

# KEBIJAKAN SUMBER DAYA LAHAN DAN SISTEM *TENURIAL* DI INDONESIA: KONSOLIDASI LAHAN MELALUI PERTANIAN KORPORASI

## *Land Resources Policy and Tenurial Systems in Indonesia: Land Consolidation through Corporate Farming*

Rizka Amalia Nugrahapsari<sup>1\*</sup>, Suharno<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Badan Riset dan Inovasi Nasional, Gedung BJ Habibie,  
Jln. MH Thamrin No 8, Jakarta Pusat 10340, DKI Jakarta, Indonesia

<sup>2</sup>Institut Pertanian Bogor, Jln. Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga, Bogor 16680, Jawa Barat, Indonesia

\*Korespondensi penulis. E-mail: [suharno@apps.ipb.ac.id](mailto:suharno@apps.ipb.ac.id)

Naskah diterima: 1 September 2022

Direvisi: 5 Oktober 2022

Disetujui terbit: 4 Maret 2023

### ABSTRACT

The reduction in the area of agricultural land, coupled with the increase in population, has led to a decline in land tenure per person. The challenge is how to formulate land resource policies so that the reduction in this ratio can still guarantee food security. The purpose of this article is to analyse land resource policies and tenure systems in Indonesia, as well as the role of land consolidation through corporate farming and “farmer corporation” (“*korporasi petani*”) to achieve economies of scale, efficiency, and added value in agriculture. The analytical method used is a literature review. The analysis results show that the main factors determining the degree of poverty are land ownership and access to land. However, granting farmers access or rights to land alone is not strong enough to increase productivity. Indonesia needs policy instruments that ensure farmers fulfil the farming economies of scale, produce efficiently, and obtain added value. One is by transforming farming institutions that carry out land consolidation in managing farmer corporations to create efficiency and effectiveness in agricultural business. Its implementation includes technical standardisation of cultivation and production quality, ease of supply of inputs and capital, handling of harvest and post-harvest, processing of products and by-products, and marketing.

**Keywords:** *corporate agriculture, farmer corporations, land consolidation, land resource policies, land tenure system*

### ABSTRAK

Penurunan luas lahan pertanian yang terjadi bersamaan dengan peningkatan jumlah penduduk menyebabkan penurunan luas penguasaan lahan per orang. Tantangannya adalah bagaimana menyusun kebijakan sumber daya lahan agar penurunan rasio ini dapat tetap menjamin keamanan pangan. Tujuan artikel ini adalah menganalisis kebijakan sumber daya lahan dan sistem *tenurial* di Indonesia, serta menganalisis peran konsolidasi lahan melalui pendekatan pertanian korporasi dan korporasi petani untuk mencapai skala ekonomi, efisiensi, dan nilai tambah pertanian. Metode analisis yang digunakan adalah *literature review*. Hasil analisis menunjukkan bahwa faktor utama yang menentukan derajat kemiskinan adalah kepemilikan lahan dan akses lahan. Namun pemberian akses atau hak petani atas lahan saja tidak cukup kuat untuk meningkatkan produktivitas. Indonesia memerlukan instrumen kebijakan yang memastikan petani memenuhi skala ekonomi usaha tani, berproduksi secara efisien, dan memperoleh nilai tambah. Salah satunya adalah dengan mentransformasikan kelembagaan usaha tani yang menjalankan konsolidasi lahan dalam manajemen korporasi petani untuk menciptakan efisiensi dan efektivitas bisnis usaha pertanian. Implementasinya meliputi standarisasi teknis budi daya dan kualitas produksi, kemudahan penyediaan *input* dan permodalan, penanganan panen dan pascapanen, pengolahan produk dan produk sampingan, dan pemasaran.

**Kata kunci:** *kebijakan sumber daya lahan, konsolidasi lahan, korporasi petani, pertanian korporasi, sistem penguasaan lahan*

### PENDAHULUAN

Data lima tahun terakhir (2015–2019) menunjukkan luas lahan pertanian di Indonesia menurun sebesar 0,34% per tahun (Kementan 2021). Penurunan terbesar terjadi tahun 2018 yaitu 6,57%. Penyebab penurunan ini utamanya

adalah alih fungsi lahan sawah untuk penggunaan lain akibat perkembangan perekonomian daerah. Sektor pertanian berkompetisi dalam penggunaan lahan dengan nonpertanian (Hidayat 2009; Suryana et al. 2009). Seiring dengan fenomena tersebut juga berlangsung degradasi sumber daya lahan

akibat kegiatan deforestasi, industri, pertambangan, perumahan dan pertanian.

Di sisi lain, jumlah penduduk Indonesia terus meningkat sebesar 1,25% per tahun selama 2010–2020 (BPS 2021). Dua angka ini menunjukkan bahwa terjadi penurunan rasio lahan terhadap penduduk sehingga memunculkan tantangan tentang bagaimana menyusun kebijakan sumber daya lahan agar penurunan rasio ini dapat tetap menjamin berlangsungnya pembangunan pertanian terutama mencapai ketahanan pangan. Hidayat (2009) menyatakan bahwa untuk menjamin ketahanan pangan diperlukan peningkatan produktivitas lahan eksisting, perluasan areal baru berbasis peruntukan yang tepat, dan pengembangan inovasi teknologi unggulan.

Strategi pokok untuk menjamin kedaulatan pangan dalam kondisi terbatasnya lahan adalah peningkatan produktivitas lahan berbasis inovasi teknologi unggulan. Oleh karena itu, pemerintah menjalankan kebijakan sumber daya lahan dalam format reformasi agraria dengan sasaran utama: peningkatan produktivitas, pengentasan kemiskinan, dan kesejahteraan petani. Fauzi (2002) dan Jamal (2000) mendefinisikan reformasi agraria sebagai penataan kembali struktur kepemilikan, penguasaan dan penggunaan lahan bersama untuk kepentingan rakyat dengan semua paket pendukungnya, meliputi jaminan hukum, ketersediaan kredit, akses informasi dan teknologi baru, penyuluhan pertanian, akses fasilitasi produksi dan bantuan pemasaran. Kebijakan ini mencakup akuisisi lahan oleh pemerintah dari pemilik lahan berskala besar dengan pemberian kompensasi dan pendistribusian lahan untuk memberikan manfaat yang lebih besar (Lipton 2009). Hal ini diyakini akan mengurangi ketimpangan penguasaan lahan di pedesaan, sehingga dapat mengurangi kemiskinan (Norton 2004a).

Ketercapaian tujuan reformasi agraria dan keberlanjutannya dipengaruhi oleh peran aktif semua pihak yang terlibat melalui pemberdayaan masyarakat. Pranadji (2005) menyatakan bahwa pemberdayaan kelembagaan untuk perbaikan pengelolaan sumber daya lahan perlu memperhatikan aspek penguatan masyarakat. Cara yang dapat ditempuh adalah mentransformasikan sistem kelembagaan usaha tani menjadi kelembagaan konsolidasi lahan, kelembagaan korporasi, dan pertanian modern (Ekowati et al. 2020). Konsolidasi lahan memungkinkan petani untuk mengelola usaha taninya secara mandiri dan efisien, sehingga meningkatkan produktivitas dan profitabilitas, serta menurunkan biaya usaha tani (Rajaei et al. 2012; Hiironen dan Riekkinen 2016). Skala

ekonomi usaha akan meningkat melalui penggabungan lahan petani yang umumnya berskala kecil.

Dalam korporasi petani dijalankan konsolidasi lahan. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian mendefinisikan korporasi petani sebagai usaha ekonomi pada bidang pertanian yang dikelola dalam satu kesatuan pengelolaan manajemen dan tergabung dalam suatu entitas bisnis yang memiliki badan hukum, petani menjadi pemilik sekaligus pelaku utama dalam usaha tani tersebut (PSEKP 2020). Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 tahun 2018 bahwa korporasi petani adalah kelembagaan ekonomi petani berbadan hukum berbentuk koperasi atau badan hukum lain dengan sebagian besar kepemilikan modal dimiliki oleh petani.

Efektivitas instrumen kebijakan ini tergantung salah satunya dari kebijakan *tenurial* secara nasional. Kebijakan sumber daya lahan di Indonesia telah dipelajari antara lain oleh Hidayat (2009) yang menyatakan bahwa kompetisi penggunaan lahan sebagai konsekuensi dari upaya mempertahankan ketahanan pangan nasional dan pengembangan bioenergi perlu segera diatasi. Perbaikan pengelolaan sumber daya lahan dan air lebih mudah diwujudkan melalui pemberdayaan kelembagaan (Pranadji 2005). Salah satu bentuk pemberdayaan adalah penerapan pertanian korporasi (*corporate farming*) yang menjadi salah satu strategi peningkatan pendapatan petani (Nuryanti 2005). Hal ini dibuktikan dengan hasil penelitian Ekowati et al. (2020) yang menunjukkan bahwa profitabilitas usaha tani pada program konsolidasi lahan lebih tinggi dibandingkan nonkonsolidasi. Adanya peningkatan pendapatan dan efisiensi biaya melalui pertanian korporasi juga ditunjukkan oleh Aprini (2015); Mustofa dan Kurnia (2018).

Berbagai penelitian yang ada membahas kebijakan sumber daya lahan secara parsial. Kajian yang melihat kebijakan sumber daya lahan dan sistem *tenurial* di Indonesia secara holistik dan keterkaitannya dengan konsolidasi lahan melalui korporasi petani sangat diperlukan sehingga tulisan ini diharapkan dapat mengisi kekosongan (*gap*) tersebut. Tujuan tulisan ini adalah (1) menganalisis keterkaitan sistem *tenurial* dengan kemiskinan, produktivitas, dan pertanian berkelanjutan, (2) menganalisis kebijakan sumber daya lahan dan sistem *tenurial* di Indonesia, serta (3) menganalisis peran konsolidasi lahan melalui korporasi petani untuk mencapai skala ekonomi, efisiensi, dan nilai tambah pertanian.

## KETERKAITAN SISTEM *TENURIAL* DENGAN KEMISKINAN, PRODUKTIVITAS, DAN PERTANIAN BERKELANJUTAN

### **Land Tenure dan Kemiskinan**

*Landreform* adalah perubahan yang besar dalam proses politik dan sosial yang bertujuan untuk mengubah sistem penguasaan lahan dan biasanya melibatkan perubahan dari kepemilikan lahan pribadi secara luas ke kepemilikan dalam skala lebih kecil oleh petani yang sebelumnya tidak memiliki lahan (Tarisayi 2014), baik secara individu maupun komunal. *Land reform* memiliki tujuan politik, sosial, tujuan ekonomi, dan lingkungan. Dua tujuan ekonomi penting *land reform* adalah pengurangan kemiskinan absolut dan peningkatan produktivitas pertanian (Ellis 1993).

Terdapat beberapa teori *land reform*, mulai dari *conservative theory* yang mengupayakannya untuk melestarikan hukum adat, hingga *replacement theory* yang berusaha untuk menghilangkan praktik adat dan menggantinya dengan hak milik resmi, serta teori adaptasi yang menekankan pendekatan keseimbangan sesuai dengan kebutuhan spesifik (Hull et al. 2019). Ahli *conservative theory* berpendapat bahwa praktik adat akan memberikan jaminan *tenurial* yang memadai, sebaliknya sistem sertifikasi tanah sebaliknya justru dapat mengurangi kepastian *tenurial*. Sementara ahli *replacement theory* berpendapat bahwa sistem adat tidak memberikan keamanan, tidak mendorong investasi, dan akan memudar pada masa depan (Hull et al. 2019; Kartodihardjo dan Cahyono 2021). Ahli *replacement theory* juga berpandangan bahwa sertifikasi tanah merupakan salah satu cara menyelesaikan administrasi pertanahan, menunjang kesuksesan pemanfaatan lahan, meningkatkan peluang kredit, dan mempromosikan pasar untuk meningkatkan nilai tambah (Kartodihardjo dan Cahyono 2021).

Pemilihan teori yang tidak tepat dalam kebijakan sumber daya lahan dapat menyebabkan kegagalan kebijakan *land reform* (Hull et al. 2019). Kebijakan *land reform* yang berhasil sebaliknya akan dapat mengatasi masalah kemiskinan (Ellis 1993). Terdapat dua kategori kemiskinan, yaitu kemiskinan relatif dan absolut. Deonandan (2019) mendefinisikan kemiskinan relatif adalah seseorang yang memiliki kekayaan lebih sedikit dibandingkan masyarakat pada umumnya, sedangkan kemiskinan absolut adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimal. Hubungan *tenurial* sangat menentukan

kesejahteraan petani, misalnya banyak bentuk sewa lahan tipe lama yang dicirikan dengan adanya eksploitasi terhadap tenaga kerja oleh pemilik lahan.

Kepemilikan atau akses atas lahan memungkinkan seseorang untuk membangun tempat tinggal, mengusahakan tanaman yang dapat dikonsumsi dan menjualnya untuk memenuhi kebutuhan lain, serta dapat digunakan sebagai jaminan akses kredit sehingga hak milik lahan merupakan sumber daya paling kuat untuk mengumpulkan aset lain di luar lahan (Norton 2004). Meskipun demikian, Lawry et al. (2017), mengklaim bahwa hasil kajiannya yang berbasis *literature review* menunjukkan bahwa tidak ada satu pun studi yang menemukan pengaruh signifikan *land tenurial* terhadap penyerapan kredit.

### **Land Tenure dan Peningkatan Produktivitas**

Sumber daya lahan memiliki karakteristik unik, yaitu dapat sebagai “komoditas” dalam ekonomi dan letaknya yang secara geografis tidak dapat dipindahkan. Karakteristik tata ruang, eksternalitas, dan intervensi membuat analisis pasar lahan menjadi rumit (Elbarmelgy et al. 2014). Ketersediaan lahan suatu negara tidak dapat diubah, sementara jumlah penduduk dan akumulasi modal meningkat seiring waktu. Salah satu cara agar ketersediaan lahan dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi umum suatu negara adalah melalui peningkatan produktivitas. Produktivitas lahan terkait langsung dengan sistem penguasaan lahan. Kegagalan negara dalam mengelola lahan seringkali disebabkan karena pembuat kebijakan kurang memiliki informasi produktivitas lahan yang akurat sehingga penting untuk mengkaji kebijakan *land tenure* (Ellis 1993).

Perbedaan produktivitas antara lahan yang subur dengan yang tidak akan menciptakan *economic rent* (Elbarmelgy dan Ali 2014). Ellis (1993) dan Norton (2004) menjelaskan bahwa produktivitas lahan memiliki sifat alami yaitu akan naik sampai pada tingkat tertentu lalu berhenti. Beberapa jenis lahan lebih subur dibandingkan yang lain, namun lahan yang subur dapat terdegradasi jika tidak dikelola dengan baik. Hak akses lahan memberikan insentif untuk melakukan upaya perbaikan kesuburan lahan. Hal ini dibuktikan oleh hasil penelitian Kassie (2016) yang menunjukkan bahwa hak milik lahan memiliki pengaruh signifikan terhadap produktivitas lahan. Rumah tangga petani yang memiliki hak kepemilikan tanah kuat memiliki produktivitas yang 9% lebih tinggi dibandingkan dengan yang tidak. Studi literatur yang dilakukan

oleh Lawry et al. (2017) juga menggarisbawahi pentingnya pengakuan hak *tenurial* dalam peningkatan produktivitas dan pendapatan petani.

### **Pertanian Berkelanjutan dan *Land Tenure***

Isu pertanian berkelanjutan memperoleh perhatian serius pada kebijakan pertanian nasional. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan menyebutkan bahwa penyelenggaraan pangan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar rakyat yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan. Lalu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2019 Tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan mengedepankan paradigma pengelolaan pertanian yang mengintegrasikan empat elemen, yaitu aspek lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi sehingga manfaat pertanian dapat dinikmati dalam waktu yang lama. Pertanian berkelanjutan merupakan produksi pangan dan produk pertanian lainnya dengan biaya lingkungan yang tidak membahayakan ketahanan pangan dan kesejahteraan umum generasi mendatang. Tujuan pertanian berkelanjutan dapat dicapai melalui penataan kebijakan *land tenure*.

Erosi lahan, yaitu menipisnya bagian atas lahan, yang dapat menyebabkan hilangnya produktivitas secara permanen akan menciptakan efek ekonomi, sosial, dan lingkungan yang serius, berupa menipisnya pasokan air, membahayakan keanekaragaman hayati, perubahan iklim lokal atau global, degradasi lahan, penurunan produktivitas lahan, serta mengancam kesehatan masyarakat, dan keberlanjutan pertanian (Ellis 1993; Delang 2018). Akar penyebab permasalahan erosi adalah adanya kendala hukum atas kepemilikan lahan dan rendahnya pendapatan petani. Akibatnya, petani enggan berinvestasi jangka panjang atas lahan terutama melakukan upaya-upaya untuk mencegah erosi dan melakukan konservasi (Delang 2018).

Kelestarian lingkungan adalah kondisi keseimbangan, ketahanan, dan keterkaitan yang memungkinkan manusia untuk memenuhi kebutuhannya dengan tidak melebihi kapasitas pendukung ekosistem dan tidak merusak keanekaragaman hayati sehingga dapat terus melakukan regenerasi dan tetap dapat memenuhi kebutuhan manusia (Morelli 2011). Kerusakan lahan merupakan hasil dari berbagai faktor alam dan aktivitas penggunaan sumber daya lahan oleh manusia yang lebih

mempertimbangkan hasil jangka pendek (Delang 2018). Jaminan keberlanjutan hak atas hasil lahan akan menciptakan insentif bagi petani untuk memperbaiki kesuburan lahan. Oleh karena itu, tujuan kebijakan pertanian dalam perspektif *land tenure* adalah memberikan akses lahan secara adil, mengamankan hak penggunaan lahan, memungkinkan berfungsinya pasar lahan dan mekanisme alokasi lainnya dengan lancar, memberi petani akses ke modal investasi, dan mencegah eksploitasi berlebihan (Ellis 1993). Hasil kajian Murken dan Gornott (2022) menyimpulkan bahwa terdapat keterkaitan antara penguasaan lahan dan adaptasi perubahan iklim melalui tiga jalur, yaitu (1) karakteristik penguasaan lahan memengaruhi strategi adaptasi perubahan iklim yang dilakukan petani, (2) sistem penguasaan lahan memengaruhi kerentanan petani terhadap perubahan iklim, dan (3) sistem *tenurial* sendiri dipengaruhi oleh persepsi kepastian *tenurial* petani.

### **Sistem Pengelolaan Lahan dan Peningkatan Produktivitas**

Salah satu bentuk sistem pengelolaan lahan adalah konsolidasi lahan. Hal ini merupakan prosedur realokasi lahan yang komprehensif dikombinasikan dengan penyediaan fasilitas umum daerah pedesaan untuk meningkatkan struktur penguasaan lahan dan mempromosikan pengembangan lahan untuk penggunaan tertentu (Demetriou 2013). Konsolidasi lahan memegang peranan penting dalam meningkatkan luasan lahan garapan, mengembangkan pertanian, dan mempromosikan stabilitas sosial (Wei et al. 2011). Konsolidasi lahan telah lama diprogramkan di Indonesia, namun program ini masih membutuhkan lingkungan kebijakan yang kondusif.

Aspek penguasaan lahan menjadi satu faktor penting yang menentukan keberhasilan program konsolidasi lahan. Beberapa fungsi penting dapat dimainkan oleh pemerintah dalam melindungi hak-hak privat yang menjadi instrumen utama kebijakan kepemilikan lahan modern berupa sertifikasi lahan, undang-undang yang mengatur kontrak, sewa dan bagi hasil, serta pengurangan biaya transaksi penjualan lahan (Ellis 1993). Studi empiris yang dilakukan oleh Vien (2006), membuktikan bahwa privatisasi lahan telah memainkan peran penting dalam menciptakan jaminan kepemilikan tanah, meningkatkan akses petani ke kredit formal berbunga rendah, serta menciptakan insentif bagi petani untuk meningkatkan investasi produksi sehingga dapat meningkatkan pendapatan rumah tangga.

Beberapa kelebihan pendekatan konsolidasi lahan adalah (1) menjadi alat paling efektif untuk membatasi fragmentasi lahan melalui restrukturisasi sistem kepemilikan yang efektif, (2) mendorong peningkatan pengelolaan sumber daya alam, (3) meningkatkan pembangunan pedesaan karena efisiensi dan efektivitas biaya investasi publik dan swasta dalam jaringan transportasi, komunikasi, utilitas, dan sistem irigasi, serta (4) meningkatkan sistem administrasi lahan. Keempat pendekatan ini memfasilitasi keandalan dan pengembangan pasar lahan dan menyelesaikan konflik lahan (Demetriou 2013). Sementara potensi negatif konsolidasi lahan adalah seringkali hanya fokus pada mengejar manfaat ekonomi dari lahan yang subur, namun mengabaikan konstruksi ekologis sehingga menciptakan masalah ekologi (Wei et al. 2011).

Salah satu cara agar manajemen konsolidasi lahan berjalan dengan baik dan meminimalkan dampak negatif dengan melalui pendekatan pertanian korporasi. Ekowati et al. (2020), menjelaskan bahwa pertanian korporasi memberi kemudahan dalam hal akses informasi, akses modal, dan kemampuan tawar (*bargaining position*) dalam pasar. Petani pemilik lahan memiliki keterikatan yang lebih tinggi untuk menyukseskan program pertanian korporasi, baik itu program peningkatan produktivitas maupun pertanian berkelanjutan (Perdana et al. 2020). Dengan demikian terdapat korelasi positif antara kebijakan sumber daya lahan, *land tenurial*, konsolidasi lahan, dan pertanian korporasi dalam peningkatan produktivitas dan mengurangi pengurangan kemiskinan, serta praktik pertanian berkelanjutan.

Pertanian korporasi (*corporate farming*) yang pernah diujicobakan di beberapa lokasi di Indonesia untuk komoditas padi tahun 2000, lebih kental pada nuansa konsolidasi lahan yang dibalut dengan penyatuan manajemen usaha tani. Landasan ilmiahnya adalah bahwa tidak ekonomisnya pengusahaan selama ini karena penguasaan lahan petani padi yang sudah sangat sempit terutama di Jawa yakni di bawah 0,3 ha per rumah tangga. Penyatuan lahan-lahan yang sempit ini kepada satu manajemen akan dicapai efisiensi teknis dan ekonomis. Inti program ini adalah upaya optimalisasi lahan dan peningkatan produksi pertanian. Dalam pola ini, para petani yang memiliki lahan sempit dapat menyerahkan pengelolaan lahannya kepada suatu organisasi agribisnis melalui perjanjian kerja sama ekonomi. Jadi, petani menjadi pemegang saham sesuai luas kepemilikannya. Pendekatan ini akan mampu tingkatkan produktivitas lahan

melalui penggunaan teknologi paling unggul, yang menuntut skala minimal agar lebih ekonomis misalnya, operasional traktor pengolahan tanah.

## KEBIJAKAN SUMBER DAYA LAHAN DAN SISTEM *TENURIAL*

Seperti halnya dengan negara-negara lain, Pemerintah Indonesia melakukan intervensi terhadap pasar lahan karena adanya kegagalan pasar sehingga kebijakan sumber daya lahan tidak bisa sepenuhnya diserahkan kepada pasar. Weimer dan Vining (2011), menyebutkan alasan intervensi kebijakan pemerintah meliputi *legal system* dan *the rule of law*, pasar yang tidak kompetitif, keberadaan eksternalitas dan *incomplete property rights*, keberadaan *public goods* dan *common property resources*, serta informasi yang tidak lengkap dan tidak simetris.

Reformasi agraria dilaksanakan sebagai basis upaya perbaikan akses masyarakat terhadap sumber daya produktif. Pada tingkat legislatif, upaya pembaruan hukum dan perundangan yang terkait dengan lahan perlu menjadi agenda utama untuk mendukung reformasi agraria sehingga masyarakat pengguna lahan memiliki kepastian dalam pemanfaatan lahan, dan dilindungi hak-haknya untuk berproduksi dan mencari penghidupan yang layak sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 (Jamal 2000). Penataan aset dan penataan akses yang terkandung dalam reformasi agraria merupakan proses yang diarahkan untuk mengubah sistem *tenurial*.

Badan Perlahanan Nasional telah mengklasifikasikan sejarah kebijakan lahan Indonesia menjadi beberapa periode sebagai berikut (Mungkasa 2014): (1) periode 1945–1960, difokuskan pada pembenahan penguasaan dan pemilikan dari sistem kolonialis menjadi sistem nasional, (2) periode 1960–1967, yaitu diarahkan pada distribusi dan redistribusi lahan oleh negara yang diperuntukkan kepada petani gurem/petani penggarap dan buruh tani, (3) periode 1967–1997, yaitu pembangunan perlahanan diarahkan untuk mendukung kebijakan penanaman modal atau investasi, tanpa meninggalkan kebijakan sertifikasi lahan golongan ekonomi lemah, (4) periode 1997–2005, yaitu diarahkan pada kebijakan yang langsung menyentuh masyarakat, yang menekankan pada pendaftaran lahan yang dikuasai golongan golongan tidak mampu, dan (5) Periode 2005–kini, yaitu diarahkan pada "lahan untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat".

Reformasi agraria di Indonesia telah dimulai sejak proklamasi kemerdekaan yang berlandaskan UUD 1945 pasal 33 ayat 3 bahwa "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Kesadaran Indonesia akan pentingnya pengaturan lahan kemudian diwujudkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pemerintah kemudian menerbitkan berbagai peraturan yang mengatur pola pemanfaatan lahan antara lain UU Nomor 5 tahun 1977 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, UU Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, UU Nomor 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Transmigrasi, UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, UU Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan, UU Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, UU Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman, UU Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, UU Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, dan UU Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam sektor pertanian, peraturan yang terbaru adalah Permentan Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi, Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, dan UU Nomor 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan.

Mengacu kepada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, bahwa reforma agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan yang lebih berkeadilan melalui penataan aset yang disertai dengan penataan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan dalam rangka menciptakan keadilan di bidang penguasaan dan pemilikan lahan. Penataan aset merupakan pemberian kesempatan akses permodalan maupun bantuan lain kepada subjek reforma agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan yang berbasis pada pemanfaatan lahan, yang disebut juga pemberdayaan masyarakat. Penataan aset dan akses dilakukan atas tanah Objek Reforma Agraria (TORA), yaitu lahan yang dikuasai oleh negara dan atau lahan yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk didistribusikan atau dilegalisasikan, baik untuk kepentingan pertanian maupun nonpertanian.

TORA diberikan kepada subjek reforma agraria yang memenuhi persyaratan.

Sesuai Perpres Nomor 86 Tahun 2018, reformasi agraria di Indonesia memiliki tujuan politik, sosial, ekonomi, dan lingkungan. Tujuan politik dicapai melalui penanganan sengketa dan konflik agraria. Tujuan sosial dicapai dengan (1) mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan lahan dalam rangka mencapai keadilan, (2) menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan, dan (3) meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan. Tujuan ekonomi dicapai dengan memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi, sedangkan tujuan sosial dicapai dengan memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup. Secara umum dapat dikatakan bahwa Perpres Nomor 86 Tahun 2018 telah mencakup tiga instrumen penyediaan akses lahan sebagaimana dijelaskan oleh Ellis (1993) yaitu (1) lahan pemukiman (*land settlement*), yang berarti penguasaan hak atas lahan yang belum diklaim oleh siapa pun, (2) redistribusi lahan (*land redistribution*), yang menyiratkan pengambilalihan hak-hak dasar atas lahan dari mereka yang saat ini memilikinya, kompensasi atas hak tersebut, dan penyerahan hak yang diambil alih kepada orang lain, dan (3) sistem sewa lahan (*tenancy reform*), berarti mengubah aturan mengenai kontrak (legal dan ilegal) kontrak antara pemilik lahan dan penyewa.

Reformasi agraria di Indonesia merupakan bentuk intervensi pemerintah terhadap kebijakan sumber daya lahan. Kebijakan sumber daya lahan harus bisa memastikan kemampuan hukum melindungi hak milik karena sistem ekonomi memerlukan sistem hukum yang baik. Ketidakjelasan hak milik menyebabkan ketidakjelasan alokasi sumber daya lahan melalui pasar. Kebijakan penataan aset dan akses lahan dalam reformasi agraria di Indonesia diharapkan memberikan kepastian hak atas lahan dan jaminan keberlanjutan hak atas hasil lahan, baik melalui akses kepemilikan maupun pengelolaan. Jaminan ini dapat menciptakan insentif untuk mengoptimalkan pemanfaatan lahan secara efektif dan efisien, serta melakukan upaya-upaya untuk memperbaiki kualitas lahan sehingga meningkatkan produktivitas dan mengurangi kemiskinan. Kepastian hak atas lahan juga mengatasi persoalan *tragedy of the common*, yaitu kerusakan hingga lenyapnya kemanfaatan lahan karena tidak adanya upaya untuk melakukan perbaikan kualitas sumber daya lahan. Sistem hukum dalam kebijakan sumber daya lahan juga diperlukan untuk memastikan kontrak dan jual beli dilaksanakan dengan baik yang salah satunya melalui

penataan kelembagaan. Prasyarat agar kontrak dan jual beli dapat ditegakkan dengan baik adalah legalisasi aset. Oleh karena itu, dalam Perpres Nomor 86 Tahun 2018 dijelaskan bahwa penataan aset meliputi redistribusi tanah dan legalisasi aset.

### KONSOLIDASI LAHAN MELALUI KORPORASI PETANI UNTUK PENINGKATAN SKALA EKONOMI, EFISIENSI, DAN NILAI TAMBAH PERTANIAN

Di banyak negara berkembang, kemiskinan lebih tinggi terjadi di masyarakat pedesaan yang tidak memiliki lahan. Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa akses lahan yang tidak memadai merupakan salah satu penyebab utama kemiskinan (Jayne et al. 2009; Aasoglenang et al. 2013; Nigussie et al. 2021). Itulah sebabnya mengapa *land reform* menjadi alasan utama untuk mengurangi jumlah penduduk miskin. Ketika kemiskinan tidak lagi menjadi masalah maka tujuan ekonomi utama dari *land reform* adalah untuk meningkatkan produktivitas lahan (Ellis 1993; Norton 2004).

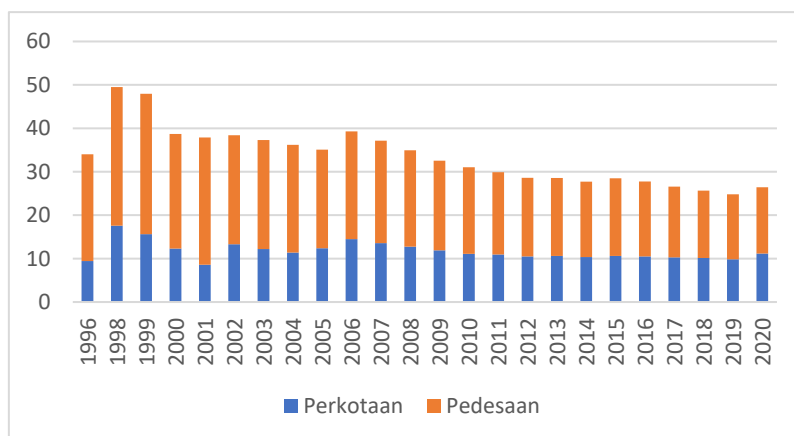
Persoalan kemiskinan di Indonesia masih menjadi isu penting. Gambar 1 menunjukkan bahwa meskipun jumlah penduduk miskin telah berkurang dari 34,01 juta jiwa pada tahun 1996 menjadi 26,42 juta jiwa pada tahun 2020, tetapi laju penurunannya relatif kecil yaitu sebesar 0,5% per tahun. Penurunan kemiskinan terjadi pada wilayah pedesaan yaitu 1,6% per tahun, sedangkan pada wilayah perkotaan justru terjadi peningkatan kemiskinan sebesar 2,84% per tahun. Mengingat laju peningkatan kemiskinan di perkotaan lebih tinggi dibandingkan laju pengurangan kemiskinan di pedesaan maka

bukan tidak mungkin jumlah penduduk miskin Indonesia akan meningkat kembali pada periode yang akan datang. Kemiskinan mendorong migrasi penduduk miskin ke perkotaan sehingga meningkatkan jumlah penduduk miskin perkotaan di Indonesia.

Faktor utama yang menentukan derajat kemiskinan di pedesaan dan perkotaan adalah kepemilikan lahan dan akses lahan. Tekanan kemiskinan di pedesaan menyebabkan adanya migrasi dari pedesaan ke perkotaan (Norton 2004). Berdasarkan teori ini maka patut diduga bahwa penurunan jumlah penduduk miskin di pedesaan Indonesia disebabkan karena pemberian akses atau hak petani atas lahan saja tidak cukup kuat untuk meningkatkan produktivitas. Hal ini karena sebagian besar petani Indonesia adalah petani kecil yang luasan lahannya tidak memenuhi skala ekonomi. Oleh karena itu, Indonesia memerlukan instrumen kebijakan yang memastikan petani memenuhi skala ekonomi usaha tani, berproduksi secara efisien, dan memperoleh nilai tambah.

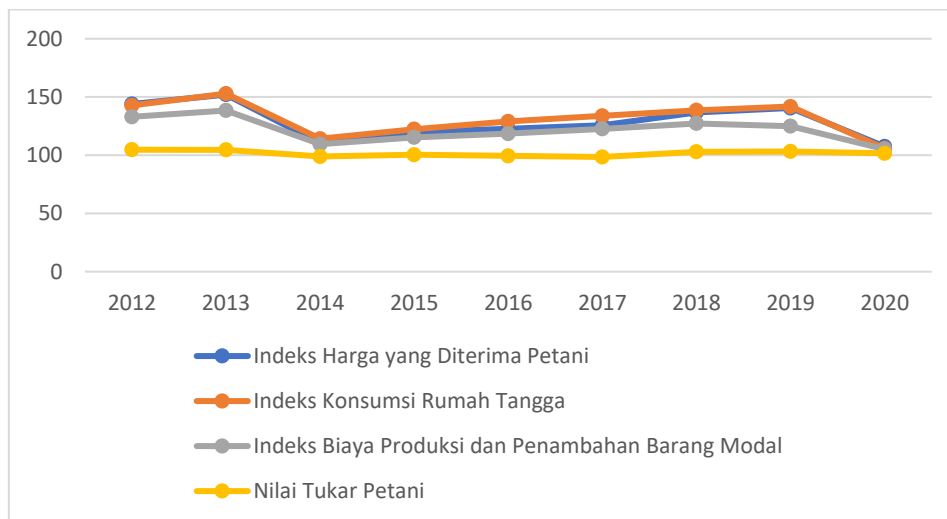
Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk menilai kesejahteraan petani adalah nilai tukar petani tanaman pangan. Nilai tukar petani menurun dari 104,71 pada tahun 2012 menjadi 101,65 pada tahun 2020. Gambar 2 menunjukkan nilai tukar petani periode 2012–2020. Indeks harga yang diterima petani mengalami penurunan dari 144 pada tahun 2012 menjadi 107,46 pada tahun 2020. Secara umum dapat disimpulkan bahwa belum terjadi perubahan kesejahteraan petani.

Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria tidak hanya berfokus pada penataan aset namun juga penataan akses berbasis klaster. Penataan akses berbasis klaster dilakukan dalam rangka



Sumber: BPS (2020a)

Gambar 1. Jumlah penduduk miskin Indonesia (dalam juta jiwa orang), 1996–2000



Keterangan: angka satuan merupakan rasio  
 Sumber: BPS (2014-2019, 2020b, 2021)

Gambar 2. Nilai tukar petani, indeks harga yang dibayar petani tanaman pangan, dan indeks harga yang diterima petani padi di Indonesia, 2012–2020

meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah, serta mendorong kewirausahaan subjek reforma agraria. Sementara itu konsolidasi lahan adalah penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan lahan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, sekaligus penyediaan lahan untuk kepentingan pembangunan, dalam rangka meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Penataan akses dalam reformasi agraria dilakukan melalui pemetaan sosial, peningkatan kapasitas kelembagaan, pendampingan usaha, peningkatan keterampilan, penggunaan teknologi tepat guna, diversifikasi usaha, fasilitasi akses permodalan, fasilitasi akses pemasaran, penguatan basis data, dan informasi komoditas, serta penyediaan infrastruktur pendukung. Pranadji (2005), menjelaskan bahwa strategi pemberdayaan kelembagaan dipilih karena (1) kondisi keuangan pemerintah tidak memungkinkan pemerintah berperan sebagai pemain tunggal, (2) rentang kendali pengelolaan sumber daya lahan dan air secara terpusat selama ini terbukti tidak efektif dan efisien, dan (3) sebagai sumber daya milik bersama (*common property*), pengelolaan lahan perlu diintegrasikan dalam penguatan *civil society* dan modal sosial sehingga pengelolaan lahan dapat menjadi bagian utama pemberdayaan dan transformasi masyarakat pertanian di pedesaan.

Konsolidasi lahan merupakan implementasi dari pembangunan pertanian berbasis kluster. Pengembangan kawasan pertanian

berbasis korporasi merupakan instrumen kebijakan untuk memastikan konsolidasi lahan di bidang pertanian dapat berjalan dan berkelanjutan sesuai dengan konsep penataan akses dalam reformasi agraria. Hasil penelitian Ekowati et al. (2020), bahkan menunjukkan bahwa konsolidasi lahan dalam usaha tani padi efektif meningkatkan produksi dan produktivitas padi, efisiensi biaya produksi, meningkatkan penggunaan peralatan pertanian, menciptakan peluang kerja terutama bagi perempuan untuk menyiapkan bibit dan meningkatkan pendapatan petani. Konsolidasi lahan di Vietnam dapat meningkatkan pendapatan rumah tangga, mengakselerasi mekanisasi pertanian dan menciptakan kesempatan kerja (Nguyen et al. 2020). Sementara di China, konsolidasi lahan meningkatkan efisiensi teknis pertanian (Zeng et al. 2018), revitalisasi pedesaan (Yin et al. 2022), peningkatan produktivitas tanah (Chen et al. 2022) dan pengurangan kemiskinan (Wang et al. 2022; Zhang et al. 2022). Hasil studi empiris oleh Jiang et al. (2022), di China juga menyarankan agar pemerintah mensosialisasikan UU konsolidasi lahan karena telah terbukti merupakan praktik yang baik di beberapa proyek percontohan.

Keberlanjutan konsolidasi lahan dalam usaha tani ditentukan oleh partisipasi aktif petani. Pemberdayaan kelembagaan merupakan strategi yang dapat menjamin partisipasi aktif masyarakat. Kawasan pertanian berbasis korporasi petani adalah kawasan pertanian yang dikembangkan dengan strategi memberdayakan



dan mengkorporasikan petani. Kawasan tersebut merupakan pendekatan baru dalam pengembangan kawasan pertanian. Manajemen agribisnis di kawasan pertanian tersebut dijalankan dalam bentuk korporasi petani (sesuai Permentan Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Berbasis Korporasi Petani).

Korporasi petani merupakan bentuk pemberdayaan masyarakat yang bertujuan memperbaiki manajemen sumber daya lahan di Indonesia. Nuryanti (2005) berpendapat bahwa selain masalah skala usaha, petani juga menghadapi permasalahan permodalan, kualitas hasil yang rendah karena orientasi usaha tani yang masih subsisten atau belum berorientasi pasar. Korporasi petani merupakan alternatif untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Kebijakan korporasi petani berpijak dari kebijakan pengembangan kawasan pertanian telah diinisiasi sejak Permentan Nomor 50 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Nasional. Selanjutnya, lokasi kawasan pertanian nasional dijelaskan melalui Kepmentan Nomor 3, 43, 45, dan 46 Tahun 2015. Pada tahun 2016 pemerintah kembali menerbitkan Permentan Nomor 56 tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Pertanian Nasional dan Kepmentan Nomor 830 tentang Lokasi Kawasan Pertanian. Pada tahun 2018 kebijakan pengembangan kawasan pertanian difokuskan pada penguatan aspek pemberdayaan petani dalam suatu kelembagaan ekonomi petani berbadan hukum melalui penerbitan Permentan Nomor 18 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengembangan Pertanian Berbasis Korporasi Petani dan Kepmentan Nomor 472 Tahun 2018 tentang Lokasi Kawasan Pertanian Nasional.

Peraturan Menteri Pertanian Nomor 18 Tahun 2018 mendefinisikan korporasi petani sebagai "kelembagaan ekonomi petani berbadan hukum berbentuk koperasi atau badan hukum lain dengan sebagian besar kepemilikan modal dimiliki oleh petani". Dalam korporasi petani dijalankan juga konsolidasi kegiatan usaha tani yang dilakukan oleh petani dengan penerapan prinsip-prinsip manajemen sebagai suatu perusahaan milik petani untuk mencapai efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan (Asmani 2013).

Korporasi petani merupakan bentuk kerja sama ekonomi melalui konsolidasi lahan yang berorientasi agribisnis sehingga dapat meningkatkan efisiensi, daya saing, dan pendapatan petani khususnya bagi petani lahan sempit (Sulaeman 2019). Korporasi petani menciptakan efisiensi dan efektivitas bisnis

usaha pertanian yang diwujudkan dalam (1) standardisasi teknis budi daya dan kualitas produksi, (2) kemudahan dalam penyediaan *input* dan permodalan, (3) penanganan panen dan pascapanen, (4) pengolahan produk dan produk sampingan, dan (5) pemasaran (PSEKP 2020). Korporasi petani menerapkan asas *economies of scale* yaitu makin luas pengelolaan usaha tani makin efisien biayanya, yang mencakup biaya pengelolaan tanaman, sarana produksi, panen, transportasi, dan pemasaran hasil (Suminah dan Utami 2004; Aprini 2015).

Korporasi petani berupaya melakukan transformasi kelembagaan agribisnis termasuk penataan lahan dan usaha taninya. Ini diperlukan untuk menghadapi perubahan lingkungan strategis sehingga produsen selain mampu merespons perubahan permintaan dengan mutu tertentu, juga mampu menciptakan biaya terendah dari produk agar memiliki daya saing tinggi. Aliran teknologi dan modal merupakan faktor peningkatan produktivitas melalui pengembangan *delivery system* yang diharapkan juga mampu menjamin pemasaran hasil pertanian ke luar wilayah. Korporasi petani memiliki keunggulan dari sisi sosial karena sebagian besar anggota merupakan petani pemilik sehingga memudahkan dalam pengambilan keputusan (Musthofa dan Kurnia 2018; Ekowati et al. 2020). Penerapan pertanian korporasi yang dikelola oleh kelompok atau gapoktan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas usaha tani. Melalui konsolidasi lahan, petani mengusahakan hamparan usaha tani yang relatif luas sehingga memudahkan penerapan sistem pertanian modern dan menghemat biaya mulai dari pengadaan *input* hingga pemasaran hasil, serta mendapatkan akses pendanaan dari bank komersial.

Transformasi kelembagaan agribisnis dari fokus pada produksi ke bisnis berpedoman pada Permentan Nomor 18 Tahun 2018. Kelembagaan korporasi petani diarahkan agar mampu mengembangkan usaha secara mandiri dan mampu menyertakan modal ke dalam kelompok usaha industri atau perdagangan yang dikukuhkan dalam perjanjian kerja sama. Langkah awal proses transformasi adalah (1) identifikasi potensi dan permasalahan wilayah, (2) konsolidasi penyusunan rencana kerja, (3) pengorganisasian kelompok tani dan gabungan kelompok tani dalam bentuk kelembagaan ekonomi petani berbadan hukum yang berbentuk koperasi atau badan hukum lainnya dengan kepemilikan modal oleh petani, (4) penataan prasarana dan sarana produksi, dan (5) penataan rantai pasok komoditas sesuai dengan arah pengembangan usaha. Kelembagaan

korporasi petani tersebut dapat menerima fasilitas bantuan modal, prasarana dan sarana produksi, maupun pendampingan teknis dan manajerial baik dari pemerintah, swasta, atau lembaga nonpemerintah. Penataan rantai pasok bertujuan untuk mengoptimalkan peran korporasi petani dalam memasarkan produk melalui manajemen rantai pasok secara efektif dan efisien. Pembinaan pengembangan kawasan pertanian berbasis korporasi dilakukan oleh direktorat jenderal dan badan lingkup kementerian pertanian melalui kegiatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.

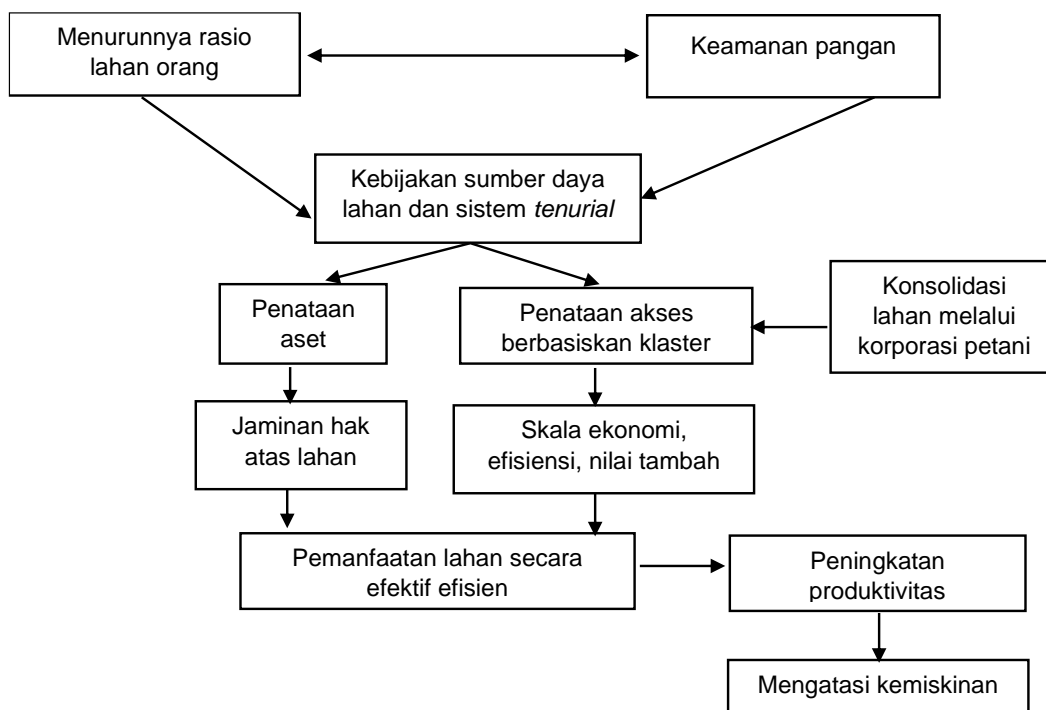
Dari berbagai penjelasan tersebut terlihat bahwa dengan mengecilnya rasio penguasaan lahan per orang secara nasional maka peningkatan produktivitas lahan menjadi keniscayaan untuk menjamin keamanan pangan. Terdapat tiga sumber pertumbuhan produktivitas, yaitu perubahan teknologi ke arah teknologi maju, peningkatan efisiensi teknis, dan tercapainya skala usaha ekonomi. Kebijakan sumber daya lahan dan sistem *tenurial* dalam reformasi agraria memiliki tujuan untuk mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan produktivitas lahan melalui penataan aset dan akses. Penataan aset memberikan jaminan hak atas lahan dan jaminan keberlanjutan hak atas hasil lahan sehingga memberikan insentif bagi petani untuk mengoptimalkan pemanfaatan lahan secara efektif dan efisien serta melakukan

upaya yang dapat memperbaiki kesuburan dan meningkatkan produktivitas lahan sehingga mengurangi kemiskinan.

Penataan akses berbasis kluster dilakukan dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah, serta mendorong kewirausahaan. Keberlanjutan dan keberhasilan pengembangan kluster ditentukan oleh strategi pemberdayaan masyarakat. Salah satunya adalah dengan mentransformasikan sistem kelembagaan usaha tani menjadi kelembagaan konsolidasi lahan melalui korporasi petani. Korporasi petani memungkinkan sistem usaha tani mencapai skala ekonomi yang menguntungkan dan efisien sehingga meningkatkan produktivitas dan nilai tambah. Pada akhirnya tujuan reformasi agraria untuk mengatasi kemiskinan dapat tercapai. Gambar 3 menunjukkan bagaimana peningkatan produktivitas dan pengentasan kemiskinan dapat dicapai melalui kebijakan sumber daya lahan dan sistem *tenurial*.

**PENUTUP**

Kebijakan sumber daya lahan dan sistem *tenurial* dalam reformasi agraria memiliki tujuan untuk mengentaskan kemiskinan, meningkatkan produktivitas lahan, dan memastikan



Gambar 3. Peningkatan produktivitas dan pengurangan kemiskinan melalui kebijakan sumber daya lahan dan sistem *tenurial*

kemampuan hukum melindungi hak milik karena ketidakjelasan hak milik menyebabkan ketidakjelasan alokasi sumber daya lahan. Reformasi agraria di Indonesia telah lama berupaya dijalankan di Indonesia ditandai dengan keluarnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diikuti berbagai program. Namun demikian, penurunan jumlah penduduk miskin sebagai targetnya, hanya menurun relatif kecil. Untuk sektor pertanian, hal ini juga bisa dilihat dari nilai tukar petani yang relatif tetap dari tahun ke tahun.

Faktor utama yang menentukan derajat kemiskinan di pedesaan dan perkotaan adalah kepemilikan lahan dan akses lahan. Pemberian hak petani atas lahan saja tidak cukup kuat untuk meningkatkan produktivitas karena sebagian besar petani Indonesia adalah petani kecil yang luasan lahannya tidak memenuhi skala ekonomi. Kemiskinan mendorong migrasi penduduk miskin ke perkotaan sehingga meningkatkan jumlah penduduk miskin di perkotaan. Indonesia memerlukan instrumen kebijakan yang memastikan petani memenuhi skala ekonomi usaha tani, berproduksi secara efisien, dan memperoleh nilai tambah.

Oleh karena itu, pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria yang tidak hanya berfokus pada penataan aset namun juga penataan akses berbasis klaster atau kawasan pertanian. Penataan aset memberikan jaminan hak atas lahan dan jaminan keberlanjutan hak atas hasil lahan sehingga dapat mengatasi persoalan *tragedy of the common* yaitu kerusakan hingga lenyapnya kemanfaatan lahan karena tidak adanya upaya untuk melakukan perbaikan kualitas sumber daya lahan. Penataan akses dalam reformasi agraria dilakukan melalui pemetaan sosial, peningkatan kapasitas kelembagaan, pendampingan usaha, peningkatan keterampilan, penggunaan teknologi tepat guna, diversifikasi usaha, fasilitasi akses permodalan, fasilitasi akses pemasaran, penguatan basis data dan informasi komoditas, dan penyediaan infrastruktur pendukung.

Konsolidasi lahan merupakan implementasi dari pembangunan pertanian berbasis klaster. Pengembangan kawasan pertanian berbasis korporasi merupakan instrumen kebijakan yang diharapkan mampu memastikan konsolidasi lahan di bidang pertanian dapat berjalan dan berkelanjutan. Keberlanjutan dan keberhasilan pengembangan klaster ditentukan oleh strategi pemberdayaan masyarakat. Salah satunya adalah dengan mentransformasikan sistem kelembagaan usaha tani dan menjalankan konsolidasi lahan dalam

manajemen korporasi petani sebagaimana diatur dalam Permentan Nomor 18 Tahun 2018. Langkah transformasi kelembagaan petani dari entitas produksi ke entitas bisnis meliputi (1) identifikasi potensi dan permasalahan wilayah, (2) konsolidasi penyusunan rencana kerja, (3) pengorganisasian kelompok tani dan gabungan kelompok tani dalam bentuk kelembagaan ekonomi petani berbadan hukum yang berbentuk koperasi atau badan hukum lainnya dengan kepemilikan modal oleh petani, (4) penataan prasarana dan sarana produksi, dan (5) penataan rantai pasok komoditas sesuai dengan arah pengembangan usaha.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Dr. Ir. Syahyuti, M.Si dari PSEKP yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi dan memberikan saran, serta perbaikan tulisan yang konstruktif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aasoglenang AT, Kanlisi SK, Naab FX, Dery I, Maabesog R, Maabier EB, Obmuo PN. 2013. Land access and poverty reduction among women in Chansa in The North Western Region of Ghana. *Int. J Dev Sustain.* 2(2):1580–1596.
- Aprini N. 2015. Kajian penerapan kelembagaan corporate farming pada usaha tani padi di Kabupaten Ogan Komering Ilir Provinsi Sumatera Selatan. Dalam Herlinda, S, Suwandi, Tanbiyaskur, Nusyamsi D, Noor M, Anwar S, Barus J, Sasanti AD, Puspitahati, Syafutri MI. Pengembangan teknologi untuk pengelolaan lahan suboptimal yang produktif, inklusif, dan ekonomis. *Prosiding Seminar Nasional Lahan Suboptimal*; 2015 Okt 8-9, Palembang, Indonesia. Palembang (ID): Unsri Press.
- Asmani N. 2013. Peningkatan kreatifitas dan kewirausahaan angkatan kerja muda pedesaan berbasis kegiatan pertanian terpadu yang berkelanjutan sistem korporasi. Dalam Kusnandar, Anantanyu S, Marwanti S, Suwanto, Agustono, Rahayu W, Widiyanto, Ani SW. *Seminar nasional Pengembangan Ekonomi Kreatif Berbasis Komoditas Pertanian di Indonesia*; 2013 Jan 25-26, Surakarta, Indonesia. Surakarta (ID). Program Studi Agribisnis Fakultas Pertanian, Universitas Sebelas Maret.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2014. *Statistik Indonesia 2014*. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik Indonesia 2015*. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.

- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2016. Statistik Indonesia 2016. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. Statistik Indonesia 2017. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2018. Statistik Indonesia 2018. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2019. Statistik Indonesia 2019. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2020a. Jumlah penduduk miskin menurut wilayah. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2020b. Statistik Indonesia 2020. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2021. Statistik Indonesia 2021. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik.
- Chen X, Lin C, Hou X, Wu Z, Yan G, Zhu C. 2022. The impact of land consolidation on arable land productivity: a differentiated view of soil and vegetation productivity. *Agric Ecosyst Environ.* 326:1–12. doi:10.1016/j.agee.2021.107781.
- Delang CO. 2018. The consequences of soil degradation in China: a review. *Geo Scape.* 12(2):92–103.
- Demetriou D. 2013. The development of an integrated planning decision support system (IPDSS) for land consolidation. *Fachbeitrag.* 2(138): 119-131.
- Deonandan R. 2019. Defining poverty: a summary of competing models. *J Soc Polit Sci.* 2(1):17–21. doi:10.31014/aior.1991.02.01.44.
- Ekowati T, Prasetyo E, Eddy BT. 2020. Konsolidasi lahan pertanian untuk meningkatkan produksi, produktivitas dan pendapatan petani. *J Sos Ekon Kebijakan Pertan.* 4(1):192–205.
- Elbarmelgy M, Shalaby AM, Nassar UA, Ali SM. 2014. Economic land use theory and land value in value model. *Int. J. Econ. Stat.* 2.
- Ellis F. 1993. *Agriculture policies in developing countries.* Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- Fauzi N. 2002. Land reform: agenda pembaruan struktur agraria dalam dinamika panggung politik. Dalam: Suhendar E, Sunito S, Sitorus MTF, Satria A, Agusta I, Dharmawan AH, editors. *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Winardi.* Bandung: AKATIGA.
- Hidayat A. 2009. Sumber daya lahan Indonesia: potensi, permasalahan, dan strategi pemanfaatan. *J Sumberd Lahan.* 3(2):107–117.
- Hiironen J, Riekkinen K. 2016. Agricultural impacts and profitability of land consolidations. *Land Use Policy.* 55:309–317.
- Hull S, Babalola K, Whittal J. 2019. Theories of land reform and their impact on land reform success in Southern Africa. *Land.* 8(172):1–28.
- Jamal E. 2000. Beberapa permasalahan dalam pelaksanaan reformasi agraria di Indonesia. *Forum Penelit. Agro Ekon.* 18(1): 16-14.
- Jayne TS, Zulu B, Kajoba G, Weber M. 2009. Access to land and poverty reduction in rural Zambia: connecting the policy issues. *Food Security Collaborative Policy Briefs 55054.* United States (US): Michigan State University.
- Jiang Y, Tang Y, Long H, Deng W. 2022. Land consolidation: a comparative research between Europe and China. *Land Use Policy.* 112:1–15. doi:10.1016/j.landusepol.2021.105790.
- Kartodihardjo H, Cahyono E. 2021. Agrarian reform in Indonesia: analyze concepts and their implementation from a governance perspective. *J Manaj Hutan Trop.* 27(te):1–8. doi:10.7226/jtfm.27.te.1.
- Kassie GW. 2016. Agroforestry and land productivity: evidence from rural Ethiopia. *Cogent Food Agric.* 2(1):1–17. doi:10.1080/23311932.2016.1259140.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2021. Statistik pertanian 2021 [Internet]. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian. [diunduh 2023 Januari 1]. Tersedia dari: <http://repository.pertanian.go.id/items/f8878d07-54da-4f67-b626-4bb187d3d1b9>.
- Lawry S, Samii C, Hall R, Leopold A, Hornby D, Mtero F. 2017. The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries: a systematic review. *J Dev Eff.* 9(1):61–81. doi:10.1080/19439342.2016.1160947.
- Lipton M. 2009. *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs.* London (GB): Routledge.
- Morelli J. 2011. Environmental sustainability: a definition for environmental professionals. *J Environ Sustain.* 1(1):1–10.
- Mungkasa O. 2014. Reformasi agraria: sejarah, konsep dan implementasi. *Bul Agrar Indones.* 11–17.
- Murken L, Gornott C. 2022. The importance of different land tenure systems for farmers' response to climate change: a systematic review. *Clim Risk Manag.* 35:1–18.
- Musthofa I, Kurnia G. 2018. Prospek penerapan sistem corporate farming. *AGRISEP.* 16(1):11–22.
- Nguyen THT, Thai TQN, Tran VT, Pham TP, Doan GC, Vu KH, Doan HG, Bui QT. 2020. Land consolidation at the household level in the red river delta. *MDPI.* 9(196):1–22. doi:10.3390/land9060196.
- Nigussie KD, Admassie A, Jayamohan M. 2021. The effect of rural poverty on access to land in Ethiopia. *Int J Rural Manag.* 17(2):1–26. doi:10.1177/0973005220971062.

- Norton RD. 2004. *Agricultural development policy: concepts and experiences*. Sussex England (GB): John Wiley and Sons.
- Nuryanti S. 2005. Pemberdayaan petani dengan model cooperative farming. *Anal Kebijak Pertan*. 3(2):152–158.
- Perdana P, Jamhari, Irham. 2020. Farmers' willingness to continue corporate farming programs in Jetis Subdistrict, Bantul Regency, Yogyakarta. *Agro Ekon*. 31(1): 16-29.
- Pranadji T. 2005. Pemberdayaan kelembagaan dan pengelolaan sumber daya lahan dan air: mencari strategi dan kebijakan yang sesuai untuk pemantapan ketahanan pangan 2006 - 2009. *Anal Kebijak Pertan*. 3(3):236–260.
- [PSEKP] Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. 2020. *Strategi pengembangan food estate berbasis korporasi petani*. Policy Brief. Bogor (ID): Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.
- Rajaei N, Jamshidi A, Teimouri M, Roosta K. 2012. Farmer participation in land consolidation projects in Iran: the case of Shirvan and Chardavol City. *African J Agric Res*. 7(5):684–689.
- Sulaeman Y. 2019. Sistem usaha tani kolektif (collective farming) strategi untuk pemberdayaan petani berlahan sempit. Dalam: Sukarman, Mulyani A, Las I, HS M, editors. *Ragam kebijakan sumber daya lahan*. Bogor (ID): Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumber daya Lahan Pertanian.
- Suminah, Utami BW. 2004. Studi evaluasi pelaksanaan program corporate farming di Kabupaten Grobogan. *Agritexs*. 16:125–140.
- Suryana A, Mardianto S, Kariyasa K, Wardhana I. 2009. *Kedudukan padi dalam perekonomian Indonesia dalam padi, inovasi teknologi dan ketahanan pangan*. Laporan. Jakarta (ID): Balai Besar Penelitian Tanaman Padi, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, pp. 7–31.
- Tarisayi KS. 2014. Land reform: an analysis of definitions, types and approaches. *Asian J Agric Rural Dev*. 4(3):195–199.
- Vien HT. 2006. Land privatization and its impacts on rural livelihoods: an examination from southern uplands of Vietnam. In *resource policies: effectiveness, efficiency, and equity*. Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change; 2006 Nov 17-18; Berlin (DE): Freie Universitat Berlin
- Wang Z, Wang W, Yu L, Zhang D. 2022. Multidimensional poverty alleviation effect of different rural land consolidation models: a case study of Hubei and Guizhou, China. *Land*. 123:1–17. doi:10.1016/j.landusepol.2022.106399.
- Wei YS, Yang C, Luo XYY-J. 2011. The ecological compensation of land consolidation and its evaluation in hilly area of Southwest China. *Energy Procedia*. 5:1192–1199. doi:10.1016/j.egypro.2011.03.209.
- Weimer M., Vining A. 2011. *Policy analysis: concept and practices*. New York (US): Routledge. doi:10.4324/9781315442129
- Yin Q, Sui X, Ye B, Zhou Y, Li C, Zou M. 2022. What role does land consolidation play in the multi-dimensional rural revitalization in China? a research synthesis. *Land Use Policy*. 120:1–12. doi:10.1016/j.landusepol.2022.106261.
- Zeng S, Zhu F, Chen F, Yu M, Zhang S, Yang Y. 2018. Assessing the impacts of land consolidation on agricultural technical efficiency of producers: a survey from Jiangsu Province, China. *Sustainability*. 10(2490):1–17.
- Zhang Y, Wang W, Feng Y. 2022. Impact of different models of rural consolidation on rural household poverty vulnerability. *Land Use Policy*. 114:1–13. doi:10.1016/j.landusepol.2021.105963.