawah 1.0 ha hanya 2% selama kurun waktu 10 tahun.

Untuk melihat pemerataan penguasaan lahan pertanian di Indonesia, Pierre van der Eng (1996) memberikan data bahwa di Pulau Jawa dan Madura pada tahun 1963 Indeks Gini lahan 0.464, menjadi 0.471 pada tahun 1973 dan 0.469 pada tahun 1983. Sedangkan di luar pulau Jawa dan Madura pada tahun 1963 Indeks Gini lahan sebesar 0.572, berubah menjadi 0.540 pada tahun 1973 dan 0.496 pada tahun 1983. Jika dilihat dari data ini menunjukkan bahwa distribusi lahan di Pulau Jawa dan Madura relatif lebih baik dibandingkan dengan distribusi lahan di luar pulau Jawa dan terdapat pergeseran ke arah yang lebih baik dari tahun 1963 ke tahun 1983.

Khusus Sulawesi Selatan, dari data yang disajikan Torbecke dan Pluijm (1993) dilengkapi dengan data Sensus Pertanian 1993 dan 2003, penguasaan lahan pertanian rata-rata diatas rata-rata nasional. Pada 1973, luas areal lahan pertanian yang dikuasai sebanyak 648.000 rumah tangga tani adalah sebesar 737.000 ha, atau rata-rata sebesar 1.14 ha per rumahtangga. Pada tahun 1983 jumlah rumahtangga petani meningkat

menjadi 685.000 rumah tangga, demikian pula dengan total luas lahan yang dikuasai rumah tangga petani, yaitu 827.000 ha, atau rata-rata penguasaan lahan per rumah tangga pada tahun tersebut juga meningkat menjadi 1,21 ha per rumah tangga petani, naik sekitar 5.8% dalam kurun waktu 10 tahun. Pola penguasaan lahan berbeda dengan kondisi nasional, dimana kelompok tertinggi (30%) adalah yang menguasai lahan 1.0 – 2.0 ha, menyusul kelompok yang menguasai 0.5 -1.0 ha (21%), 2-3 ha (18%) dan terendah (10%) adalah kelompok yang menguasai masing-masing kurang dari 0.25 ha dan 0.25 – 0.5 ha. Pada tahun 1993, luas lahan yang dikuasai rumah tangga petani mencapai 992.000 ha dan pada tahun 2003 sudah mencapai 1,093.557 ha.

Rangkaian prestasi produksi dan fenomena pergeseran penguasaan lahan yang telah disebutkan tidak membedakan capaian-capaian sektor pertanian berdasarkan topografi lahan. Capaian produksi sektor pertanian sawah masih diidentikkan dengan sawah dataran rendah beririgasi, bahkan banyak ahli pertanian dan lembaga internasional berpendapat bahwa kebijakan pembangunan pertanian (revolusi hijau) hanya sukses di dataran rendah beririgasi, sedangkan kemajuan teknis dinilai kurang sukses di dataran tinggi. Petani dataran tinggi dianggap lebih miskin daripada petani di dataran rendah yang beririgasi.⁸⁰ Disamping itu terdapat pandangan bahwa perbedaan lingkungan akan

⁸⁰ Lihat Francois Ruf dan Frederic Lancon (2005), Inovasi di Dataran Tinggi Indonesia dalam Dari Francois Ruf dan Frederic Lancon eds.(2005). Dari Sistem Tebas dan Bakar ke Peremajaan Kembali : Revolus Hijau di Dataran Tinggi Indonesia, Jakarta : Salemba Empat.

menyebabkan perbedaan perilaku ekonomi masyarakatnya, termasuk preferensi terhadap penguasaan asset [lahan].⁸¹ Karena itu penelitian ini mengkaji dampak kebijakan pembangunan pertanian terhadap pola penguasaan lahan pada dua desa, masing-masing desa dengan sawah dataran rendah dan desa dengan sawah dataran tinggi di Sulawesi Selatan.

B. Rumusan Masalah

Kebijakan pembangunan pertanian tetap berorientasi pada pertumbuhan produksi dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani. Tolok ukur makro yaitu pertumbuhan produksi tiap tahunnya, neraca perdagangan dan nilai tukar petani yang semakin baik terus menerus merupakan alasan keberhasilan pembangunan pertanian tanpa melihat lebih jauh pada aspek pemerataan sumberdaya.

Sumberdaya yang masih menjadi masalah hingga saat ini adalah sumberdaya lahan. Upaya pemerintah melalui intervensi kebijakan secara langsung melalui Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 belum dapat mempengaruhi distribusi penguasaan lahan petani yang lebih baik, bahkan ada kecenderungan bahwa jumlah petani gurem dan petani tak berlahan semakin meningkat.

Kebijakan pembangunan pertanian yang selama ini dilaksanakan pemerintah baik pada sawah dataran rendah maupun pada sawah dataran tinggi tentunya diharapkan memiliki dimensi distribusi, salah satunya

⁸¹ Lihat Frank Ellis (2000). *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Great Britain, Oxford University Press.

adalah distribusi kepemilikan asset, terutama tanah bagi petani. Kebijakan pembangunan pertanian yang meliputi kebijakan input, kebijakan harga, kebijakan kredit, kebijakan irigasi dan kebijakan mekanisasi bekerja efektif meningkatkan produksi dan pendapatan petani pada lahan sawah dataran rendah ataupun sawah dataran tinggi diharapkan pada akhirnya mampu menggeser pola penguasaan lahan, utamanya dari buruh tani atau petani gurem menjadi petani yang menguasai lahan, atau dari petani yang menguasai lahan sempit menjadi petani yang menguasai lahan memadai untuk berproduksi.

Berdasarkan uraian di atas, dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut.

1. Apakah secara umum Kebijakan Pembangunan Pertanian berdampak pada pergeseran pola penguasaan lahan?
2. Apakah terdapat periode dan jenis kebijakan yang dominan berdampak pada pergeseran pola penguasaan lahan?
3. Apakah kebijakan pembangunan pertanian mempunyai dampak yang sama terhadap pola penguasaan lahan pada sawah dataran rendah dan sawah dataran tinggi?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Menganalisis dampak secara umum kebijakan pembangunan pertanian terhadap pola penguasaan lahan.

2. Menganalisis periode dan jenis kebijakan pembangunan pertanian yang dominan berdampak pada pergeseran pola penguasaan lahan.
3. Menganalisis dampak kebijakan pembangunan pertanian terhadap pergeseran pola penguasaan lahan pada lahan sawah dataran rendah dan lahan sawah dataran tinggi.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan keilmuan maupun kebijakan praktis implementatif. Dari segi keilmuan, penelitian ini akan menambah hasanah kajian kebijakan, dengan analisis rangkaian kebijakan pembangunan pertanian dan analisis pola penguasaan lahan.

Dari segi kebijakan praktis aplikatif, diharapkan sebagai bahan rujukan para pihak pengambil kebijakan, khususnya dalam perumusan kebijakan pembangunan pertanian yang berorientasi pada distribusi penguasaan lahan pertanian.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dalam lingkup desa, yaitu desa lahan sawah dataran rendah dan desa yang sawah dataran tinggi. Waktu penelitian dilaksanakan kurang lebih satu tahun, yaitu awal 2012 hingga awal 2013. Lingkup kajian penelitian ini meliputi analisis kebijakan pembangunan pertanian, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten. Kebijakan akan

ditelusuri dan dikaji dari berbagai program yang telah dilaksanakan baik di lokasi penelitian maupun di daerah lain yang relevan dengan penelitian.

Kebijakan pembangunan pertanian adalah kebijakan pemerintah di sektor pertanian, khususnya pertanian tanaman pangan untuk mempengaruhi variabel-variabel ekonomi di sektor pertanian. Merujuk pada Ellis (1992), kebijakan yang akan dikaji dalam penelitian ini sebagai variabel independen adalah kebijakan input (*input policy*), kebijakan harga (*price policy*) kebijakan kredit (*credit policy*), kebijakan mekanisasi (*mechanisation policy*), dan kebijakan irigasi (*irrigation policy*).⁸²

Tolok ukur pola penguasaan lahan sawah selain rata-rata penguasaan per rumah tangga petani dan distribusi penguasaan yang dibagi dalam kelompok penguasaan di bawah 0,5 ha, kelompok penguasaan 0,5 – 1.00 ha, kelompok penguasaan 1,00- 2,00 ha dan kelompok penguasaan diatas 2,00 ha, juga adalah indeks Gini penguasaan lahan, yang nilainya dikategorisasi sesuai dengan kategori OSHIMA. Sedangkan sawah dataran tinggi adalah sawah yang berada pada wilayah yang elevasinya tidak lebih dari 700 mdpl (meter diatas permukaan laut) sedangkan sawah dataran tinggi adalah sawah yang berada pada wilayah yang elevasinya diatas 700 mdpl.⁸³

F. Organisasi/Sistematika

Disertasi ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

⁸² Frank Ellis (1992). *Agricultural Policies in Developing Countries*. New York: Cambridge University Press: 3-4.

⁸³ Kriteria ini dirujuk oleh Ruf dan Lancon (2005) dari Las dkk, 1991, dari Roche dkk, 1992, dalam Partohardjono (1994, p. 17).

BAB I. PENDAHULUAN

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

BAB III. METODE PENELITIAN

BAB IV. LOKASI PENELITIAN

BAB V. PETANI RESPONDEN

BAB VI. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERTANIAN

BAB VII. PERGESERAN POLA PENGUASAAN LAHAN

BAB VIII. KESIMPULAN DAN SARAN

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BIODATA PENULIS

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Paradigma dan Kebijakan Pembangunan Pertanian

Pembangunan secara umum terutama yang digambarkan di beberapa negara berkembang adalah akselerasi pertumbuhan output, perluasan kesempatan kerja, menurunkan malnutrisi dan penyakit, serta memperlambat pertumbuhan penduduk, merupakan produk dari sejumlah program dan intervensi dari sebuah kebijakan.¹⁴ Karena sebuah kebijakan juga merupakan program-program aksi sosial melalui kelompok-kelompok di dalam masyarakat untuk menemukan dan pemecahan berbagai pertanyaan antara lain, 1) bagaimana supaya bisa berperan lebih besar dan interaktif untuk mendapatkan apa yang diinginkan, 2) bagaimana memberikan pertolongan yang lebih besar untuk mencapai beberapa tujuan publik, dan 3) bagaimana melakukan perubahan yang lebih baik pada struktur dasar dan hubungan-hubungan organisasi untuk mencapai beberapa tujuan.¹⁵

Dalam pembangunan pertanian, empat kategori peluang yang dapat menyebabkan pertumbuhan yaitu (i) membawa lahan pertanian baru ke dalam produksi pertanian, (ii) mengambil lahan produksi pertanian langsung di "wilayah kritis" dimana produktivitas negatif yang disebabkan oleh dampak erosi di hulu (iii) merubah alokasi lahan untuk tanaman yang

¹⁴ Lihat Jhonston, Bruce F. dan Clark, William C. (1986). *Redesigning Rural Development; A Strategic Perspective*. USA : The Johns Hopkins University Press: 9

¹⁵ *Ibid*: 12-13

berbeda dan (iv) kenaikan hasil panen dalam sistem pertanian melalui perubahan teknologi.

....Opportunities for agricultural growth fall four categories: (i) bringing new land into agricultural production, (ii) taking land out of direct agricultural production in "critical areas" where productivity is negative because of deleterious downstream effects attributable to upstream erosion, (iii) changing the allocation of land different crops and (iv) increasing yields under existing cropping or farming system through technical or technological changes⁸⁴

Lebih lanjut, Jhonston dan Clark (1982)⁸⁵ memilah strategi pembangunan pertanian dalam empat strategi, antara lain:

1. Strategi dengan program-program yang berorientasi kepada produksi (*Production-Oriented Programs*).
2. Strategi dengan program-program yang berorientasi pada konsumsi (*Consumption-Oriented Programs*).
3. Strategi dengan orientasi program pada organisasi kelembagaan (*Organization programs*).
4. Strategi dengan orientasi Adaptive (*Adaptive-Strategi*) yaitu program yang menggabungkan program orientasi produksi, konsumsi dan organisasi.

Program dengan strategi yang berorientasi pada produksi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu diperlukan adanya peningkatan pendapatan yang diperoleh dengan salah satunya meningkatkan produksi. Sisi produksi harus mendapat perhatian dalam melaksanakan berbagai program kebijakan.

⁸⁴ Thorbecke dan Pluijm (1993), *Loc.cit.* 27

⁸⁵ Jhonston dan Clark (1986). *Loc. cit*

Peningkatan produksi pada sektor pertanian, khususnya di negara-negara sedang berkembang memiliki empat strategi pembangunan, antara lain a) strategi *unimodal* atau strategi *progressive-modernisasi*, b) strategi *bimodal* (dualistik), c) strategi pengutamaan-industrialisasi (*Industrialization-first*) dan d) Strategi kolektifitas atau sosialisasi wilayah pedesaan.⁸⁶

Untuk memahami strategi unimodal dan bimodal oleh Johnston dalam publikasi tahun 1966 dan 1969 menyebut bahwa pola unimodal sebagai "model Jepang" dan bimodal atau dualistik sebagai "model Meksiko". Sebelumnya disebutkan juga bahwa Schultz (1964:123) telah menggunakan kata bimodal untuk membedakan antara pertanian skala besar di Uni Svyet, mekanisasi pertanian kolektif dan pertanian kecil.⁸⁷

Jepang, Taiwan, Korea dan beberapa negara lainnya dengan strategi Unimodal berhasil meningkatkan produksi dan pendapatan di dalam kerangka kerja pertanian skala kecil. Negara-negara tersebut terus menggunakan tenaga kerja, modal, teknologi, penggunaan inovasi, penggunaan varietas tanaman yang responsive terhadap pupuk (bibit unggul) yang dikemas dalam "Revolusi Hijau".

Sementara itu, di Meksiko kenaikan produktivitas dan output dengan berkonsentrasi pada pertanian skala besar dengan peyerapan tenaga kerja, penggunaan modal dan teknologi. Demikian pula pola

⁸⁶ Thorbecke, (1979) dalam Jhonston dan Clark (1982): 189

⁸⁷ Jhonston dan Clark (1986). *Loc. cit*

bimodal telah diterapkan oleh negara dan negara-negara Amerika Latin dalam membangun pertaniannya.

Strategi Pengutamakan Industrialisasi (*Industrialization-First*) dalam Typologi Thorbecke's, disebutkan bahwa pengarusutamaan industrialisasi adalah upaya memproteksi barang-barang substitusi-import sehingga diperoleh distorsi harga, nilai tukar yang tinggi serta terjadinya harga dibawah standar terhadap modal.

Program dengan orientasi konsumsi (*Consumption-Oriented Programs*), lebih relevan dengan program-program pembangunan pedesaan yang menekankan pada reduksi pengeluaran konsumsi masyarakat pedesaan (petani) untuk meningkatkan kesejahteraannya. Pada pendekatan ini disebutkan beberapa kebutuhan dikelompokkan menjadi kebutuhan yang lebih dasar dibandingkan dengan kebutuhan lainnya. Pendekatan ini memfokuskan diri pada konsumsi terhadap barang-barang dan jasa-jasa pada produksi dan konsumsi sebagaimana halnya dengan pertumbuhan dan distribusi produksi (output).⁸⁸

Masalah makanan (nutrisi) dan masalah pelayanan kesehatan merupakan dua hal yang sangat besar dalam manifestasi kemiskinan, hal ini juga terkait dengan pertumbuhan penduduk, karena itu dibutuhkan kebijakan dan program-program nutrisi serta program kependudukan yang harus terintegrasi dengan program pembangunan pertanian dan pedesaan secara umum.

⁸⁸ *Ibid*: 116

Organisasi atau kelembagaan merupakan aspek ketiga dari pembangunan yang berfungsi mengorganisasikan masyarakat untuk merancang dan melaksanakan kebijakan. Pengorganisasian terfokus pada kelembagaan, managerial dan hubungan administratif dengan pelaku-pelaku pada proses pembuatan keputusan. Beberapa hasil studi pengambilan kebijakan di beberapa tempat menunjukkan bahwa organisasi merupakan titik sentral berhasilnya suatu strategi.⁸⁹

Strategi adaptive merupakan suatu strategi pembangunan pedesaan yang merupakan rancang ulang dari intervensi produksi, konsumsi dan program-program yang berorientasi pada organisasi. Terdapat keterkaitan pada ketiga orientasi program yang telah disebutkan, yang dapat digabungkan untuk efektifitas strategi-strategi pembangunan pertanian yang disebut sebagai strategi adaptif dengan pendekatan tiga percabangan (*Three Pronged*).

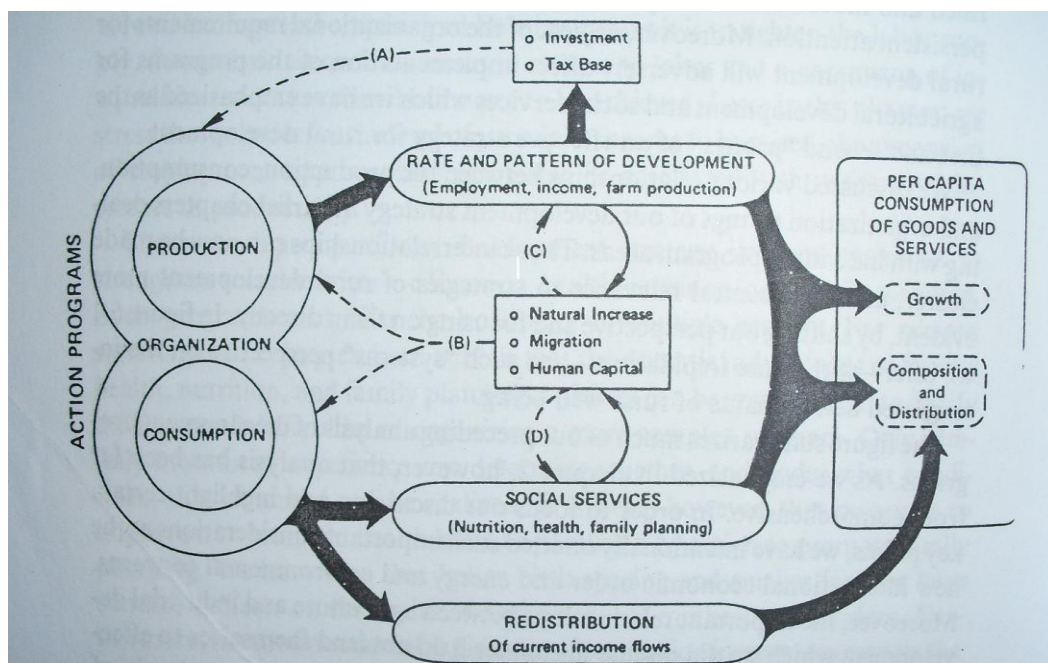
Tiga cabang tersebut antara lain, cabang pertama adalah pendekatan unimodal pada pembangunan pertanian. Keuntungan ganda diturunkan dari keuntungan terhadap pertumbuhan produksi dan tenaga kerja baik dalam pertanian maupun non pertanian. penambahan keuntungan dari tenaga kerja produktif termasuk tenaga kerja dalam pertanian sendiri merupakan tujuan utama dari pembangunan.

Cabang Kedua adalah pengembangan strategi untuk penguatan pelayanan sosial, yaitu pendidikan, kesehatan, nutrisi, dan keluarga

⁸⁹ *Ibid*: 155

berencana. Program-program tersebut juga memungkinkan untuk memperoleh keuntungan ganda. Cabang ketiga adalah pengembangan strategi yang konsen terhadap program pengorganisasian yang didesain untuk meningkatkan infrastruktur institusional dan kemampuan managerial yang dibutuhkan untuk pembangunan pertanian.

Hubungan antara cabang produksi, konsumsi dan organisasi sebagai sebuah strategi pembangunan dapat dilihat sebagai satu sistem perspektive untuk mencapai kesejahteraan masyarakat desa atau petani. Hubungan tersebut digambarkan oleh Johnston dan Clark (1986) pada Gambar 2.1.



Gambar 2.1 Faktor-faktor penting dalam Kesejahteraan Desa (Johnston and Clark, 1986: 244)

Gambar 2.1 memperlihatkan bahwa puncak diagram adalah tingkat dan pola pembangunan sebagai efek dari program-program produksi yang

diimplementasikan dengan pendekatan pola organisasi. Pendapatan diperoleh dari upah para pekerja dan penjualan produksi pertanian.

Pelayanan sosial dan distribusi pendapatan digambarkan untuk menegaskan aktivitas alokasi sumberdaya untuk orientasi konsumsi, meliputi nilai tukar antara penguatan pelayanan sosial dan pengukuran pada redistribusi aliran pendapatan. Pada pelayanan sosial baik secara langsung maupun dalam jangka panjang merupakan dampak kembali akibat kenaikan konsumsi per kapita terhadap pendidikan dan pelayanan kesehatan.

Pelayanan sosial juga berpengaruh terhadap tingkat dan pola pembangunan melalui tingkat pertumbuhan populasi dan formasi modal sosial. Melihat diagram hubungan ketiga strategi pembangunan pedesaan dapat pula disebut sebagai strategi pembangunan pedesaan terpadu, termasuk pembangunan pertanian.⁹⁰

Pembangunan pertanian yang telah dilaksanakan sekitar tahun 50-an dan 60-an dengan strategi-strategi penganekaragaman ekonomi pedesaan, redistribusi lahan dan sumberdaya alam lainnya kearah yang lebih adil, penyiapan dukungan pelayanan dalam proses redistribusi lahan dan penyediaan layanan sosial di kota-kota kecil dan wilayah pedesaan.⁹¹

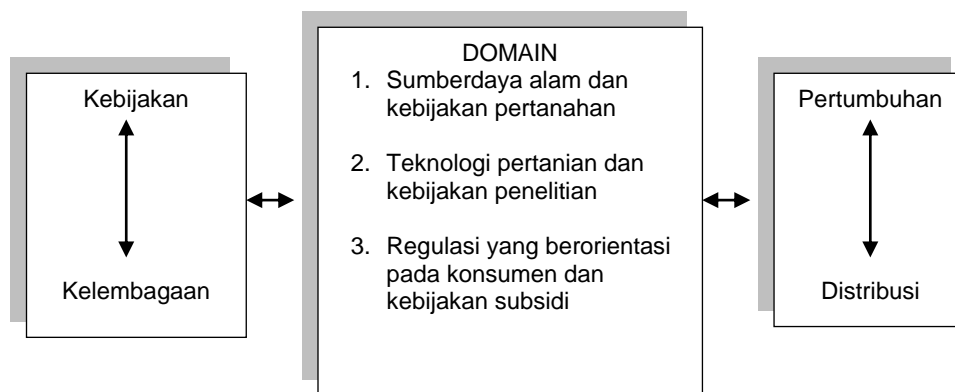
Dalam sudut pandang Ilmu ekonomi, pembangunan pertanian selalu dikonsentrasikan pada peningkatan produktivitas dan efisiensi pertanian yang selanjutnya dipercaya meningkatkan kekayaan dan

⁹⁰ *Ibid*: 248

⁹¹ Lihat Misra, R.P,(ed) (2009). Rural Development. Maruzen Asia: National Policies and Experience: 25

kesejahteraan. Pendekatan untuk melihat keadilan ekonomi melalui kebijakan pertanian selama abad 20 yang sebagian besar hanya melihat pertumbuhan dan keseimbangan pasar secara umum melalui keseimbangan efisiensi. Efisiensi alokasi sumberdaya bisa menyebabkan distribusi spasial pada aktifitas ekonomi, termasuk tenaga kerja.⁹² Sementara itu, Jones dan Yogo (1994) dalam Kumssa (2000) menyebutkan bahwa pertumbuhan mungkin dapat menyebabkan perubahan, tetapi pertumbuhan tanpa pemerataan akan kehilangan makna (*growth may affect change, but growth without equity is meaningless*).⁹³

Secara skematik kondisi pertumbuhan pertanian dan dampak terhadap distribusi digambarkan pada Gambar 2.2.



Gambar 2.2. Pengkondisian pertumbuhan pertanian dan dampak distribusi, Joachim von Braun (2005)

⁹² Lihat Joachim von Braun (2005). *Agricultural Economics and Distributional Effect*, *Agricultural Economic Journal*, 32, Januari 2005, Issue Supplement: 1-20.

⁹³ Lihat Asfaw Kumssa (2000). *Local Social Development*. Tokyo: Asian Productivity Organization: 34

Kebijakan pembangunan pertanian, khususnya di negara-negara berkembang dibahas secara menyeluruh oleh Ellis (1992) dalam bukunya *Agricultural Policies in Developing Country*.⁹⁴ Pada sektor pertanian terdapat setidaknya delapan jenis kebijakan yang dapat dirinci lagi menjadi sebelas sub jenis kebijakan. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain kebijakan terkait output termasuk didalamnya kebijakan harga dan kebijakan pemasaran, kebijakan-kebijakan yang terkait input termasuk kebijakan harga input dan kebijakan sistem distribusi input. Selanjutnya juga terdapat kebijakan kredit, kebijakan irigasi dan kebijakan mekanisasi.

1. Kebijakan harga produksi

Dalam sistem ekonomi, kebijakan harga produksi mempunyai tiga tujuan utama, yaitu (i) untuk mengalokasikan sumberdaya pertanian, (ii) mendistribusikan pendapatan dan (iii) mendorong investasi serta formulasi modal dalam sektor pertanian (Mellor, 1986) dalam Ellis (1992). Fungsi alokasi sumberdaya merujuk pada perilaku optimis para produsen dalam sistem pasar sebagaimana yang sering digambarkan oleh para ahli ekonomi produksi neo klasik. Jika terjadi kenaikan harga secara umum, *ceteris paribus*, akan menaikkan pengembalian terhadap semua sumberdaya yang digunakan dalam produksi dan menyebabkan penggunaan sumberdaya yang tinggi, baik yang bersifat variabel maupun tetap seperti lahan, modal dan tenaga kerja keluarga.

⁹⁴ Lihat Ellis (1992). *Loc Cit.* 65

Sementara itu untuk distribusi pendapatan, fungsi dari kebijakan harga dapat dilihat dari berbagai dimensi, misalnya untuk menyeimbangkan antara produsen dan konsumen jika terjadi kenaikan harga menyebabkan penambahan pendapatan bagi produsen sementara konsumen pendapatannya turun.

Ellis (1992), merinci tiga fungsi primer terkait kebijakan harga output, yaitu kebijakan tersebut mempengaruhi produksi pertanian, menyebabkan perubahan distribusi pendapatan, mempengaruhi peran dan kontribusi sektor pertanian terhadap pembangunan ekonomi. Sedangkan tujuan sekunder kebijakan harga antara lain meningkatkan produksi pertanian secara agregat maupun secara individual, menstabilkan harga dan pendapatan petani, menciptakan swasembada pangan serta meningkatkan penerimaan pajak pemerintah.

Kebijakan harga dilaksanakan oleh pemerintah dengan berbagai macam intervensi atau instrument yang dikelompokkan sesuai dengan jenis dampak dan tingkat stabilisasinya terhadap harga. Instrumen tersebut antara lain kebijakan perdagangan, termasuk pajak impor dan subsidi, pembatasan impor dan pajak ekspor.⁹⁵

2. *Kebijakan Input*

Kebijakan input oleh Ellis (1992) disebut juga sebagai kebijakan input tidak tetap (variabel), yaitu kebijakan pemerintah yang bertujuan mempengaruhi jumlah dan kombinasi penggunaan input oleh petani.

⁹⁵ *Ibid.*: 69-73

Kebijakan input memiliki tiga dimensi utama, yaitu dimensi harga, dimensi distribusi dan dimensi informasi. Dimensi harga menyangkut harga input yang ditetapkan pemerintah untuk mempengaruhi harga yang dibayarkan oleh petani terhadap input seperti pupuk dan pestisida. Sedangkan dimensi distribusi adalah sistem pengangkutan yang menjaga agar input dapat sampai ke petani. Dimensi informasi adalah informasi yang disampaikan kepada petani tentang jenis, jumlah dan kombinasi input yang sesuai untuk sistem pertanian mereka.⁹⁶

Ellis (1992) menyebutkan bahwa kebijakan input sebagai intervensi negara terhadap pasar input variabel untuk mengakselerasi penyerapan teknologi baru. Sedangkan secara khusus tujuan kebijakan input dapat ditinjau dari sisi petani, pasar dan ketersediaan input. Bagi petani, kebijakan input dapat mengatasi perilaku "takut-resiko" menggunakan input-input baru, menghindari kesalahan dalam penggunaan input oleh petani, dan menghindari kesalahan penggunaan input berbahaya. Bagi pasar, kebijakan input membantu menyediakan sistem pengantaran input dengan kondisi pasar yang tidak terjangkau, tidak merata dan tidak kompetitive. Demikian pula untuk mengantarkan input dengan keterbatasan modal petani dalam mengadopsi input-input baru, sebagai pengaturan dan kontrol pasar terhadap ketersediaan, menjaga kualitas serta distribusi benih kepada petani. Pada Supply input, kebijakan input berguna untuk

⁹⁶ Ibid: 125

memaksimalkan penggunaan input-input domestik dibandingkan dengan input impor.

3. *Kebijakan Kredit*

Kebijakan kredit juga dapat merupakan dimensi keempat dari kebijakan input, karena modal juga merupakan salah satu faktor produksi. Kebijakan kredit adalah salah satu intervensi negara yang cukup populer dalam sektor pertanian.⁹⁷ Pada tahun 1950an dan 1960an, penyediaan kredit dengan pertimbangan sebagai sebuah instrumen untuk memutuskan "lingkaran-setan" pada petani berpendapatan rendah, kemudian menyebabkan tabungan rendah dan rendah produktivitas. Tujuan kebijakan kredit yang penting dalam penelitian ini adalah sebagai akselerator untuk penyerapan teknologi baru bagi petani, yaitu dengan penyediaan modal kerja baik bagi penyediaan input variabel maupun dalam melengkapi input-input penting demi suksesnya adopsi teknologi "revolusi hijau".

Dalam pelaksanaan kebijakan kredit, berbagai lembaga terlibat antara lain bank pemerintah, agen-agen pembangunan pertanian multinasional, Bank komersial, koperasi dan kelompok tani. Sedangkan instrumen dalam kebijakan ini antara lain tingkat suku bunga yang rendah, kredit program, dan kebijakan pinjaman lainnya.

⁹⁷ Ibid: 152

4. Kebijakan Mekanisasi

Pengertian mekanisasi adalah terdiri dari sumberdaya bukan manusia yang digunakan untuk membantu aktivitas usahatani. Defenisi ini menurut Ellis (1992) mengandung tiga jenis teknologi utama yang cocok, yaitu, alat-alat yang digunakan dengan tangan (*hand-tools*) untuk meningkatkan efektifitas tenaga kerja manusia; penggunaan tenaga hewan seperti kerbau, sapi atau kuda dan penggunaan kekuatan mekanik yang digerakkan mesin atau motor.

Mesin-mesin pertanian dapat dibedakan dalam mesin yang statis dan mesin bergerak (*mobile*). Mesin-mesin pertanian yang sifatnya statis seperti pompa air dan power tresher, sedangkan yang bergerak seperti hand traktor dan mesin pemanen. Kebijakan mekanisasi bertujuan untuk melakukan percepatan transisi diantara tiga jenis teknologi mekanik terhadap sumberdaya yang terbatas pada sektor pertanian.

Dalam ekonomi produksi, jika diketahui bahwa fungsi produksi adalah hubungan fisik antara produksi dan faktor-faktor produksi seperti tenaga kerja dan modal, maka penggunaan teknologi akan menyebabkan pergeseran kurva produksi yang pada akhirnya bermuara pada efisiensi produksi. Efisiensi produksi dapat dilakukan tentunya dengan adanya kemajuan teknologi yang menurut Koutsoyiannis (1985) dalam Bakri (1997), dibagi menjadi tiga tipe kemajuan teknologi, pertama yang dikenal dengan *capital-deepening techneical progress*, yaitu kemajuan teknologi akibat penggunaan modal, kedua adalah *labour-deepening techneical*

progress dimana terjadi pergeseran produksi yang menyebabkan pertambahan Marginal Rate Substitution (MRS) dipengaruhi lebih besar dengan penggunaan tenaga kerja dibandingkan dengan modal. Sedangkan yang ketiga adalah kemajuan teknologi yang netral yang berarti peran dari dua faktor produksi terhadap pergeseran (MRS) adalah sama.⁹⁸ Dengan demikian kemajuan teknologi, termasuk mekanisasi pertanian dapat menyebabkan pergeseran produk marginal yang berarti menggeser keuntungan petani. Hal tersebutlah yang menjadi pertimbangan pemerintah melakukan intervensi kebijakan terhadap mekanisasi pertanian.

5. *Kebijakan Irigasi*

Irigasi sendiri di defenisikan sebagai teknologi manusia untuk meningkatkan dan mengontrol ketersediaan air untuk usahatani. Fasilitas irigasi tersebut terkait dengan persediaan dan permintaan air sebagai suatu variabel input dalam berusahatani.

Kebijakan irigasi adalah menyangkut peran pemerintah dalam menyediakan fasilitas irigasi, termasuk pilihan-pilihan terhadap kebijakan teknologi irigasi yang ada, dan pengelolaan irigasi berskala besar.

⁹⁸ Lihat Bakri, S. (1997). Analisis Dampak pemanfaatan Dana Bantuan BUMN Terhadap Efisiensi Alokasi Sumberdaya dan Distribusi Pendapatan pada Usaha kecil Agroindustri di Sulawesi Selatan, *Jurnal Ilmiah "SINERGI IPTEKS"*. 1(1) Februari 2006: 18- 29; Yotopoulos dan Nugent (1976). *Economics of development, Empirical Investigations*. New York: Harper & Row Publisher: 71-85

Terdapat lima tujuan utama kebijakan irigasi, yaitu:

1. Mengurangi resiko pertumbuhan tanaman akibat hujan yang tidak menentu. Pengurangan resiko ini berdampak positif terhadap produksi dan juga menurunkan kemungkinan petani mengalami kerugian.
2. Irigasi dapat meningkatkan secara langsung areal pertanaman.
3. Irigasi memungkinkan meningkatkan produksi, karena petani dapat melakukan perubahan pada tanaman dengan menggunakan varietas yang mempunyai produksi tinggi.
4. Irigasi memungkinkan petani meningkatkan indeks pertanaman.
5. Irigasi memungkinkan penyediaan lahan pertanian dari lahan non pertanian.

Hal yang penting adalah bahwa kebijakan irigasi sangat terkait dengan kebijakan-kebijakan pembangunan pertanian lainnya. Kebijakan irigasi memperlihatkan derajat yang tinggi sebagai kebijakan komplementer (saling melengkapi) dengan kebijakan input utamanya dalam konteks penggunaan varietas unggul. Ellis (1992) menjelaskan keterkaitan kebijakan irigasi dengan (i) kebijakan input sebagai kebijakan saling melengkapi, (2) kebijakan irigasi juga terkait dengan kebijakan kredit, karena dengan irigasi dapat meningkatkan modal kerja yang digunakan untuk tanaman yang teririgasi, (3) kebijakan mekanisasi karena menyangkut pada pilihan penggunaan teknologi, (4) kebijakan land

reform, karena skema irigasi sering meliputi perubahan penguasaan lahan, dan kebijakan-kebijakan lainnya.

Dalam kebijakan Irigasi setidaknya ada tiga isu kebijakan yang sering menjadi bahan diskusi, diantaranya, *pertama*, mengenai pilihan teknologi irigasi, khususnya pada pembiayaan dan penggunaan tenaga kerja, *kedua*, mengenai kelembagaan yang akan mengelola dan memelihara irigasi yang sudah dibangun dan *ketiga* mengenai iuran petani yang terkait langsung dengan masalah ekonomi.

Terkait dengan dampak pembangunan pertanian khususnya pada era revolusi hijau, Paul Duester (1981) telah melaksanakan penelitian pada dua desa di Indonesia pada tahun 1972-1973 masing-masing satu desa di daerah dataran tinggi di Sumatera Barat, yaitu di daerah Minangkabau dan satu desa lagi di daerah Sulawesi Selatan. Duester (1981) menemukan bahwa jika dibandingkan pendapatan usahatani sebelum dan setelah "revolusi hijau" dengan menggunakan teknologi-teknologi baru, total pendapatan petani naik, baik di Sumatra Barat maupun di Sulawesi Selatan. Di Sumatera Barat pendapatan kotor dari padi naik sekitar 200%, walaupun biaya-biaya produksi juga naik lebih cepat, pendapatan bersih sekitar 140%. Di Sulawesi Selatan pendapatan kotor petani juga naik 48,7%. Karena biaya produksi juga naik dengan cepat, maka pendapatan bersih petani naik tidak kurang dari 44,0%.⁹⁹

⁹⁹ Paul Duester dalam Gary E. Hansen ed. (1981), *op cit*.

Dampak yang paling besar atau efek dari meningkatnya produksi dan pendapatan menurut Duester adalah dilihat pada perekonomian desa dengan adanya penggunaan varietas baru dan penggunaan pupuk. Dalam penelitian Duester tersebut disebutkan sebagai dampak ekonomi tidak langsung adalah pada sisi input produksi yaitu adanya permintaan yang besar terhadap tenaga kerja upahan. Pada saat itu banyak tenaga kerja berasal dari luar masuk ke pedesaan, karena tingkat upah juga naik. Estimasi pendapatan tenaga kerja lepas rata-rata 30 sampai 40 persen atau menambah sekitar 2 persen dari pendapatan rumah tangga.¹⁰⁰

Mishra, Ashok, El-Osta, Hisham, Gillespie, Jeffrey M. (2009) juga menyebutkan bahwa beberapa hasil studi mengindikasikan bahwa revolusi hijau tidak mampu mengurangi migrasi tenaga kerja pedesaan ke pusat-pusat kota. Revolusi hijau juga tidak memperbaiki pendapatan petani kecil yang disebabkan dukungan pelayanan dan kredit tidak terorganisir dengan baik. Lebih lanjut juga dikatakan bahwa revolusi hijau ke depan hanya meningkatkan disparitas regional di daerah pedesaan, misalnya antara lahan sawah dengan lahan kering.¹⁰¹

B. Distribusi Lahan

Lahan dalam sektor pertanian, memiliki arti penting yaitu : (a) lahan sebagai sumberdaya dalam produksi pertanian, (b) lahan adalah stock modal, asset atau investasi yang tetap dan merupakan ukuran tingkat

¹⁰⁰ *Ibid*, p.84

¹⁰¹ Misra, R.P (2009), *loc cit.*

kesejahteraan. Nilai lahan berupa harga per hektar jarang merefleksikan ekspektasi terhadap tingkat pengembalian lahan sebagai modal investasi dalam produksi pertanian. Lahan juga merupakan sebuah pengaman dari penghidupan, sebagai sesuatu yang dapat ditransfer antar generasi [diwariskan] (c) lahan juga sebagai milik pribadi, (d) lahan sebagai fungsi hubungan sosial dalam pertanian.

Persoalan lahan merupakan perdebatan yang sudah sangat lama, sewa dan peran pemilik tanah [lahan] adalah isu kontroversial. Karl Max (1911: 302) bahkan menulis "tampaknya tak ada yang lebih baik ketimbang memulai dari soal sewa, property tanah, karena ekonomi berkaitan dengan tanah, sumber dari segala produk dan eksistensi, dan berhubungan dengan bentuk produksi pertama dalam komunitas yang telah menetap, yakni pertanian.

Pandangan klasik tentang tanah adalah teori sewa Ricardian. Menurut Ricardo, tanah adalah tetap, sumberdaya yang tidak dapat diproduksi, dan karenanya sewa adalah "pemberian gratis dari alam dan karenanya dapat dikenakan pajak atau diambil oleh negara tanpa berdampak pada biaya marginal dalam produksi panen atau barang.¹⁰²

Sementara itu, dalam teori kapitalisme, tanah merupakan salah satu dari lima faktor produksi selain tenaga kerja, modal, teknologi dan

¹⁰² Lihat Mark Skousen (2001). *Sejarah Pemikiran Ekonomi, Sang Maestro Teori-Teori Ekonomi Modern*. Jakarta: Prenada: 278

organisasi. Dalam kapitalisme dinyatakan bahwa seluruh kegiatan ekonomi meliputi produksi, distribusi dan konsumsi (Marshall).¹⁰³

Begitu pentingnya persoalan lahan utamanya distribusi lahan, dalam kebijakan pembangunan pertanian, secara spesifik terdapat kebijakan *land reform*. *Land Reform* menurut Ellis (1992) mempunyai tujuan bersama, yaitu tujuan politik, tujuan sosial dan tujuan ekonomi.¹⁰⁴

Tujuan politik tergantung dari kekuatan dan tekanan yang diciptakan untuk memperoleh keuntungan pada kebijakan tersebut, termasuk ketika terjadi perubahan revolusioner dalam kekuatan politik. Beberapa kemungkinan terjadinya *land reform* adalah sebagai berikut :

- (a) *Land reform* terjadi sebagai hasil dari perubahan politik secara revolusioner. Tujuan utamanya menjadi kekuatan dan konsolidasi dasar membentuk pemerintahan baru.
- (b) *Land reform* sebagai platform liberal (orientasi pasar) kelompok politik. Tujuan utamanya untuk mengurangi kekuatan elit penguasa lahan.
- (c) *Land reform* sebagai sebuah ukuran pertahanan kelompok politik konservatif.

Sedangkan tujuan sosial, *land reform* biasanya menggunakan konsep hukum sosial. Hukum sosial menyatu antara pertimbangan politik, ekonomi dan motivasi. Pada sisi politik, menaikkan kesetaraan sosial merupakan argumen kelompok liberal dan sosialis. Sementara pada sisi

¹⁰³ Lihat Swedberg, Richard (2003). *Principles of Economic Sociology*. Princeton University Press: 58

¹⁰⁴ Frank Ellis (1992). *Loc cit*: 198-200.

ekonomi, hukum sosial terkait dengan masalah-masalah tenaga kerja, distribusi pendapatan, efisiensi dan ukuran pasar domestik.

Pada tujuan ekonomi terdapat dua tujuan utama *land reform*, yaitu mengurangi angka kemiskinan dan menaikkan produksi pertanian. Land reform merupakan sebuah instrumen potensial untuk mengurangi kemiskinan, disebabkan dapat mencegah "perbudakan" alami yang merupakan tipe dari sistem penyewaan lahan. Demikian pula dengan pengurangan ketimpangan kepemilikan lahan yang bisa meningkatkan pendapatan rumah tangga petani serta menambah jumlah keluarga petani yang dapat menerima penghidupan dari lahan.

Instrumen *land reform* dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu instrumen reformasi sistem sewa (*tenancy reform*), instrumen redistribusi lahan dan instrumen pembukaan lahan. Dalam Instrumen reformasi sistem sewa adalah tidak termasuk redistribusi lahan-lahan milik petani yang telah ada, tetapi hanya mereformasi sistem kontrak sewa yang telah ada.

Pada *land settlement* juga tidak meredistribusi lahan yang telah dimiliki secara pribadi, tetapi menyediakan tanah negara untuk pemukiman, atau membuka lahan baru untuk pemukiman, atau penempatan kembali ke tanah yang ditinggalkan pemiliknya yang terdahulu. Berbeda dengan redistribusi lahan yang berarti merealokasi kepemilikan lahan antar penduduk, dan aturan-aturan untuk hal tersebut

merupakan kesepakatan yang lebih sulit diformulasikan dan diimplementasikan dibandingkan dengan model land reform lainnya.

Lahan bukan hanya sebagai faktor produksi, lebih jauh kepemilikan lahan juga merupakan salah satu tolok ukur kemiskinan selain tingkat pendapatan, kondisi kehidupan sehari-hari dan hubungan dengan anggota masyarakat lainnya. Secara khusus masyarakat pedesaan cenderung mengenali penduduk miskin dari kemampuan memenuhi kebutuhan pangan dan kepemilikan tanah atau ternak.¹⁰⁵ Lahan merupakan salah satu faktor produksi yang berpengaruh langsung pada efisiensi usahatani terutama dengan adanya perpecahan (*devisi*) dan perpencaran (*fragmentasi*) petak-petak lahan. Perpecahan dan perpencaran lahan ditimbulkan oleh berbagai sebab, antara lain jual beli, pewarisan serta hibah dan sistem penyakapan. Kebijakan *land reform* di Indonesia pada tahun 1960 bertujuan untuk membatasi luas minimum lahan garapan petani, utamanya lahan sawah.¹⁰⁶

Mengenai distribusi, Word Bank mengajukan argumen bahwa setidaknya di negara-negara berkembang, ketimpangan pendapatan dan ketimpangan kekayaan [asset] dapat memperlambat laju pertumbuhan ekonomi melalui dua cara. *Pertama*, mereka yang memiliki kekuasaan dan kekayaan dapat dan memang cenderung menimbulkan distorsi terhadap biaya modal antar kelompok sosial. *Kedua*, distorsi ini menyebabkan

¹⁰⁵ Lihat *Understanding the Poor* yang dikeluarkan oleh Lembaga Penelitian Smeru. Kesimpulan tersebut dibuat berdasarkan konsolidasi kajian kemiskinan partisipatif (KKP) dan studi sejenis yang dilakukan sejak tahun 1999-2003 di 79 desa/kelurahan yang tersebar di 39 kabupaten/kota di 13 propinsi.

¹⁰⁶ Lihat Mubyarto (1989). *Pengantar Ekonomi Pertanian*. Jakarta: LP3ES: 94

pemborosan dan alokasi sumberdaya yang tidak efisien serta menutup kesempatan-kesempatan bagi mereka yang tidak beruntung. Elit-elit yang berkuasa juga cenderung membentuk dan mempertahankan institusi-institusi dan peraturan-peraturan yang hanya menguntungkan mereka sendiri, dengan mengorbankan masyarakat umum yang lebih luas.¹⁰⁷

Distribusi maupun redistribusi lahan lebih banyak terletak dari upaya dan kemauan pemerintah, baik melalui kebijakan langsung maupun tidak langsung. Masalah dalam *land reform* adalah masalah kebijakan. Sebelum bisa mulai reformasi tanah, terlebih dahulu harus membuat pemerintah tegas berkomitmen untuk itu, karena tanpa dukungan pemerintah reformasi pertanahan adalah tidak mungkin.¹⁰⁸ Reformasi Pertanahan sendiri menurut Todaro dan Smith (2011) adalah upaya terencana untuk menata ulang dan mentransformasi sistem agraria yang berlaku dengan tujuan memperbaiki distribusi pendapatan di sektor pertanian yang berarti juga meningkatkan pembangunan desa.¹⁰⁹

Beberapa negara telah melaksanakan kebijakan *land reform* untuk meredistribusi lahan pertanian, tetapi tidak semua kebijakan tersebut berhasil dijalankan. Lima negara Asia yang dianggap berhasil mentransformasi struktur pertanian mereka ke dalam sistem pertanian individual dengan persamaan terhadap akses tanah. Negara tersebut adalah Jepang, Taiwan, Korea Selatan, China dan Vietnam. Setelah

¹⁰⁷ William J. Baumol, dkk. (2007). *Good Capitalism, Bad Capitalisme, and The Economics of Growth and Prosperity*, edisi terjemahan:138-139

¹⁰⁸ Mariano N. Querol (1974). *Land Reform in Asia*. Manila, Philipina: Solidaridad House.

¹⁰⁹ Lihat Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith (2011). *Pembangunan Ekonomi*, Edisi kesebelas, Jilid 1, Jakarta : Erlangga : 301-302.

distribusi lahan negara tersebut Jepang mempunyai coefisien Gini 0,39, Taiwan 0,47, Korea Selatan 0,20, dan China 0,21 lebih kecil dibandingkan dengan negara-negara sedang berkembag seperti Argentina 0,86, Brazil, 0,85, India 0,59 dan Kenya 0,77. Sedangkan Indonesia pada tahun 1971-1980 0,56.¹¹⁰

Kesuksesan distribusi lahan di Taiwan, Korea Selatan, China dan Vietnam memberikan kontribusi terhadap percepatan pertumbuhan ekonomi, penurunan kemiskinan dari waktu ke waktu. Pada bagian lain hasil dari distribusi lahan menyebabkan pendapatan yang semakin terdistribusi merata, pertumbuhan yang cepat menyebabkan kenaikan pendapatan rata-rata dan kesejahteraan.¹¹¹

Distribusi lahan di Indonesia juga telah diperdebatkan sejak awal kemerdekaan, yaitu dengan adanya dua kelompok pandangan. Kelompok pertama menginginkan adanya evaluasi total terhadap sistem hukum pertanahan dengan perhatian besar kepada *land reform* dan redistribusi lahan. Kelompok kedua menginginkan melanjutkan sistem yang sudah ada sebelumnya dan berhubungan dengan rencana kepemilikan. Mereka yang ada dalam kelompok pertama juga terbagi antara yang ingin melanjutkan sistem dual, yaitu Sipil barat dan adat. Perdebatan panjang ini berakhir dengan adanya kompromi hukum dan lahirlah Hukum Pokok Agraria (*The Basic Agrarian Law*) pada tahun 1960.¹¹²

¹¹⁰ Lihat Griffin *et al.* (2002), *op.cit*

¹¹¹ *ibid*

¹¹² MacAndrew (1986), *op.cit.*

Permasalahan proses pemusatan penguasaan tanah, baik melalui sewa menyewa, gadai menggadai maupun melalui pemilikan dengan pembelian, sampai saat sekarang masih berjalan. Proses ini bagaimanapun juga bentuknya akan semakin mendorong peningkatan jumlah petani tak berlahan (tuna kisma). Beberapa faktor penyebab pemusatan penguasaan tanah antara lain: 1) adanya surplus pendapatan golongan masyarakat yang menguasai tanah luas sehingga mendorong keinginan untuk menanamkan modal dalam bentuk perluasan penguasaan tanah dan pembelian alat-alat pertanian seperti traktor, pompa air, mesin penggiling gabah dan lain-lain, 2) belum berkembangnya pelayanan perbankan yang memadai di pedesaan sehingga kelebihan pendapatan lebih banyak dialokasikan untuk pembelian tanah.¹¹³

Sementara itu, dilihat dari aspek sosial, difrensiasi agraria berupa terbentuknya keberagaman struktur tanah pertanian kedalam dikotomi pemilikan tanah, polarisasi dan stratifikasi, tidak disebabkan oleh perubahan ekonomi dan teknologi. Struktur itu terjadi karena adanya nilai-nilai kultural yang telah terbentuk sejak lama sesuai sejarah dan pengaruh lingkungan setempat.¹¹⁴

Dalam sejarah yang berkaitan dengan polarisasi dan pergeseran kepemilikan lahan, Lyon (1969) mengemukakan bahwa fragmentasi dan pembagian disertai dengan tekanan ekonomi yang ekstrim telah meningkatkan pemusatan pemilikan dan penguasaan tanah di Jawa dan

¹¹³ Lihat Chrisman Silitonga (1995), *op cit*: 28-29

¹¹⁴ Lihat Rahman, Bustami (1997). Nilai Kultural dan Difrensiasi Agraria di Pedesaan Jawa dalam *Prisma*, I-1997: 3

karena itu memperlebar jarak antara penduduk desa yang kaya raya atau pemilik tanah luas dengan penduduk desa yang tidak memiliki tanah. Disebutkan juga bahwa Adiwilaga (1954), seorang sosiolog pertanian, telah meneliti proses disintegrasi tanah milik (karena pembagian) maupun pemusatan tanah (fragmen-fragmen tanah yang ditumpukkan dalam satu hak milik melalui sistem lintah darat, pembelian dan sebagainya). Adanya pemecahan tanah melalui pembelian, sistem lintah darat dan mungkin lebih penting lagi, melalui berbagai transaksi yang cenderung memusatkan penguasaan atas tanah dalam tangan orang-orang kaya di desa bahkan cenderung ke arah pemindahan hak milik tanah.¹¹⁵ Sejalan dengan itu, Mubyarto (1989) juga menyebutkan bahwa tanah, karena dijual dan diwariskan dengan cara dipecah-pecah, besar kemungkinan menjadi terpusat pada pemilik-pemilik tanah kaya di desa atau di luar desa, sehingga mempercepat proses pemelaran.

Struktur penguasaan lahan dan pendapatan rumah tangga tani telah diteliti di Kabupaten Kapuas dan Barito Selatan, Kalimantan Tengah. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa ketimpangan pemilikan dan penggarapan lahan di daerah pasang surut tergolong sedang. Hal ini ditunjukkan oleh gini indeks masing-masing di daerah tersebut sebesar 0.42 dan 0.49. Ketimpangan dalam pemilikan lahan lebih kecil dari penggarapan. Sedangkan di lahan kering, Ketimpangan pemilikan dan

¹¹⁵ Lihat Margo. L. Lyon (1965). Dasar-dasar Konflik di Daerah Pedesaan Jawa yang dimuat dalam *Seri Reforma Agraria*; Dua Abad Penguasaan Tanah Pola penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa Ke Masa. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia: 207-208.

penggarapan lahan sangat rendah, yang ditunjukkan oleh gini indeks berturut-turut sebesar 0.28 dan 0.27.¹¹⁶ Selain itu, hasil penelitian U. Fajar dkk. (2007) menyimpulkan bahwa berdasarkan analisis indeks Gini, ternyata ketimpangan pemilikan sumberdaya agraria sudah muncul dengan tingkat ketimpangan tinggi (komunitas petani Desa Jono Oge dan Cot Baroh/Tunong), tingkat ketimpangan sedang (komunitas petani Desa Tondo). Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa berlangsungnya beragam mekanisme penguasaan sumberdaya agraria yang secara bersamaan memberi jalan pada proses polarisasi dan proses stratifikasi ternyata melahirkan bentuk struktur masyarakat agraris yang memiliki tipe stratifikasi dengan pemilikan sumberdaya agraria yang semakin timpang. Struktur tersebut bertolak belakang dengan perkiraan Marx bahwa kekuatan sistem produksi kapitalis akan menjadikan masyarakat tani terpolarisasi menjadi dua kelas yang terbelah, yaitu borjuis yang memiliki alat produksi lawan proletar yang dieksploitasi.

Rusastra, Lokollo, Friyatno, melakukan analisis terhadap hasil sensus pertanian tahun 1973-2003. Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa indeks Gini penguasaan lahan menurun dari 0.5368 pada tahun 1973 menjadi 0.4046 pada tahun 2003 dengan catatan penguasaan lahan dibawah 0.1 ha tidak disertakan dalam perhitungan. Sementara jika

¹¹⁶ Dewa K.S. Swastika *et al.* (2000)., *Struktur Penguasaan Lahan dan Pendapatan Rumah tangga Tani, Studi Kasus di Kabupaten Kapuas dan Barito Selatan, Kalimantan Tengah*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi, Litbang Pertanian, Bogor dan Balai Pengkajian Teknologi Pertanian, Kalimantan Tengah.

penguasaan dibawa 0.1 ha juga disertakan dalam perhitungan justru terjadi kenaikan indeks Gini, dari 0.5481 pada tahun 1973 menjadi 0.7171 pada tahun 2003.¹¹⁷

Penelitian mengenai masalah distribusi sebenarnya lebih banyak dijumpai pada aspek distribusi pendapat dibandingkan dengan aspek distribusi asset seperti lahan pada sektor pertanian. Hasil penelitian mengenai ketimpangan pendapatan petani telah dipublikasikan dalam buku-buku atau jurnal ekonomi, utamanya yang meneliti pada sektor pertanian di Eropa dan Amerika. Suatu studi yang dilaksanakan oleh Gardner (1969) yang menginvestigasi ketimpangan pendapatan pada keluarga petani di Amerika Serikat mendapatkan perbedaan yang signifikan diantara negara bagian di Amerika Serikat. Dalam pengujian distribusi pendapatan petani dengan menggunakan koefisien Gini, Ahearn, Johnson dan Strickland (1985) menemukan adanya ketimpangan pendapatan yang tinggi terhadap seluruh pendapatan rumah tangga petani pada tahun 1984 dibandingkan tahun 1966. Findeis dan Reddy (1987) dan Reddy, Halberg (1985) juga menggunakan koefisien Gini dalam menguji ketimpangan pendapatan petani dan menyimpulkan bahwa pendapatan *off-farm* mampu mengurangi ketimpangan pendapatan tergantung dari wilayah. Selanjutnya Boisvert dan Ranney (1990) menyimpulkan bahwa pendapatan petani lebih timpang dibandingkan

¹¹⁷ Lihat I Wayan Rusastra, Erna M. Lokollo and Supena Friyatno. *Land and Household Economy: Analysis of Agricultural Census 1983-2003*. Availabel : http://pse.litbang.deptan.go.id/ind/pdf/PROS_ESCAP_PSEKP_IWR.pdf diunduh 24 Juli 2013.

pengeluaran pemerintah lainnya atau pendapatan non pertanian diantara keluarga petani di New York. Sementara El-Osta *et al.* (1995) juga menyimpulkan bawa rumah tangga petani tanpa pendapatan *off-farm* mempunyai pendapatan lebih merata dibanding dengan mereka yang mempunyai pendapatan *off-farm*.¹¹⁸

Distribusi pendapatan di Philipina juga telah diteliti, utamanya pendapatan pada desa-desa pertanaman padi pasca revolusi hijau antara tahun 1985 dan tahun 1995. Penelitian ini mengambil lokasi di dua sentra produksi padi, yaitu di Luzon Tengah dan di Panay. Desa-desa sampel tersebut mewakili daerah irigasi teknis, tadah hujan dan daerah pegunungan. Dengan menggunakan alat analisis dekomposisi untuk mengukur Indeks Gini yang dikembangkan oleh Fei *et al.* (1978) dan Pyatt *et al.* (1980), disimpulkan bahwa kontribusi pendapatan dari usahatani terhadap ketimpangan total pendapatan menurun, secara absolut dari 0.40 menjadi 0.21 dan secara relatif dari 87% ke 45% di Luzon Tengah dan secara absolut 0.23 menjadi 0.24 dan secara relatif dari 57% ke 9% di Panay.¹¹⁹

Beberapa penelitian mengenai dampak pembangunan terhadap aspek distribusi juga telah dilakukan di Indonesia dengan menggunakan indeks Gini. Cameron (2003) menggunakan data-data Susenas untuk melihat dampak pembangunan terhadap distribusi dan disimpulkan bahwa

¹¹⁸ Mishra *et al.*, 2009, *op cit.*

¹¹⁹ Lihat Jonna P. Estudillo *et al.*, 2001. *Income distribution in rice-growing villages during the post-Green Revolution periods: the Philippine case, 1985 and 1998*, *Agricultural Economics* 25 (2001) 71-84.

walaupun berbahaya, data susenas secara akurat dan rasional dapat menggambarkan perubahan distribusi pendapatan masyarakat Indonesia. Data-data tersebut menunjukkan bahwa ketimpangan di Indonesia naik secara tidak nyata dengan pembangunan. Walaupun ketimpangan di kota naik, perubahan tersebut mengimbangi penurunan ketimpangan di pedesaan.¹²⁰

Adnyana dan Suhaeti (2000) dalam penelitiannya juga menyimpulkan bahwa, distribusi pendapatan rumah tangga di Provinsi Bali paling merata dibandingkan dengan provinsi lain. Hal ini ditunjukkan oleh indeks Gini paling kecil yaitu 0,1897, sedangkan indeks Gini distribusi pendapatan rumah tangga di DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur masing-masing 0,4812; 0,3526; dan 0,5915. Dari indikator tersebut, tampaknya ketimpangan distribusi pendapatan rumah tangga terjadi di Provinsi Jawa Timur dengan indeks Gini lebih besar dari 0,5. Distribusi pendapatan rumah tangga pada masing-masing agro-ekosistem di DKI Jakarta cukup baik dan tidak tampak perbedaan yang substansial. Distribusi pendapatan rumah tangga pada lahan kering dominan tanaman pangan relatif lebih baik dengan koefisien Gini 0,4022 dibandingkan dengan distribusi pendapatan rumah tangga pada lahan irigasi maupun lahan kering dataran rendah dominan tanaman sayuran dengan koefisien Gini masing-masing 0,4843 dan 0,4479. Sedangkan tingkat pemerataan pendapatan rumah tangga antar agro-ekosistem di Jawa Barat cukup baik

¹²⁰ Lihat Lisa Cameron, 2002. *Growth with or without Equity? The distributional impact of Indonesian Development*, Asian-Pasifik Economic Literature, Vol. 16, issue 2, Nov. 2002;pp.1-17.

kecuali pada agro-ekosistem lahan kering dataran rendah dengan koefisien Gini 0,5043. Tingkat pemerataan distribusi pendapatan rumah tangga contoh ditemukan pada lahan irigasi dan lahan tadah hujan dengan koefisien Gini masing-masing 0,3732 dan 0,2774. Pada agro-ekosistem lahan pesisir dan lahan kering dataran tinggi masih pada batas normal dengan koefisien Gini masing-masing 0,4487 dan 0,4574.

Provinsi Jawa Timur, tingkat pemerataan distribusi pendapatan pada lahan irigasi merupakan yang paling buruk dengan koefisien Gini 0,5121 dibandingkan dengan agroekosistem lainnya. Sedangkan distribusi pendapatan rumah tangga pada lahan pesisir merupakan yang terbaik dengan koefisien Gini 0,1920 diikuti oleh tingkat pemerataan pada lahan kering dataran rendah yang juga cukup baik dengan koefisien Gini 0,2827. Begitu pula distribusi pendapatan rumah tangga pada lahan tadah hujan dan lahan kering dataran tinggi yang juga cukup merata dengan koefisien Gini masing-masing 0,3686 dan 0,3079.

Di Provinsi Bali, distribusi pendapatan rumah tangga pada lahan irigasi tidak semerata agroekosistem lainnya dengan indeks Gini 0,4204. Hal ini terjadi karena wilayah lahan irigasi relatif dekat kota yaitu Tabanan sehingga peluang untuk memperoleh pendapatan dari sektor non pertanian cukup besar. Sedangkan distribusi pendapatan rumah tangga pada agroekosistem lainnya seperti lahan kering dataran tinggi dominan sayuran, lahan kering dataran tinggi dominan ternak, lahan kering dataran tinggi dominan tanaman perkebunan cukup merata dengan koefisien Gini

masing-masing 0,2861; 0,2366; dan 3280. Pada agro-ekosistem lahan kering dataran rendah pun distribusi pendapatan cukup merata dengan koefisien Gini 0,2001.¹²¹

C. Kerangka Konseptual

Kebijakan pembangunan pertanian yang dilaksanakan sejak awal kemerdekaan dengan fase Pra-Bimas, kemudian awal Orde Baru dengan fase Bimas serta era reformasi dengan fase Agribisnis dan ketahanan pangan diimplementasikan dengan berbagai bentuk program, baik program yang berkaitan dengan kebijakan harga; harga dasar (*floor price*) maupun harga langit-langit (*ceiling price*): kebijakan sarana produksi (input), termasuk subsidi bibit, pupuk, pestisida; kebijakan kredit; kebijakan irigasi dan kebijakan mekanisasi pertanian tentunya akan memberikan dampak terhadap kesejahteraan petani melalui peningkatan produksi hasil pertanian.

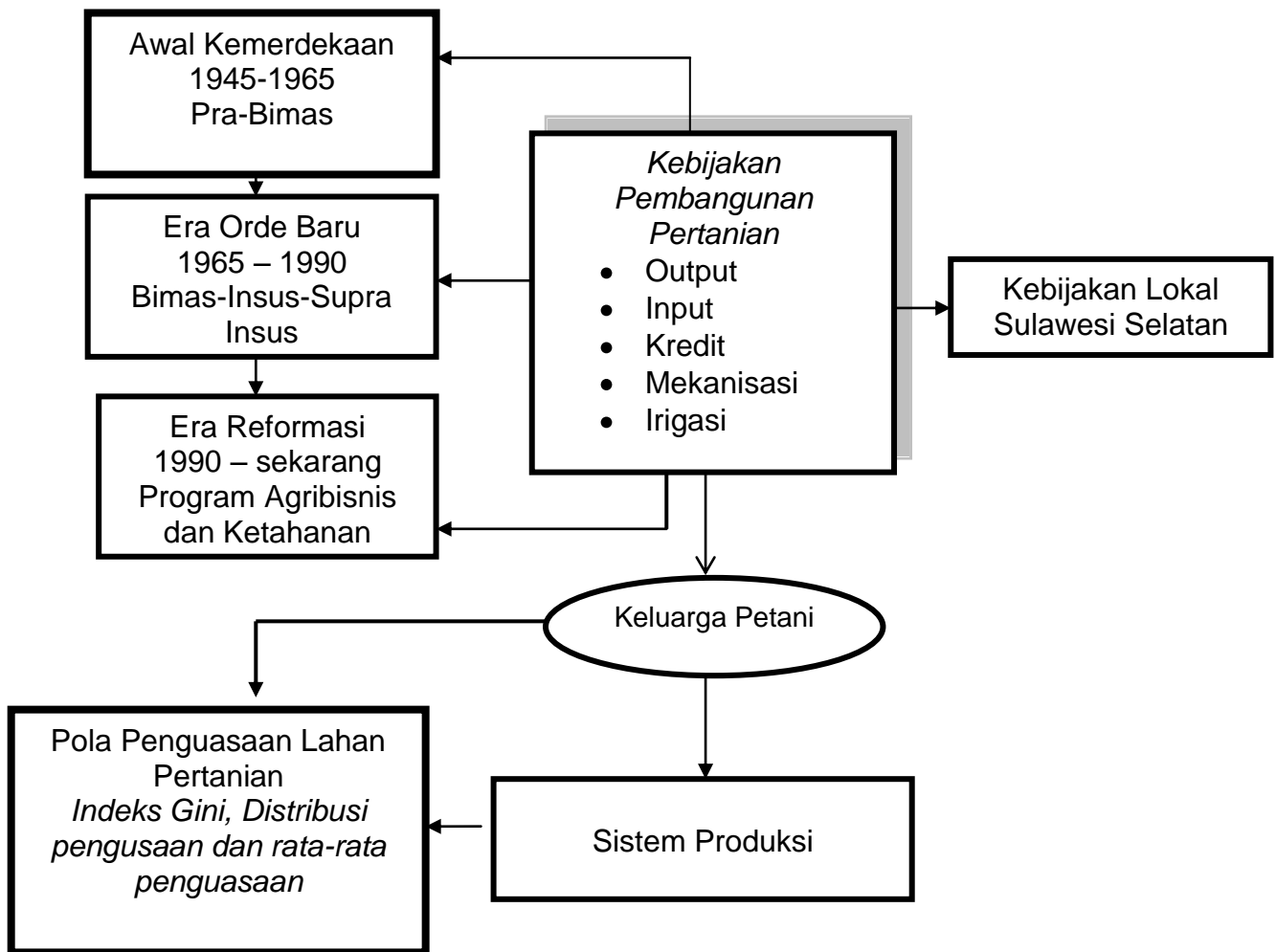
Peningkatan pendapatan petani akibat bekerja efektifnya kebijakan pembangunan pertanian, akan mempunyai dua efek, sebagaimana dijelaskan oleh Braum (2005). Efek tersebut adalah efek pertumbuhan dan efek distribusi. Efek pertumbuhan akan dicapai dengan peningkatan produksi komoditi pertanian, sementara efek distribusi akan dilihat dari pemerataan pendapatan dan pemerataan penguasaan sumberdaya termasuk penguasaan lahan pertanian.

¹²¹ Lihat Adnyana dan Suhaeti (2000). *Penerapan Indeks Gini Untuk Menidentifikasi Tingkat Pemerataan Pendapatan dan Pengeluaran Rumah Tangga Pedesaan di Wilayah Jawa dan Bali*, Puslitbang Sosek, IPB, Bogor

Konsep pergeseran pola penguasaan lahan dapat dijelaskan bahwa dengan adanya kebijakan harga output yang menjamin harga produksi petani, adanya kebijakan input yang memberikan sarana produksi, kebijakan kredit yang membantu pembiayaan usahatani, kebijakan irigasi dan mekanisasi yang menjamin pelaksanaan usahatani dengan baik akan meningkatkan produksi dan produktivitas melalui sistem produksi yang dilakukan oleh petani di dua tipologi lahan sawah, yang pada akhirnya dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani.

Petani atau keluarga petani yang memiliki surplus pendapatan dengan adanya sistem produksi yang disebabkan oleh kebijakan pembangunan pertanian, dengan kesadaran bahwa lahan merupakan sumberdaya utama dan asset penting dalam kegiatan usahatannya secara rasional akan melakukan investasi pada lahan, sehingga dengan demikian akan mempengaruhi pola penguasaan lahan.

Secara skematis kerangka konseptual penelitian sebagaimana telah diuraikan dapat dilihat pada Gambar 2.3.



Gambar 2.3. Kerangka Konseptual Penelitian

D. Hipotesis

Berdasarkan hasil kajian literatur maka hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Kebijakan pembangunan pertanian secara umum berdampak terhadap pola penguasaan lahan.
2. Kebijakan pembangunan pertanian dengan program massal, akan dominan berdampak pada pola penguasaan lahan.
3. Terdapat perbedaan dampak kebijakan pembangunan pertanian terhadap pola penguasaan lahan pada sawah dataran rendah dan sawah dataran tinggi.