

Dinamika Pola Penguasaan Lahan Sawah di Wilayah Pedesaan di Indonesia

Pattern Dynamics Control Wetland in Rural Areas in Indonesia

Bambang Winarso

Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Litbang Pertanian – Bogor

ABSTRACT

Land ownership is an important factor for the Indonesian population who lives still depend on agriculture. Ownership of land is not only important for agriculture but also to assess the needs of others in their social life. So, land not only serves as an asset but can also function as a commodity that can be traded, it also serves as a social status for their owners. Land transactions, especially in rural areas, expansive effect on tenure and rural incomes, which may have implications for the emergence of a variety of land tenure in the countryside. The results PATANAS (Panel Petani Nasional) 2010 conducted by the Center for Social and Enonomi of Agriculture, over the period 2007 to 2010 shows that the country has decreased, especially in Java land, while the villages outside Java are experiencing the opposite of a sharp increase in ownership. This indicates that the Panel Petani Nasional for 3 (three) years, indicating that that in that period there has been a fluctuation in land ownership. Whilst the change is not so prominent, but the tunakisma (lendless) in rural areas are likely to continue to grow. This certainly has implications to changing socio-economic conditions for rural communities concerned, same with the changing status of tenure communities. This paper is part of research that focuses on PATANAS 2010 villages based producer of rice paddy fields as national

Keywords: Pattern Dynamics Control, Wetland, Rural Areas

Diterima: 23-03-2012, disetujui: 07-09-2012

PENDAHULUAN

Penggunaan lahan pertanian terbagi atas dua kategori yaitu: (1) lahan sawah dan (2) lahan kering (lahan bukan sawah). Lahan sawah terbagi atas 2 kategori, yaitu: (a) lahan sawah beririgasi adalah lahan sawah yang pasokan airnya dapat bersumber dari jaringan irigasi teknis, semi teknis atau irigasi sederhana/irigasi desa, dan (b) lahan sawah non irigasi adalah lahan sawah yang pasokan airnya tidak berasal dari jaringan irigasi melainkan bersumber dari air hujan atau sumber air lainnya. Yang termasuk kategori lahan sawah ini adalah lahan sawah tadah hujan, sawah pasang surut dan sawah lebak.

Pemilikan maupun penguasaan lahan merupakan faktor penting bagi penduduk di pedesaan yang kehidupannya masih tergantung pada sektor pertanian. Pemilikan lahan tidak hanya penting untuk pertanian, tetapi juga bagi penentuan berbagai kebutuhan lain dalam kehidupan bermasyarakat. Sehingga

lahan tidak hanya berfungsi sebagai asset produktif, akan tetapi dapat juga berfungsi sebagai komoditas yang dapat diperjualbelikan. Hal yang demikian menjadikan lahan sebagai asset sekaligus komoditas yang setiap saat dapat berpindah tangan maupun berpindah status penguasanya.

Kondisi tersebut membawa dampak tidak saja terhadap status lahan yang bersangkutan, akan tetapi juga dapat berpengaruh terhadap kondisi kehidupan sosial ekonomi masyarakat di wilayah pedesaan. Adanya perubahan kepemilikan maupun penguasaan lahan bagi seorang petani sangat besar pengaruhnya terhadap kehidupan ekonomi keluarga petani yang bersangkutan. Baik perubahan karena hilangnya hak penguasaan maupun hak kepemilikan atas sebidang lahan atau munculnya hak kepemilikan maupun hak penguasaan atas sebidang lahan. Hilang dan munculnya hak atas lahan dapat saja melalui berbagai proses sehingga seseorang berhak atau tidak berhak atas lahan yang bersangkutan. Proses tersebut dapat saja terjadi karena adanya transaksi jual beli, transaksi pembagian waris, hibah atau transaksi lainnya seperti bagi hasil, sewa, gadai atau numpang.

Fenomena transaksi tersebut merupakan dinamika yang sudah biasa terjadi di pedesaan terutama desa-desa yang berbasis kehidupan agraris, lahan sebagai basis utama kegiatan perekonomian maupun sosial. Permasalahannya ialah dinamika perubahan status kepemilikan lahan maupun status penguasaan lahan tersebut secara langsung maupun tidak langsung berimplikasi terhadap kehidupan masyarakat pedesaan khususnya bagi masyarakat yang kehilangan haknya atas sebidang lahan. Perubahan status penguasaan lahan dapat berdampak terhadap sumber mata pencaharian, juga dapat berdampak terhadap status sosial bahkan dapat juga berdampak terhadap kegiatan sehari-hari, disamping akan bermunculan status penguasaan lahan yang beragam.

Dilihat dari status kepemilikan lahan maka status kepemilikan lahan yang beragam akan mempengaruhi karakteristik-karakteristik tertentu antara lain: (a) jaminan untuk akses terhadap lahan dalam jangka panjang, (b) kemudahan untuk akses kepada lembaga perkreditan, (c) kemudahan membuat keputusan berkaitan dengan pemanfaatan lahan, (d) jaminan terhadap penyerobotan dari pihak lain, (e) jaminan untuk memperoleh seluruh hasil produksi atas pemanfaatan lahan, (f) kemudahan mentransfer hak-hak penguasaan atas lahan kepada pihak lain, (g) kemudahan ikut serta dalam pembentukan kelompok dan (h) kemudahan campur tangan pemerintah dalam hal penyuluhan, bantuan kredit maupun investasi langsung (Pakpahan *et al.*, 1992).

Tulisan bertujuan melihat dinamika perubahan kepemilikan maupun penguasaan lahan selama periode tiga tahun terakhir (2007 – 2010) di beberapa desa contoh baik di Jawa maupun di luar Jawa.

METODE

Data yang dijadikan acuan ialah sebagian data dari penelitian PATANAS (Panel Petani Nasional) Tahun 2007 dan Tahun 2010 yang dilakukan oleh Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Badan Litbang Pertanian. Penelitiannya dilakukan di 14 (empat belas) desa contoh khususnya desa padi sawah yang tersebar di lima propinsi baik di Jawa maupun luar Jawa (Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Sumatera Utara), masing-masing desa diambil 40(empat puluh) responden, baik petani maupun non petani.

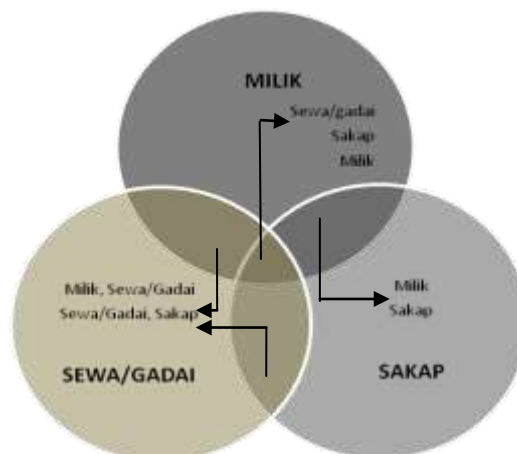
HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguasaan tanah khususnya di Jawa dapat dilihat dari dua konsep yang berbeda, yaitu konsep adat (penguasaan tanah tradisional) dan hak-hak atas tanah menurut Undang-undang Pokok Agraria

(UUPA) 1960. Penguasaan lahan secara adat di pedesaan Jawa dapat dilihat dari bentuknya, yaitu tanah yasan (yoso) dan tanah milik komunal. Tanah yasan adalah tanah yang diperoleh dari pembukaan hutan atau tanah liar untuk dijadikan tanah garapan. Tanah tersebut berasal dari hasil pencetakan/pembukaan dari mereka sendiri atau nenek moyangnya. Dalam UUPA, tanah ini kemudian diakui sebagai tanah milik perorangan. Pada tanah milik komunal, penguasaan tanah dimiliki dan dikuasai oleh komunitas desa. Tanah ini dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu tanah gogolan (norowito), tanah titisoro dan tanah bengkok. Tanah gogolan adalah tanah milik desa yang hak pemanfaatannya dibagi-bagi kepada sejumlah petani baik secara tetap maupun secara bergiliran tergantung pada adat masing-masing daerah. Tanah titisoro adalah tanah kas desa yang secara berkala disakapkan atau disewakan, dan hasilnya menjadi kas desa. Tanah bengkok adalah tanah milik desa yang diperuntukkan bagi kepala dan aparat desa sebagai gaji selama mereka menduduki jabatan (Harsono, 1995).

Sementara penulis yang sama mengemukakan bahwa ada delapan jenis status hak atas tanah yang ditetapkan oleh UUPA, yaitu (a) hak milik, hak milik lahan adalah merupakan hak turun temurun yang dapat dimiliki seseorang atas sebidang tanah baik yang berasal dari warisan, pembelian atau hibah dari orang lain. (b) hak guna usaha (HGU), (c) hak guna bangunan, (d) hak pakai, (e) hak sewa, (f) hak membuka tanah, (g) hak memungut hasil hutan dan (h) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang bersifat sementara yaitu hak penggunaan tanah bukan milik sendiri. Hak yang bersifat sementara yaitu hak gadai, hak numpang dan hak sewa. Selain itu dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UU No.5 tahun 1960) juga dijelaskan bahwa hak atas tanah yang diakui adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka hutan, hak memungut hasil hutan, serta hak yang sifatnya sementara seperti hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Secara sederhana, keragaan status penguasaan lahan pada berbagai jenis lahan maupun pada berbagai agroekosistem lahan di wilayah pedesaan secara sederhana dapat diilustrasikan sebagai berikut :



Gambar 1 : *Ilustrasi Status penguasaan lahan di pedesaan*

Berdasarkan ilustrasi tersebut, seseorang dapat memiliki dan menguasai lebih dari satu macam jenis penguasaan lahan, sehingga seorang petani dapat saja berfungsi sebagai pemilik sekaligus sebagai penggarap atau seorang petani dapat saja memiliki lahan sendiri sekaligus menguasai lahan non milik baik secara sewa, bagi hasil, gadai maupun numpang.

Bentuk-bentuk Penguasaan Lahan di Desa Contoh:

Bentuk-bentuk penguasaan tanah secara umum dapat dikelompokkan ke dalam 2 kelompok besar yaitu: (1) Milik, dan (2) Bukan milik, bukan milik terdiri atas sewa, bagi hasil, gadai numpang dan lainnya. Menurut Undang-undang Pokok Agraria thn 1960, yang dimaksud dengan penguasaan hak milik

lahan adalah turun temurun yang dapat dimiliki seseorang atas sebidang tanah, baik yang berasal dari warisan, pembelian atau hibah dari orang lain. Lahan hak milik secara umum diperkuat oleh bukti hukum tertulis berupa surat/sertifikat tanah yang syah yang dikeluarkan oleh lembaga yang menangani masalah pertanahan yang berasal dari lembaga kecamatan, lembaga pertanahan maupun lembaga hukum lainnya, yang berhak mengeluarkan surat/sertifikat kepemilikan lahan.

Mengacu pada pengertian tersebut maka dinamika pemilikan dan penguasaan lahan di 14(empat belas) desa contoh selama tiga tahun terakhir (2007 – 2010) telah terjadi pergeseran kepemilikan lahan di pedesaan. Seperti dikemukakan bahwa tulisan ini merupakan bagian dari hasil penelitian yang dilakukan di desa-desa dengan agroekosistem sawah padi sebagai komoditas utama yang dikembangkan, sehingga dominasi penguasaan lahan, terutama sawah beririgasi baik teknis maupun setengah teknis menjadi dominan. Lahan pertanian khususnya sawah merupakan salah satu asset yang dimiliki/dikuasai petani.

Pengamatan terhadap data penelitian PATANAS 2007 maupun 2010 menunjukkan bahwa kepemilikan lahan oleh responden di desa-desa contoh di luar Jawa maupun di Jawa, telah mengalami sedikit perubahan baik perubahan ke arah yang semakin berkurang atau sebaliknya, walaupun periode selang pengamatan tersebut hanya tiga tahun. Kenyataan menunjukkan bahwa selama kurun waktu tersebut telah terjadi pergeseran kepemilikan baik kepemilikan terhadap lahan sawah, tegalan, kebun maupun pekarangan. Kasus di desa-desa contoh di Jawa menunjukkan bahwa selama periode tersebut ada tendensi bahwa kepemilikan lahan sawah di desa contoh semakin menyempit. Menyempitnya kepemilikan lahan tersebut, terjadi di semua jenis lahan baik lahan sawah, tegal, kebun maupun pekarangan. Sedangkan desa-desa contoh di luar Jawa, kepemilikan lahan sawah dan tegalan mengalami peningkatan, sementara jenis lahan lainnya yaitu lahan pekarangan dan kebun mengalami pengurangan (Tabel 1).

Tabel 1 Perubahan skala luas kepemilikan lahan di desa contoh PATANAS dan Status penguasaan lahan di desa contoh PATANAS Tahun 2007 dan PATANAS Tahun 2010

Jenis lahan	Luas kepemilikan (ha)			Penguasaan lahan bukan milik	Jumlah Responden (%)		
	Lokasi				Lokasi		
PATANAS 2007	Jawa	Luar Jawa	Total	PATANAS 2007	Jawa	Luar Jawa	Total
Pekarangan	0,14	0,11	0,12	Menyewa	22,4	18,0	21,14
Sawah	0,65	0,76	0,74	Menyakap	10,8	22,0	14,00
Tegalan	0,21	0,22	0,18	Gadaian	4,8	6,0	5,71
Kebun	0,23	0,65	0,47	Tanah keluarga	7,6	16,0	10,00
Total	1,13.	1,74	1,51	Lainnya	1,2	0,0	0,85
PATANAS 2010 :				PATANAS 2010 :			
Pekarangan	0,11	0,09	0,10	Menyewa	30,4	23,0	28,28
Sawah	0,60	0,80	0,65	Menyakap	15,6	49,0	20,00
Tegalan	0,16	0,30	0,27	Gadaian	6,00	2,0	4,85
Kebun	0,18	0,60	0,35	Tanah keluarga	0,4	1,0	0,85
Total	1,05	1,79	1,37	Lainnya	3,6	0,00	2,57

Dinamika perubahan kepemilikan lahan, baik di desa-desa contoh di luar Jawa maupun di Jawa dapat disebabkan oleh berbagai hal. Hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa perubahan tersebut disebabkan oleh: (a) Adanya transaksi jual beli lahan, sehingga seseorang dapat bertambah atau berkurang kepemilikan lahannya disebabkan adanya hal tersebut. (b) Proses pembagian warisan atau pembagian hibah, yang menyebabkan seseorang juga dapat bertambah atau berkurang lahan yang dimiliki sebagai akibat proses tersebut. (c) perubahan status sawah menjadi non sawah atau sebaliknya sebagai

akibat hilang/munculnya sarana irigasi atau sebab lain seperti adanya perubahan komoditas yang dibudidayakan dari tanaman musiman menjadi tanaman perkebunan. (d) Karena adanya penggunaan di luar kegiatan pertanian, artinya lahan yang semula sebagai lahan pertanian berubah menjadi lahan penggunaan lain, seperti bangunan rumah, infrastruktur dan kegunaan lainnya sebagai kebijakan pemerintah, maupun pribadi pemiliknya.

Dinamika Penguasaan Lahan non milik

Penguasaan lahan bukan milik, dapat dibagi menjadi lima jenis, yaitu sewa, sakah (bagi hasil), gadai, numpang, dan lahan milik adat. Lahan hak sewa adalah lahan bukan milik yang dikuasai petani yang diperoleh dari menyewa. Penguasaan Lahan secara sewa merupakan penguasaan lahan yang sifatnya sementara, karena penyewa lahan sebagai penguasa berhak menggunakan lahan milik orang lain dengan cara membayar sewa baik dengan uang maupun sewa dengan natura. Pola bagi hasil adalah pengalihan hak garap atas lahan dari pemilik lahan kepada orang lain (penggarap) karena antara pemilik dan penggarap terjadi ikatan perusahaan usaha tani dan pembagian produksi.

Pola penguasaan jenis lainnya adalah gadai, pola gadai adalah penguasaan lahan yang diperoleh dari menggadai. Hak gadai atas lahan merupakan hak yang sifatnya juga sementara, karena menggunakan tanah milik orang lain yang terikat utang pada pemegang hak gadai. Selama utang tersebut belum terbayar lunas, maka hak garap atas tanah tetap berada pada pemegang hak gadai. Penguasaan lahan dengan pola numpang adalah hak dengan ijin lisan maupun tertulis dari pemilik tanah yang diberikan kepada orang lain (penggarap), untuk menggarap lahan tanpa membayar sesuatu kepada pemilik tanah. Penguasaan lahan lainnya adalah lahan milik adat.

Dinamika Pola Sewa-menyewa

Data tabel 1 menunjukkan bahwa proses sewa-menyewa lahan di desa contoh baik di Jawa maupun luar Jawa mengalami peningkatan yang cukup tajam. Jumlah responden petani di desa contoh di Jawa yang menguasai lahan non milik dengan pola sewa meningkat 8,0%, dari 22,4% (2007) menjadi 30,4% (2010). Di luar Jawa meningkat dari 18% (2007) menjadi 23% (2010). Sementara penguasaan lahan non milik dengan pola bagi hasil (sakah) kasus desa di Jawa pada periode yang sama meningkat 4,8% dari 10,8% meningkat menjadi 15,6%, sedangkan untuk responden di desa di luar Jawa meningkat 27% dari 22,0% meningkat menjadi 49,0%.

Penguasaan lahan non milik dengan status sewa, sakah (bagi hasil) gadai, dan numpang merupakan bentuk penguasaan sementara karena di dalamnya terjadi pengalihan hak garap dari pemilik lahan ke orang lain. Dengan semakin meningkatnya penguasaan lahan non milik baik sewa, sakah maupun pola lainnya, mengindikasikan bahwa pengalihan hak garap dari pemilik lahan kepada pihak penggarap menjadi semakin intens. Ada beberapa sebab yang bisa muncul diantaranya (a) semakin terbatasnya ketersediaan tenaga bidang pertanian. Hal yang demikian sebenarnya bisa diatasi secara mekanis, namun tidak semua aktivitas budidaya tanaman pangan maupun tanaman lainnya bisa diatasi secara mekanis dalam pengelolaannya. (b) Rendahnya daya saing sektor pertanian dengan sektor di luar pertanian. Dalam kegiatan sehari-hari terutama untuk menambah penghasilan, sebagian masyarakat cenderung memilih alternatif lain di luar sektor pertanian jika ada kesempatan yang lebih baik. (c) Keterbatasan lahan yang dimiliki oleh sebagian besar petani. Sehingga bagi petani yang berlahan sempit dalam mencukupi kebutuhan ekonomi rumah tangganya, maka perluasan penguasaan lahan perlu dilakukan, baik dengan cara menyewa, menggarap, menggadai maupun dengan cara numpang.

Motivasi utama munculnya pola-pola penguasaan lahan non milik pada dasarnya dilatarbelakangi oleh motivasi ekonomi, walaupun tidak menutup kemungkinan adanya resiko yang harus diperhitungkan oleh penggarap. Dapat dikatakan bahwa dalam pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan

pembangunan lahan yang bersangkutan, seperti kebijakan konservasi atau kebijakan lainnya, maka penguasa sementara tersebut sebenarnya memiliki kekuatan lemah terhadap pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan atas lahan yang dilakukan pemerintah.

Hal ini disebabkan oleh penguasa lahan non milik/sementara secara yuridis tidak memiliki kekuatan hukum selain hak garap, sehingga kepemilikan secara penuh atas lahan tersebut lebih bersifat sementara. Apabila terdapat kebijakan yang berkaitan dengan lahan yang bersangkutan baik menyangkut pengembangan fungsi maupun pengembangan kegunaan maka penguasa sementara tidak bisa sepenuhnya mengambil keputusan tanpa seijin pemilik. Hanya karena motivasi ekonomi semata umumnya seseorang mau menguasai lahan dengan pola-pola tersebut.

Seperti yang dikemukakan oleh Susilowati (1997) bahwa dalam hal sewa menyewa lahan menunjukkan bahwa *opportunity cost* pada komoditi yang diusahakan merupakan salah satu hal yang dipertimbangkan oleh penyewa lahan, karena komoditi yang diusahakan senantiasa diarahkan pada komoditi yang bernilai ekonomi tinggi. Walaupun demikian, penyewa tetap harus menyediakan modal tinggi dan menanggung resiko yang tinggi. Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab berkembangnya sistem sewa lahan.

Hasil dua penelitian PATANAS (Panel Petani Nasional) sebelumnya yaitu PATANAS 1994/1995 dan PATANAS 1998/1999, menunjukkan kecenderungan kondisi yang sama selama periode 5 (lima) tahun tersebut. Proporsi rumah tangga yang tidak mempunyai tanah cenderung meningkat, kecuali di desa perkebunan di luar Jawa. Indeks Gini di Jawa cenderung meningkat dari 0,72 menjadi 0,78. Demikian juga di luar Jawa, meningkat dari 0,53 menjadi 0,54. Tampak bahwa ketimpangan pemilikan tanah di Jawa lebih besar daripada di luar Jawa. Selama ini ada anggapan bahwa pendapatan yang diperoleh rumah tangga pedesaan dari usaha tani berhubungan dengan luas penguasaan sawah (milik dan bukan milik). Semakin luas tanah yang dimiliki, maka semakin tinggi pendapatan yang diperoleh dari usaha tani. Akan tetapi, Schrevel (1989) dan Adnyana (2000) mengemukakan bahwa akses atas tanah tampaknya tidak memadai lagi dijadikan indikator tingkat pendapatan rumah tangga pedesaan.

Dinamika Penguasaan Lahan Pola Bagi Hasil :

Bagi hasil merupakan pengalihan hak garap atas lahan dari pemilik lahan kepada orang lain (penggarap) karena antara pemilik dan penggarap terjadi dalam ikatan perusahaan usaha tani dan pembagian produksi. Dalam sistem bagi hasil tidak selalu hasil bersih dibagi dua, artinya 50 persen buat penggarap dan 50 persen buat pemilik lahan. Sementara sistem lain dapat saja satu banding tiga, artinya satu bagian buat penggarap dan tiga bagian buat pemilik lahan. Hal ini sangat bergantung pada perjanjian antara kedua belah pihak antara pemilik lahan dan penggarap, demikian juga dalam hal pembagian input produksi. White dan Wiradi (1979) mengemukakan bahwa kegiatan bagi hasil, tidak selalu hasil usaha tani dibagi dua, ada sebagian penggarap yang hanya menerima sepertiga bagian dari hasil lahan garapannya.

Data pada Tabel 1 juga menunjukkan bahwa sekitar 10,8% petani di desa contoh di Jawa menggarap lahan bukan milik dengan pola bagi hasil, sedangkan di desa contoh di luar Jawa jauh lebih tinggi, yaitu sekitar 22,0%. Sementara hasil penelitian PATANAS tahun 2010 menunjukkan bahwa sistem bagi hasil cenderung meningkat tajam. Terdapat 15,6 persen responden petani di desa contoh di Jawa melakukan penggarapan lahan sawah dengan pola bagi hasil, sedangkan petani contoh di desa di luar Jawa sebesar 49,0% (Tabel 1). Fenomena tersebut menunjukkan bahwa bagi hasil merupakan pola yang semakin berkembang di pedesaan. Hal ini mengindikasikan bahwa semakin meningkatnya masyarakat yang membutuhkan hak garap untuk meningkatkan pendapatan keluarga.

Permasalahannya ialah posisi penggarap umumnya dihadapkan pada dilema yang sulit diatasi, kepentingan petani penggarap terhadap pemenuhan kebutuhan kredit formal kurang terlayani, terutama

oleh lembaga finansial formal. Hal ini karena petani tidak memiliki surat bukti kepemilikan lahan sebagai jaminan/agunan untuk mendapatkan fasilitas kredit. Sistem garap lahan dengan pola bagi hasil merupakan hak penguasaan penggarap yang senantiasa dihadapkan pada permasalahan kepastian yang kurang bisa diandalkan bagi penggarap (*unsertainty*). Hal ini antara lain karena setiap saat hak tersebut dapat saja diambil kembali oleh pemiliknya apabila yang pemilik lahan ingin menggarapnya sendiri atau bahkan ingin memindah hak tersebut kepada penggarap lainnya. Sehingga bagi stabilitas ekonomi rumah tangga dapat dikatakan penuh ketidakpastian (*unsecured house hold incame*) (Mintoro *et al.*, 1996).

Perubahan Skala Kepemilikan dan Penguasaan Lahan.

Salah satu dampak positif adanya transaksi lahan bukan milik (sewa, sakah, gadai, numpang) yaitu meningkatnya luas lahan petani penggarap yang berlahan sempit atau petani tunakisma (petani yang tidak memiliki lahan sendiri). Walaupun masalah ketimpangan distribusi pemilikan dan penguasaan lahan merupakan salah satu isu pembangunan pertanian yang sering diungkapkan. Di daerah pedesaan, ketimpangan distribusi penguasaan lahan akan berdampak pada ketimpangan distribusi pendapatan. Hal ini karena sebagian besar pendapatan rumah tangga pedesaan berasal dari usaha pertanian dimana lahan sebagai faktor produksi utama. Munculnya ketimpangan pemilikan dan penguasaan lahan tersebut dapat disebabkan oleh tiga faktor yang saling terkait, yaitu :*Pertama*, adanya sistem waris pecah-bagi karena lahan yang diwariskan dipecah dan dibagikan kepada pihak-pihak yang memiliki hak waris. Dengan sistem waris tersebut, lahan yang dimiliki petani dari satu generasi ke generasi berikutnya akan semakin sempit. Dengan kata lain terjadi marjinalisasi pemilikan lahan. Pada batas luasan lahan tertentu, petani berlahan sempit cenderung akan menjual lahannya karena pendapatan yang diperoleh dari lahan yang dimiliki tidak mencukupi kebutuhan rumah tangga mereka. *Kedua*, adanya polarisasi atau penumpukan pemilikan lahan pada sekelompok petani kaya yang berlahan luas. Petani berlahan luas akan lebih efisien dalam mengelola usaha taninya sehingga memperoleh surplus dari kegiatan usahanya. Dari surplus usaha tersebut dapat diinvestasikan dalam bentuk pembelian lahan terutama dari petani berlahan sempit. Pada akhirnya, petani berlahan luas akan semakin luas sehingga terjadi akumulasi lahan. *Ketiga*, adanya lahan guntai, yaitu lahan yang dimiliki oleh penduduk dari luar desa.

Dilihat dari dinamika tingkat kepemilikan dan penguasaan lahan di desa-desa contoh, baik desa contoh di Jawa maupun di luar Jawa menunjukkan bahwa pada tahun 2010 lebih terjadi peningkatan jumlah responden yang berlahan sempit baik di Jawa maupun di luar Jawa. Daripada hasil penelitian PATANAS pada tahun 2007 yang lalu. Data menunjukkan bahwa penguasaan lahan skala <0,10 ha mengalami penurunan dari 5,5% meningkat menjadi 3,37%, skala penguasaan 0,25 ha sampai dengan 0,49 ha menurun dari 19,00% menjadi 5,97% sedangkan skala 0,51 ha sampai dengan 1,0 ha menurun dari 4,20% menjadi 0,65%. Demikian juga dengan kelas > 1,75 ha. Hal tersebut mengindikasikan bahwa ada kecenderungan semakin menyempitnya kepemilikan lahan di pedesaan. Informasi selengkapnya ditampilkan dalam Tabel 2.

Tabel 2 Perkembangan jumlah responden berdasarkan skala kepemilikan lahan di desa contoh PATANAS Tahun 2007 – 20010.

No	Luas Penguasaan lahan	PATANAS 2007(%)			PATANAS 2010(%)		
		Jawa	Luar Jawa	Total	Jawa	Luar Jawa	Total
1	Tidak memilik lahan	30,4	38,6	33,1	31,1	39,1	34,2
2	Dibawah 0,10 ha	6,40	3,70	5,50	3,18	3,83	3,37
3	0,25 ha – 0,50 ha	19,7	17,5	19,0	5,77	6,46	5,97
4	0,51 ha – 1,00 ha	3,20	6,30	4,20	0,47	1,11	0,65
5	Lebih dari 1,75 ha	4,90	1,50	3,80	0,20	0,00	0,14

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam periode tiga tahun terakhir (2007 – 2010) telah terjadi peningkatan jumlah responden yang tidak memiliki lahan, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Sebenarnya, kasus semakin meningkatnya jumlah petani tidak berlahan (tunakisma) sudah lama terjadi. Setidaknya hasil dua kali penelitian PATANAS (Panel Petani Nasional) pada tahun 1994/1995 dan 1998/1999 menunjukkan kecenderungan yang sama pada selama periode tersebut, yaitu proporsi rumah tangga yang tidak mempunyai tanah cenderung meningkat, kecuali di desa perkebunan di luar Jawa. Seperti yang pernah dikemukakan oleh Suhartanto (2009), bahwa permasalahan yang terkait dengan sumber daya lahan ialah sulitnya membendung proses penciutan lahan pertanian produktif akibat maraknya praktek alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian

Hal ini menunjukkan bahwa petani berlahan luas semakin terbatas jumlahnya. Penciutan skala kepemilikan lahan tersebut dapat terjadi karena berbagai hal, seperti adanya proses penjualan lahan, proses penghibahan/pewarisan atau masalah lainnya. Hal yang demikian menunjukkan bahwa kepemilikan lahan di pedesaan saat penelitian ini dilakukan semakin terfragmentasi karena dominasi petani berlahan sempit semakin meningkat, sementara petani berlahan luas cenderung semakin menurunnya

Hubungan penguasaan lahan dan pendapatan

Seperti diketahui bahwa tingkat pendapatan rumah tangga di pedesaan, terutama rumah-tangga berbasis lahan pertanian salah satunya ditentukan oleh seberapa besar tingkat penguasaan lahan. Semakin besar lahan yang dikuasi, maka secara relatif akan semakin tinggi tingkat pendapatannya. Dilihat dari penyebaran penguasaan lahan di desa-desa contoh, hasil analisis menunjukkan bahwa besarnya angka gini indek bervariasi antarwilayah desa contoh. Pada penelitian PATANAS tahun 2010 saat Indeks Gini sebagai indikator tingkat ketimpangan luas penguasaan lahan pertanian menunjukkan bahwa tingkat pemerataan penguasaan lahan pertanian di beberapa desa contoh, pada umumnya tergolong merata sampai agak mengelompok/timpang.

Hasil kajian terhadap besarnya Gini Indek di beberapa desa contoh menunjukkan bahwa besarnya Gini Indek di desa-desa di luar Jawa, khususnya di desa kawasan timur Sumatera Utara, seperti di Asahan dan Serdang Bedagai sekitar 0,50, sementara di desa-desa di Provinsi Sulawesi Selatan, seperti di Kabupaten Luwu dan Sidrap sebesar 0,39. Untuk desa-desa di Jawa, khususnya desa-desa di pantai utara Jawa Barat, seperti di Kabupaten Subang, Indramayu dan Kerawang besarnya Gini Indek adalah sebesar 0,44, di wilayah selatan Jawa Tengah, seperti di Kabupaten Klaten, Sragen dan Pati adalah sebesar 0,47. Sedangkan desa-desa di wilayah pantai utara dan timur dari Provinsi Jawa Timur, seperti di Kabupaten Lamongan, Banyuwangi dan Jember besarnya Gini Indek berkisar 0,38.

Seperti yang dikemukakan oleh Wiradi dan Makali (1984), bahwa hubungan antara besarnya pendapatan hasil usaha tani dengan tingkat penguasaan lahan menunjukkan distribusi pendapatan yang dikaitkan dengan strata luas pemilikan tanah, semakin besar luas tanah milik semakin besar pula pendapatan rata-rata rumah tangga. Dengan demikian, rumah tangga yang memiliki tanah luaslah yang mempunyai jangkauan lebih besar ke sumber non-pertanian. Siswomartono dan Arifien (2009) juga mengemukakan bahwa gejala yang timbul di seputar penguasaan dan pemilikan tanah, terutama di perdesaan terpusat pada sebagian besar pemanfaatan pemilikan tanah ditangan sekelompok masyarakat pemilik modal kuat. Di lain pihak, masyarakat pemilik modal lemah cenderung tersingkir dari mekanisme pasar yang ada. Hal ini menimbulkan ketidakmerataan dalam penguasaan dan pemilikan tanah. Beberapa desa menunjukkan bahwa besarnya Gini indek berkisar antara 0,36 sampai dengan 0,5.

Dinamika Kegiatan Transaksi Lahan

Penambahan dan pengurangan lahan dapat disebabkan oleh transaksi jual beli dan proses pembagian waris atau proses lainnya. Penambahan dan pengurangan lahan sawah maupun jenis lahan

lainnya jika dilihat dari lokasi lahan dapat terjadi di dalam desa maupun di luar desa. Secara umum pelepasan lahan lebih banyak terjadi di desa-desa contoh di Jawa seperti di Jawa Barat, Jawa Tengah di Jawa Timur. Sementara di luar Jawa banyak terjadi di wilayah Kabupaten Luwu di Propinsi Sulawesi Selatan. Pelepasan lahan di luar desa baik desa-desa contoh di Jawa maupun di luar Jawa sama sekali tidak terdapat pelepasan lahan, baik lahan sawah, kebun, tegal maupun pelepasan lahan pekarangan.

Dilihat dari lokasi keberadaan lahan, proses pelepasan lahan banyak terjadi pada lahan-lahan di dalam desa, artinya transaksi lahan seperti proses jual-beli, pembagian warisan. Kasus di luar Jawa menunjukkan bahwa penambahan lahan di dalam desa lebih didominasi oleh lahan tegalan dengan luasan 1 ha, sedangkan penambahan lahan di luar desa didominasi oleh lahan kebun dengan rata-rata luas 0,40 ha. Sementara penambahan lahan sawah dalam desa, di Jawa, rata-rata luas 0,30 ha, sedangkan penambahan lahan sawah di luar desa rata-rata adalah 0,45 ha.

Lahan merupakan asset petani yang mudah diperjual-belikan, terutama lahan sawah. Selain itu lahan merupakan asset/kekayaan petani yang senantiasa dihadapkan dengan budaya hukum pembagian waris, karena hal ini masih merupakan tradisi kuat yang melekat hampir di semua masyarakat pedesaan baik di desa-desa contoh di Jawa maupun di luar Jawa. Sehingga tidak bisa dipungkiri lagi bahwa pelepasan hak atas kepemilikan lahan seseorang senantiasa bisa berubah karena sebab tersebut. Penambahan dan pelepasan lahan umumnya lebih didominasi oleh proses transaksi jual-beli dan pembagian hak waris. Kasus transaksi penambahan lahan di Jawa dengan cara pembelian sebesar 0,3% dari total responden, artinya pelepasan lahan yang sama di Jawa tentu dilakukan melalui oleh proses penjualan.

Data yang sama menunjukkan bahwa jumlah responden yang melakukan pelepasan lahan melalui proses penjualan hanya 0,29%, sedangkan melalui proses pembagian waris sebesar 0,55%. Proses pelepasan lahan maupun penambahan lahan di desa-desa di luar Jawa kondisinya juga hampir sama karena secara umum persentasenya masih kecil. Penambahan lahan dengan cara pembelian hanya 0,32%, sedangkan melalui proses pembagian warisan hanya 0,12%. Pelepasan lahan yang dilakukan dengan penjualan lahan sebesar 0,97% sedangkan melalui proses pembagian waris sebesar 0,55%. Masih terbatasnya transaksi jual-beli lahan maupun pelaksanaan pembagian waris di desa-desa contoh menunjukkan bahwa lahan merupakan asset petani yang senantiasa dipertahankan oleh pemiliknya. Lahan merupakan salah satu sumber mata pencaharian dan sumber kehidupan serta status sosial di mata masyarakat pedesaan sehingga keberadaannya sangat dipertahankan. Terjadinya kasus pelepasan hak atas lahan, baik melalui proses penjualan maupun proses pembagian warisan umumnya dilatarbelakangi oleh hal-hal yang sangat mendesak.

Hasil penelitian PATANAS 2010 tentang kegiatan transaksi lahan di pedesaan, terutama menyangkut penambahan dan pelepasan lahan menunjukkan bahwa kasus penambahan maupun pelepasan lahan oleh responden lebih didominasi oleh lahan skala kecil (sempit), baik di desa-desa contoh di Jawa maupun di luar Jawa. Transaksi lahan pada skala luasan <0,50 ha lebih dominan. Data Tabel 3 menunjukkan bahwa 4,40% responden di desa-desa contoh di Jawa telah mengalami penambahan lahan pada skala luas < 0,1 – 0,49 ha. Sedangkan penambahan lahan pada skala luasan antara 0,50 – 0,99 ha telah dilakukan oleh 2,00% responden. Demikian juga responden di desa-desa contoh di luar Jawa menunjukkan bahwa 5,43% responden telah mengalami pertambahan kepemilikan lahan dengan luasan antara < 0,1 – 0,49 ha, sedangkan 1,43% mengalami pertambahan kepemilikan lahan dengan skala luas berkisar antara 0,50 – 0,99 ha. Sementara itu pada kasus pelepasan lahan tampaknya juga senada bahwa pelepasan lahan dalam skala kecil antara 0,1 – 0,49 ha lebih mendominasi baik di desa-desa contoh di Jawa maupun desa-desa contoh di luar Jawa.

Tabel 3 Keragaan penambahan dan pelepasan lahan yang dilakukan responden di desa contoh di Jawa maupun Luar Jawa

No	Penambahan		Pelepasan	
	Kelas luas (ha)	(%)	Kelas luas (ha)	(%)
A	Jawa			
1	< 0,1 - 0,49	4,40	< 0,1 - 0,49	3,60
2	0,5 - 0,99	2,00	0,5 - 0,99	0,80
3	1,0 - 2,49	0,40	1,0 - 2,49	0,80
4	2,5 - 4,9	0,00	2,5 - 4,9	0,00
B	Luar Jawa			
1	< 0,1 - 0,49	3,20	< 0,1 - 0,49	0,00
2	0,5 - 0,99	0,00	0,5 - 0,99	0,80
3	1,0 - 2,49	0,00	1,0 - 2,49	0,40
4	2,5 - 4,9	0,00	2,5 - 4,9	0,00

Situasi yang demikian menunjukkan bahwa ada dominasi pelepasan maupun penambahan lahan pada skala kecil terutama < 0,50 ha di desa-desa contoh. Hal tersebut memberikan suatu gambaran bahwa frekuensi transaksi lahan, baik dalam bentuk pelepasan maupun penjualan lahan lebih sering terjadi pada lahan skala kecil. Hal ini lebih menggambarkan tingginya transaksi lahan pada skala tersebut lebih di dorong oleh kemudahan dalam melakukan transaksi jual-beli, terutama dalam aktivitas transaksi itu sendiri. Tingginya angka transaksi lahan pada skala luas yang kecil mengindikasikan bahwa kepemilikan lahan skala kecil rentan terhadap pelepasan hak kepemilikan karena ada tendensi untuk dijual. Hal ini logis mengingat usaha tani dalam skala kecil sangat tidak efisien.

Sementara transaksi (jual-beli) lahan pada skala yang lebih besar jarang ditemui. Hal tersebut disebabkan oleh (a) jarangnyanya masyarakat desa yang memiliki lahan dalam skala besar sehingga transaksi lahan pada skala tersebut jarang ditemui; (b) transaksi lahan terutama pelepasan lahan dalam skala menengah dan besar dengan luas antara 1,0 - > 5,0 ha jarang dilakukan dalam sekali transaksi. Umumnya pelepasan (penjualan) lahan akan dilakukan secara bertahap; (c) Jika transaksi lahan skala besar akan dilakukan sekaligus, umumnya sulit untuk mendapatkan pembeli yang sanggup membeli secara kontan. Hal yang demikian tampaknya juga dialami oleh hampir semua masyarakat di desa contoh.

Fragmentasi Penguasaan lahan :

Kasus tentang kepemilikan lahan sawah di luar desa menunjukkan bahwa secara rata-rata kepemilikan lahan di luar desa antara 1,85 ha. Sementara di dalam desa sebesar 1,14 ha. Luas kepemilikan lahan di luar desa tersebut umumnya disebabkan oleh luasnya kepemilikan lahan kebun diluar desa. Kasus ini terjadi di desa-desa Kabupaten Luwu, Sulawesi Selatan dan di desa-desa Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatera Utara. Semakin berkembangnya perkebunan kelapa sawit rakyat di wilayah Sumatera Utara, maka proses jual beli lahan akan semakin sering terjadi. Kasus kepemilikan lahan di luar desa terutama lahan sawah, untuk desa-desa di luar Jawa juga banyak terjadi, terutama di wilayah Kabupaten Batubara.

Banyaknya kepemilikan lahan sawah yang berlokasi di luar desa, karena terjadi adanya transaksi jual beli lahan sawah yang lebih terbuka. Transaksi jual beli lahan sawah tidak membatasi orang luar desa untuk masuk/ikut dalam adu tawar. Sehingga hanya harga yang dianggap layak oleh penjual lahan sawah saja yang pada akhirnya jatuh sebagai pilihan lahan sawah tersebut dilepas. Maka tidak dipungkiri lagi banyak bermunculan pemilik-pemilik lahan sawah dan kebun dinluar desa. Sebaliknya, banyak juga

pemilik-pemilik lahan sawah dan kebun yang berasal dari luar daerah/desa yang memiliki lahan di dalam desa responden.

Tingkat efisiensi usaha tani antara lain ditentukan oleh tingkat penyebaran persil (fragmentasi) lahan garapan yang dikuasai petani. Semakin banyak persil yang dikuasai dan semakin terpecahnya persil garapan, maka usaha tani cenderung kurang efisien. Hasil penelitian Winarso dan Sawit (1997) yang dilakukan terhadap petani di wilayah DAS Cimanuk Hulu menunjukkan bahwa 46,15 % petani responden menguasai lahan lebih dari empat persil/lokasi secara terpecah-pecah. Banyaknya persil lahan yang dikuasai oleh petani pada akhirnya akan mempengaruhi manajemen garapan. Hal tersebut tergantung dari luas garapan setiap persil, jarak tempuh dari rumah ke lokasi, dan jarak antara masing-masing lahan. Kegiatan transaksi lahan menurut jenis dan proses yang dilakukan selama Tiga tahun terakhir Thn (2007 – 2010) di desa contoh PATANAS disajikan dalam tabel 4

Tabel 4 Kegiatan transaksi lahan menurut jenis dan proses yang dilakukan selama Tiga tahun terakhir Thn (2007 – 2010) di desa contoh PATANAS

KETERANGAN	PENAMBAHAN			KETERANGAN	PELEPASAN		
	Jawa	Luar Jawa	TOTAL		Jawa	Luar Jawa	TOTAL
<u>Dalam desa :</u>		(ha)		<u>Dalam desa :</u>		(ha)	
Pekarangan	0,00	0,00	0,00	Pekarangan	0,00	0,00	0,00
Sawah	0,30	0,26	0,28	Sawah	0,37	0,33	0,34
Tegalan	0,00	1,00	1,00	Tegalan	0,00	0,00	0,00
Kebun	0,00	0,00	0,00	Kebun	0,00	0,00	0,00
Total	0,30	1,26	1,28	Total	0,37	0,33	0,34
<u>Luar desa :</u>		(ha)		<u>Luar desa :</u>		(ha)	
Pekarangan	0,00	0,00	0,00	Pekarangan	0,00	0,00	0,00
Sawah	0,45	0,25	0,14	Sawah	0,00	0,00	0,00
Tegalan	0,00	0,00	0,00	Tegalan	0,00	0,00	0,00
Kebun	0,02	0,40	0,40	Kebun	0,00	0,00	0,00
Total	0,47	0,65	0,54	Total	0,00	0,00	0,00
<u>Proses penambahan lahan</u>		(%)		<u>Proses pelepasan lahan</u>		(%)	
Pembelian	0,32	0,32	0,33	Dijual	0,29	0,97	0,89
Warisan	0,18	0,12	0,15	Diwariskan	0,55	0,55	0,55
Hibah	0,00	0,00	0,00	Dihibahkan	0,00	0,00	0,00
Rdistribusi Pem.	0,00	0,00	0,00	Tukar lahan	0,00	0,00	0,00
Merambah htan	0,00	0,00	0,00	Program Pemrth.	0,00	0,00	0,00

KESIMPULAN

Perkembangan kepemilikan dan penguasaan lahan di pedesaan, khususnya di wilayah agroekosistem lahan pertanian bergerak dinamis serta ada kecenderungan ke arah kepemilikan yang semakin sempit, terutama di desa-desa yang dominan padi sawah. Hal yang demikian tentu berimplikasi terhadap pola kepemilikan maupun penguasaan lahan itu sendiri yang cenderung semakin beragam. Implikasi lainnya ialah pendapatan petani yang cenderung mengikuti pola kepemilikan maupun penguasaan lahan itu sendiri. Semakin meningkatnya petani tuna kisma (petani non lahan) dan petani gurem (petani berlahan sempit) akan membawa dampak sosial maupun ekonomi bagi keluarga petani

tersebut. Sistem waris tidak bisa dibendung, dan transaksi jual-beli lahan tidak bisa di cegah. Hal utama yang perlu mendapat perhatian ialah kesejahteraan masyarakat desa khususnya masyarakat lapisan bawah. Hal tersebut karena justru lapisan inilah yang sangat rentan terhadap gejolak sosial maupun ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnyana, M. O., *et.al.* 2000. *Assesing the Rural Development Impact of The Crisis in Indonesia*. CASER and The World Bank.
- Harsono B. (1995). *Hukum Agraria di Indonesia*. Ejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaan, Jembatan - Jakarta :
- H. Arifien (2009). *Kebijakan Alokasi Penggunaan Sumber Daya Lahan Secara Berkeadilan Dalam Reformasi Pembangunan Pertanian ; Badan Penelitian dan Pengembangan (Litbang) Departemen Pertanian RI*.
- Mintoro, A dan S. H.Suhartini. 1996. *Studi Dinamika Kesempatan Kerja dan Pendapatan di Daerah (PATANAS): Struktur Kesempatan Kerja, Waktu Kerja dan Pendapatan Rumahtangga di Pedesaan Prop. Kalimantan Selatan*. Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Jamal E., (2000). *Beberapa Permasalahan Dalam Pelaksanaan Reformasi Agraria di Indonesia; Forum Penelitian Agro Ekonomi; Vol. 18; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian; Bogor*.
- Pakpahan, A. N. Syafaat, A.Purwoto, H.P. Saliem, dan G.S. Hardono, 1992; *Kelembagaan Lahan dan Konservasi Tanah dan Air. Monograph Series No.5. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor*.
- Rachman H. P. S., (1989). *Pola Distribusi Pendapatan Rumah Tangga Beberapa Desa di Jawa Timur; Forum Penelitian Agro Ekonomi; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian*.
- Susilowati, S. (1997). *Struktur dan Distribusi Kepemilikan Lahan Pertanian Di Pedesaan Jawa Tengah; Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian; Bogor*.
- Wiradi, G. dan Makali. 1984. *Penguasaan dan Distribusi Lahan dalam Prospek Pembangunan Pedesaan*. Editor Faisal Kasryno. SADP. Bogor.
- White, B. dan G. Wiradi (1979), *Pola-pola penguasaan Atas Tanah di DAS Cimanuk Hulu*. Beberapa catatan Sementara. *Agro Economic Survey, Rural Dynamics Study*.
- Winarso B dan M. H. Sawit ; 1998. *Status Penguasaan Lahan dan Kaitannya Dengan Upaya Kegiatan Konservasi Tanah Di Tingkat Petani Di DAS Cimanuk Hulu*. Prosiding Lokakarya Nasional Pembangunan Hasil Penelitian Pengelolaan Daerah Aliran Sungai; Alternatif dan Pendekatan Implementasi Teknologi Konservai Tanah; Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat.
- Suhartanto, 2009.; *Ketersediaan Lahan Pertanian Pangan Secara Berkelanjutan Untuk Menjaga Ketahanan ; Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air-Departemen Pertanian*
- Sumaryanto dan I W. Rusastra. 2000. *Struktur Penguasaan Tanah dan Hubungannya dengan Kesejahteraan Petani*. Prospektif Pembangunan Pertanian dan Pedesaan dalam Era Otonomi Daerah. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

Bambang Winarso: Dinamika Pola Penguasaan Lahan Sawah di Wilayah Pedesaan di Indonesia

Supriyati, Saptana dan Yana Supriyatna (2002); Hubungan Penguasaan Lahan dan Pendapatan Rumahtangga di Pedesaan (Kasus di Propinsi Jawa Tengah, Sumatera Barat dan Kalimantan Barat)