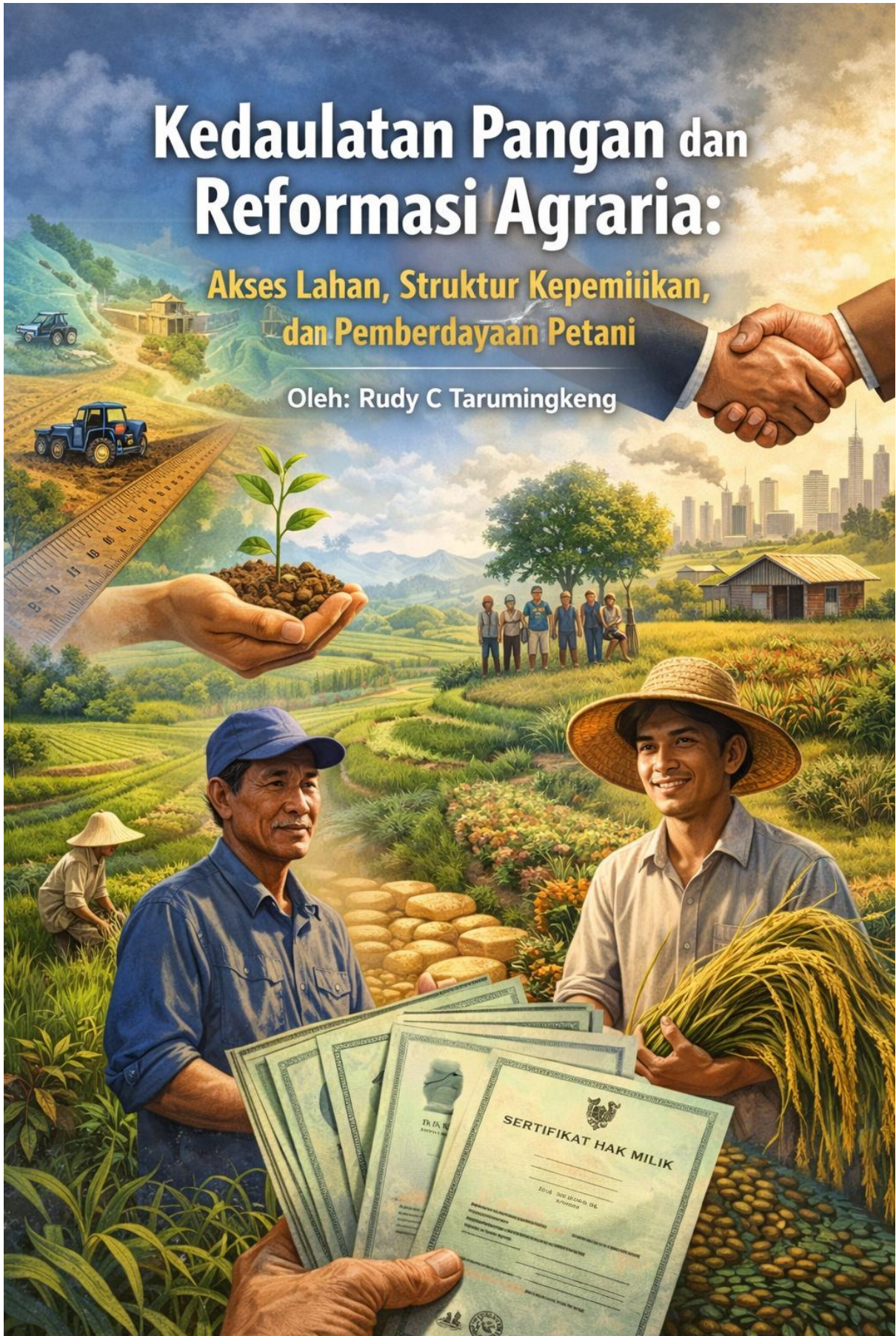


# Kedaulatan Pangan dan Reformasi Agraria:

Akses Lahan, Struktur Kepemilikan,  
dan Pemberdayaan Petani

Oleh: Rudy C Tarumingkeng



*Rudy C Tarumingkeng: Kedaulatan Pangan dan Reformasi Agraria:  
Akses Lahan, Struktur Kepemilikan, dan Pemberdayaan Petani*

Oleh:

[Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD](#)

Professor of Management NUP: 9903252922

Rektor, Universitas Cenderawasih, Papua (1978-1988, dan  
Rektor, Kampus AGRO Manokwari sekarang Universitas Papua Manokwari)

Coordinator, CIDA/DIKTI SFU Burnaby BC Canada 1988-1991

Rektor, Universitas Kristen Krida Wacana, Jakarta (1991-2000)

Ketua Dewan Guru Besar, IPB-University, Bogor (2005-2006)

AI - Data Analyst, dan Ketua Senat Akademik, IBM-ASMI, Jakarta 2024-

---

© RudyCT Academic Series

[rudyct75@gmail.com](mailto:rudyct75@gmail.com)

6 Maret 2026

## **KEDAULATAN PANGAN DAN REFORMASI AGRARIA: AKSES LAHAN, STRUKTUR KEPEMILIKAN, DAN PEMBERDAYAAN PETANI**

### **Pendahuluan**

Kedaulatan pangan merupakan salah satu gagasan paling penting dalam diskursus pembangunan kontemporer, terutama bagi negara-negara agraris yang menghadapi paradoks besar: di satu sisi memiliki sumber daya alam yang luas dan tradisi pertanian yang kuat, tetapi di sisi lain masih bergulat dengan persoalan ketimpangan penguasaan lahan, kemiskinan petani, alih fungsi tanah, dan kerentanan pangan. Dalam konteks ini, kedaulatan pangan tidak dapat dipahami hanya sebagai kemampuan negara menyediakan bahan pangan dalam jumlah cukup. Ia juga menyangkut siapa yang menguasai tanah, siapa yang menentukan sistem produksi, bagaimana distribusi hasil pertanian diatur, dan apakah petani sebagai produsen utama memperoleh akses yang adil terhadap sarana produksi. FAO menegaskan bahwa tata kelola tenurial tanah, perikanan, dan hutan yang bertanggung jawab mencakup seluruh bentuk penguasaan—publik, privat, komunal, adat, dan informal—dan sangat penting bagi sistem agrifood yang berkelanjutan. World Bank juga menekankan bahwa perlindungan hak pengguna lahan yang ada

dan penguatan tata kelola tenurial merupakan bagian penting dari agenda ketahanan pangan dan produktivitas pertanian. ([FAOHome](#))

Dalam pengalaman banyak negara, termasuk Indonesia, persoalan pangan sering dibicarakan dalam bahasa produksi: berapa ton beras dihasilkan, seberapa besar impor harus ditekan, atau bagaimana menjaga harga tetap stabil. Namun pembicaraan tentang struktur agraria sering tertinggal di belakang. Padahal struktur agraria menentukan siapa yang dapat bertani, dalam skala berapa, dengan tingkat keamanan hak seperti apa, dan dengan kemampuan investasi sejauh mana. FAO menekankan bahwa keamanan tenurial merupakan bagian integral dari intensifikasi pertanian, meskipun tidak ada satu rezim hak milik yang cocok untuk semua konteks. Dengan kata lain, hubungan antara kedaulatan pangan dan reforma agraria bukan sekadar hubungan moral, melainkan hubungan struktural. Jika petani tidak memiliki atau tidak menguasai lahan secara aman, maka sulit mengharapkan investasi produktif, konservasi tanah, diversifikasi tanaman, dan ketahanan produksi jangka panjang. ([FAOHome](#))

Di Indonesia, urgensi pembahasan ini semakin kuat. Hasil Sensus Pertanian 2023 menunjukkan bahwa jumlah petani pengguna lahan pertanian mencapai 27.802.434 orang, dan dari jumlah itu 17.251.432 tergolong petani gurem, yakni petani yang mengusahakan lahan kurang dari 0,5 hektare. Artinya, mayoritas besar basis sosial pertanian Indonesia justru bertumpu pada unit-unit usaha tani yang sangat kecil dan rentan. Pada saat yang sama, pemerintah dalam RPJMN 2025–2029 menempatkan penguatan ketahanan pangan sebagai agenda penting, termasuk pengendalian alih fungsi lahan sawah dan target perlindungan lahan baku sawah melalui LP2B. Bappenas pada Maret 2025 juga menegaskan perlunya pengendalian alih fungsi lahan sawah untuk menjaga ketahanan pangan nasional, dengan target 87 persen lahan baku sawah ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sesuai RPJMN 2025–2029. ([Sensus BPS](#))

Esai ini membahas hubungan erat antara kedaulatan pangan dan reformasi agraria melalui tiga jalur utama: akses terhadap lahan, struktur kepemilikan atau penguasaan tanah, dan pemberdayaan petani. Argumen utamanya adalah bahwa kedaulatan pangan tidak mungkin terwujud secara berkelanjutan tanpa membenahan struktur agraria. Produksi dapat dinaikkan sementara, tetapi bila penguasaan tanah timpang, petani kecil tetap rapuh, dan fungsi lahan pertanian terus tergerus, maka ketahanan maupun kedaulatan pangan akan tetap goyah.

### **Memahami Kedaulatan Pangan: Lebih dari Sekadar Ketersediaan**

Dalam pengertian yang lebih sempit, ketahanan pangan sering dipahami sebagai tersedianya pangan yang cukup dan terjangkau. Namun kedaulatan pangan menambahkan dimensi yang lebih dalam, yakni kendali atas sistem pangan. Ia bertanya: siapa yang memutuskan apa yang ditanam, bagaimana produksi dilakukan, kepada siapa hasil didistribusikan, dan apakah petani kecil memiliki posisi tawar dalam rantai nilai. Karena itu, kedaulatan pangan bukan hanya isu ekonomi, tetapi juga isu politik, kelembagaan, dan keadilan sosial.

Bila suatu negara hanya mampu menjamin pasokan pangan lewat impor besar, konsentrasi korporasi, atau penggusuran petani dari tanahnya sendiri, maka secara pasokan mungkin ada ketahanan jangka pendek, tetapi belum tentu ada kedaulatan. Sebaliknya, negara yang memperkuat basis produksi lokal, melindungi petani kecil, menata ulang penguasaan tanah, dan membangun kelembagaan agraria yang adil memiliki fondasi yang lebih kokoh untuk kedaulatan pangan jangka panjang. FAO menekankan bahwa tata kelola tenurial yang inklusif berkontribusi pada akses petani kecil terhadap sumber daya alam dan karena itu sangat relevan untuk transformasi sistem agrifood berkelanjutan. ([FAOHome](#))

Dalam konteks Indonesia, gagasan kedaulatan pangan juga harus dibaca bersama kenyataan geografis dan sosial. Pertanian nasional ditopang

oleh jutaan rumah tangga tani kecil, bukan oleh unit-unit produksi raksasa saja. Bila mayoritas petani adalah petani gurem, maka keberhasilan pangan nasional sangat bergantung pada seberapa jauh negara mampu membuat usaha tani skala kecil menjadi layak, produktif, aman, dan bermartabat. Data ST2023 menunjukkan bahwa petani gurem justru merupakan kelompok dominan dalam basis pertanian Indonesia. Fakta ini membuat reforma agraria menjadi bukan sekadar agenda redistribusi simbolik, melainkan agenda produktivitas nasional. ([Sensus BPS](#))

### **Reformasi Agraria sebagai Fondasi Kedaulatan Pangan**

Reformasi agraria pada dasarnya adalah upaya menata ulang struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar lebih adil, produktif, dan berkelanjutan. Dalam pengertian substantif, reformasi agraria tidak berhenti pada pembagian sertifikat atau legalisasi administrasi, tetapi menyentuh persoalan akses nyata terhadap lahan produktif, kepastian hak, penyelesaian konflik, perlindungan atas tanah pertanian, dan pemberian dukungan ekonomi kepada penerima manfaat.

FAO melalui *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* menekankan bahwa hak tenurial yang jelas dan diakui—baik formal maupun adat—merupakan syarat penting untuk pengelolaan sumber daya yang bertanggung jawab. World Bank juga menegaskan bahwa hak atas tanah yang lebih aman dapat membantu petani kecil meningkatkan produktivitas dan memperkuat akses ke manfaat ekonomi. Hubungan ini cukup logis. Petani yang tidak yakin akan mempertahankan lahan yang digarap cenderung enggan berinvestasi dalam perbaikan tanah, irigasi, tanaman tahunan, atau konservasi jangka panjang. Sebaliknya, keamanan hak memberi insentif investasi.

([FAOHome](#))

Dalam pembahasan reforma agraria, ada dua dimensi yang harus dibedakan. Pertama adalah **legal security**, yakni kepastian hukum atas tanah. Kedua adalah **effective access**, yakni kemampuan nyata untuk menggunakan tanah itu secara produktif. Seseorang dapat memiliki sertifikat, tetapi bila lahannya terlalu kecil, tidak memiliki irigasi, terisolasi dari pasar, atau terjerat utang, maka keamanan hukum tidak otomatis berarti pemberdayaan ekonomi. Di sinilah reformasi agraria harus dikaitkan dengan kedaulatan pangan: tanah harus aman secara hukum dan sekaligus fungsional secara ekonomi.

Pengalaman internasional juga menunjukkan bahwa keamanan tenurial berhubungan dengan ketahanan pangan. Sebuah studi yang dipublikasikan melalui FAO Family Farming Platform menunjukkan bahwa tenurial lahan berasosiasi dengan berbagai hasil ketahanan pangan pada petani kecil. Meskipun konteksnya berbeda, temuannya menguatkan argumen umum bahwa hubungan antara hak lahan dan pangan bukan asumsi normatif belaka, melainkan dapat dibuktikan secara empiris.

([FAOHome](#))

### **Akses Lahan: Soal Pokok dalam Pangan**

Akses terhadap lahan adalah titik masuk paling mendasar dalam pembicaraan reforma agraria. Petani tanpa akses lahan yang cukup pada dasarnya berada dalam posisi sangat rentan. Mereka bisa menjadi buruh tani, penggarap tidak tetap, penyewa musiman, atau pemilik lahan yang terlalu sempit untuk menopang kehidupan layak. Pada semua bentuk ini, daya tawar mereka lemah dan kapasitas mereka untuk membangun usaha tani berkelanjutan terbatas.

Dalam konteks Indonesia, fakta bahwa lebih dari 17 juta petani tergolong gurem memperlihatkan bahwa problem akses lahan bukan persoalan pinggiran. Ia adalah inti struktur pertanian nasional. Petani gurem biasanya menghadapi gabungan masalah: skala lahan terlalu kecil, akses modal lemah, posisi tawar rendah, dan pendapatan mudah

terguncang oleh cuaca atau harga. Bahkan jika produktivitas per hektare meningkat, luas lahan yang sempit membuat total pendapatan tetap terbatas. Akibatnya, kemiskinan perdesaan dan kerentanan pangan rumah tangga petani sulit diputus. ([Sensus BPS](#))

Akses lahan juga perlu dipahami lebih luas daripada kepemilikan individual. Dalam banyak komunitas, termasuk wilayah adat atau kawasan yang berbasis pengelolaan komunal, akses aman bisa hadir melalui pengakuan hak kolektif. FAO berulang kali menekankan bahwa tata kelola tenurial mencakup tanah publik, privat, komunal, adat, dan informal. Ini penting karena kebijakan agraria yang terlalu sempit pada model sertifikasi individual dapat gagal membaca realitas penguasaan tanah yang lebih majemuk. ([FAOHome](#))

Secara naratif, bayangkan dua petani. Yang pertama memiliki sertifikat atas lahan 0,2 hektare tanpa irigasi dan jauh dari jalan produksi. Yang kedua mengelola 1 hektare lahan komunal dengan hak pakai yang diakui komunitas dan dukungan irigasi. Dari sudut hukum formal, petani pertama terlihat lebih "aman". Namun dari sudut kedaulatan pangan, petani kedua bisa jadi jauh lebih mampu memproduksi pangan dan mempertahankan penghidupan. Narasi ini menunjukkan bahwa reforma agraria harus memikirkan akses efektif, bukan hanya status kertas.

### **Struktur Kepemilikan: Ketimpangan yang Menentukan**

Akses lahan tidak pernah netral; ia dibentuk oleh struktur kepemilikan dan penguasaan. Jika struktur agraria sangat timpang, maka peningkatan produksi nasional cenderung terkonsentrasi manfaatnya pada kelompok besar, sementara petani kecil tetap menjadi lapisan paling rentan. Ketimpangan struktur kepemilikan juga memengaruhi politik pangan: siapa yang memperoleh subsidi, siapa yang mendapat irigasi, siapa yang masuk ke pasar formal, dan siapa yang tersisih.

Walau data nasional terkini yang sangat rinci tentang distribusi ukuran lahan per desil tidak mudah ditemukan dalam satu sumber ringkas, ST2023 sudah memberi sinyal keras: dominasi petani gurem berarti struktur pertanian Indonesia didominasi unit sangat kecil. Ini menunjukkan dua kemungkinan yang sama-sama problematik: pertama, kepemilikan memang terfragmentasi secara ekstrem; kedua, akses petani pada lahan produktif memang sangat terbatas karena sebagian tanah terkonsentrasi atau beralih ke fungsi lain. Dalam kedua situasi itu, kedaulatan pangan terancam, karena basis produksi pangan terletak pada jutaan unit yang terlalu sempit untuk mencapai efisiensi dan ketahanan ekonomi. ([Sensus BPS](#))

Ketimpangan struktur agraria juga memperbesar risiko alih fungsi lahan. Ketika petani memegang lahan sempit dan pendapatannya rendah, tekanan untuk menjual tanah menjadi lebih besar. Di sisi lain, ekspansi perkotaan, industri, dan proyek non-pertanian menambah dorongan konversi lahan. Karena itu perlindungan terhadap lahan pertanian pangan berkelanjutan bukan hanya isu tata ruang, tetapi juga isu keadilan agraria. Bappenas pada 2025 menekankan pengendalian alih fungsi lahan sawah dan target 87 persen lahan baku sawah masuk LP2B sesuai RPJMN 2025–2029. Kementerian ATR/BPN pada penghujung 2025 juga menekankan prioritas LP2B dalam revisi RTRW untuk ketahanan pangan nasional. ([Bappenas](#))

Ketika struktur kepemilikan timpang, reforma agraria harus bekerja pada dua sisi. Pertama, menata ulang distribusi atau akses terhadap lahan agar lebih adil. Kedua, melindungi tanah pertanian yang tersisa agar tidak terus menyusut. Tanpa dua langkah ini, agenda kedaulatan pangan mudah terperangkap dalam lingkaran paradoks: negara menginginkan swasembada, tetapi basis lahannya terus mengecil dan petaninya makin gurem.

## **Reforma Agraria dan Perlindungan Lahan Pertanian**

Salah satu tantangan besar kedaulatan pangan di Indonesia ialah penyusutan lahan sawah dan alih fungsi tanah pertanian. Karena itu reforma agraria tidak dapat dipisahkan dari kebijakan perlindungan lahan pangan. RPJMN 2025–2029 menempatkan penguatan fondasi transformasi, termasuk ketahanan pangan, sebagai agenda penting. Dalam implementasinya, Bappenas dan ATR/BPN menegaskan pentingnya LP2B sebagai instrumen perlindungan ruang pertanian. Target perlindungan 87 persen lahan baku sawah menunjukkan bahwa negara menyadari ancaman serius dari konversi lahan. ([Perpustakaan Bappenas](#))

Namun perlindungan lahan saja tidak cukup bila petani yang berada di atasnya tetap lemah. Tanah bisa saja dilindungi di atas kertas, tetapi bila petaninya tidak mendapatkan pendapatan layak, generasi muda enggan melanjutkan usaha tani, dan akses pasar dikuasai pihak lain, maka lahan pertanian akan tetap rapuh secara sosial. Dengan demikian, reformasi agraria harus menghubungkan tata ruang, perlindungan lahan, dan kesejahteraan petani.

Peran ATR/BPN dalam konteks ini sangat penting, bukan semata sebagai lembaga administrasi pertanahan, tetapi sebagai aktor dalam penataan struktur agraria dan pengamanan ruang pangan. Berbagai agenda reforma agraria dan penataan ruang yang muncul dalam komunikasi resmi ATR/BPN tahun 2025 menunjukkan bahwa isu ketahanan pangan dan tata ruang pertanahan semakin erat dihubungkan. Namun keberhasilan akhir tetap bergantung pada implementasi lintas sektor: agraria, pertanian, irigasi, kredit, koperasi, dan pemerintah daerah harus bergerak bersama. ([Atrbpn](#))

### **Pemberdayaan Petani: Reforma Agraria Tidak Berhenti pada Tanah**

Salah satu kesalahan umum dalam melihat reforma agraria adalah menganggap bahwa masalah selesai setelah hak atas tanah diberikan atau dilegalkan. Padahal tanah tanpa dukungan produktif hanya

menghasilkan kepemilikan yang pasif. Karena itu, pemberdayaan petani harus menjadi bagian integral dari reforma agraria.

World Bank, dalam berbagai dokumen tentang *working with smallholders* dan *land and food security*, menekankan bahwa petani kecil memerlukan bukan hanya akses terhadap tanah, tetapi juga akses ke pasar, varietas unggul, penyuluhan, pembiayaan, dan infrastruktur. Banyak petani kecil sangat bergantung pada pasar yang tidak stabil, sehingga rentan terhadap kerawanan pangan. Artinya, reforma agraria yang tidak disertai *access reform*—akses ke kredit, sarana produksi, informasi, kelembagaan usaha, dan perlindungan harga—akan memberi hasil terbatas. ([World Bank](#))

Pemberdayaan petani dalam konteks kedaulatan pangan mencakup setidaknya lima dimensi.

Pertama, **kapasitas produksi**. Petani perlu benih, pupuk, air, alat, dan pengetahuan budidaya yang memadai. Tanpa itu, lahan produktif tidak otomatis menghasilkan pangan yang cukup.

Kedua, **kapasitas organisasi**. Koperasi, kelompok tani, gabungan kelompok tani, dan BUMDes pangan dapat memperkuat posisi tawar petani dalam pembelian input maupun penjualan hasil.

Ketiga, **kapasitas ekonomi**. Akses pembiayaan yang wajar dan perlindungan dari jerat tengkulak sangat menentukan keberlanjutan usaha tani.

Keempat, **kapasitas pasar**. Petani harus terhubung ke pasar yang adil, bukan hanya pasar yang menyerap produk pada harga rendah.

Kelima, **kapasitas politik**. Petani perlu ruang untuk memengaruhi kebijakan agraria dan pangan yang menyangkut hidup mereka.

Dalam bahasa yang lebih sederhana, reforma agraria memberi pijakan; pemberdayaan petani memberi kemampuan melangkah. Tanpa pijakan,

petani mudah tergelincir. Tanpa kemampuan melangkah, pijakan tidak banyak berarti.

### **Petani Kecil sebagai Aktor Strategis, Bukan Sisa Masa Lalu**

Sering kali modernisasi pertanian diasosiasikan dengan konsolidasi besar-besaran, mekanisasi skala luas, dan penyingkiran usaha tani kecil. Namun pendekatan ini perlu dikritisi. Smallholders tetap memegang peran sentral dalam penyediaan pangan, terutama di negara berkembang. Dokumen World Bank tentang *working with smallholders* menekankan peran penting petani kecil dalam sistem agrifood serta kebutuhan dukungan terstruktur bagi mereka. Bahkan dalam data global yang lebih lama namun masih sering dirujuk, petani kecil mengelola bagian besar lahan garapan dan berperan vital bagi pangan di banyak negara berkembang. ([World Bank](#))

Dalam konteks Indonesia, petani kecil bukan residu yang akan hilang dengan sendirinya. Mereka adalah inti sosial pertanian nasional. Karena itu, strategi pangan yang mengabaikan petani kecil berarti mengabaikan realitas dasar negara sendiri. Tantangan kebijakan bukan menghapus petani kecil, melainkan membuat mereka lebih produktif, lebih aman secara agraria, dan lebih kuat secara ekonomi.

Di titik inilah reforma agraria menjadi strategi modernisasi yang berbeda. Ia tidak memodernisasi dengan menyingkirkan petani, tetapi dengan menata dasar material hidup mereka. Modernisasi yang sehat justru memberi petani keamanan hak, akses inovasi, konektivitas pasar, dan kelembagaan kolektif. Dengan begitu, produktivitas naik tanpa harus memutus basis sosial pedesaan.

### **Kedaulatan Pangan, Hak atas Tanah, dan Hak atas Pangan**

Ada kaitan moral dan yuridis yang penting antara reforma agraria dan hak atas pangan. FAO, dalam kajian mengenai isu-isu tenurial dan masa depan, menegaskan hubungan antara hak atas tanah dan realisasi hak

atas pangan. Orang atau komunitas yang kehilangan akses terhadap tanah sering kehilangan fondasi untuk memproduksi, memperoleh pendapatan, dan mempertahankan diet yang layak. Karena itu pembicaraan tentang pangan tidak boleh berhenti pada kalori, tetapi juga menyentuh relasi kuasa atas sumber produksi. ([Open Knowledge FAO](#))

Dari sudut etika pembangunan, pertanyaan dasarnya bukan hanya “apakah pangan tersedia?”, tetapi “apakah produsen pangan hidup dalam martabat?” Jika negara berhasil menjaga stok beras, tetapi jutaan petani hidup dengan lahan sempit, utang tinggi, dan posisi tawar rendah, maka pembangunan pangan itu belum sepenuhnya adil. Kedaulatan pangan menuntut jawaban yang lebih menyeluruh: ketersediaan pangan bagi masyarakat dan martabat bagi produsen pangan.

### **Konteks Kebijakan Indonesia: Peluang dan Keterbatasan**

Indonesia sesungguhnya memiliki beberapa elemen kebijakan yang dapat dijahit menjadi agenda besar kedaulatan pangan berbasis reforma agraria. Pertama, ada agenda RPJMN 2025–2029 yang menempatkan pangan sebagai prioritas. Kedua, ada dorongan perlindungan sawah dan LP2B. Ketiga, ada kerangka reforma agraria yang tetap hidup dalam agenda ATR/BPN. Keempat, ada basis data ST2023 yang memberi gambaran nyata tentang dominasi petani gurem. ([Perpustakaan Bappenas](#))

Namun keterbatasannya juga nyata. Pertama, reforma agraria sering berjalan lebih kuat pada sisi legalisasi daripada redistribusi produktif. Kedua, dukungan pasca-akses masih tidak merata. Ketiga, alih fungsi lahan tetap menjadi ancaman serius. Keempat, petani kecil masih menghadapi pasar yang rapuh dan biaya produksi yang tinggi. Kelima, koordinasi antarinstansi sering belum solid.

Karena itu, bila Indonesia sungguh ingin menghubungkan reforma agraria dengan kedaulatan pangan, maka dibutuhkan perubahan pendekatan. Tanah tidak cukup dianggap sebagai objek administrasi, tetapi sebagai basis strategi pembangunan pangan. Perlindungan lahan tidak cukup dipahami sebagai isu tata ruang, tetapi sebagai perlindungan atas masa depan produksi pangan. Petani tidak cukup diposisikan sebagai penerima program, tetapi sebagai aktor utama transformasi agraria.

### **Arah Strategis: Apa yang Perlu Dilakukan?**

Agar hubungan antara kedaulatan pangan dan reformasi agraria menjadi nyata, setidaknya ada beberapa arah strategis yang perlu ditekankan.

Pertama, **memperkuat akses petani kecil terhadap lahan produktif**. Ini mencakup redistribusi yang sungguh-sungguh, penyelesaian konflik agraria, serta pengakuan bentuk-bentuk hak komunal dan adat yang relevan. FAO menekankan pentingnya pengakuan seluruh bentuk tenurial, tidak hanya yang formal-privat. ([FAOHome](#))

Kedua, **melindungi lahan pertanian pangan secara ketat**. Target LP2B dalam RPJMN harus diikuti implementasi daerah yang tegas, insentif yang tepat, dan integrasi dengan tata ruang lokal. ([Perpustakaan Bappenas](#))

Ketiga, **mengubah reforma agraria menjadi reforma akses**. Setelah hak atas tanah lebih aman, petani harus mendapatkan kredit, irigasi, benih, penyuluhan, teknologi, gudang, dan akses pasar. World Bank secara konsisten menunjukkan bahwa smallholders memerlukan ekosistem dukungan, bukan hanya pengakuan hak. ([World Bank](#))

Keempat, **menguatkan kelembagaan kolektif petani**. Koperasi, kelompok tani, dan badan usaha kolektif diperlukan agar petani kecil tidak selalu berhadapan sendiri dengan pasar.

Kelima, **membangun basis data agraria-pangan yang terintegrasi.**

Data tentang ukuran lahan, status hak, produksi, irigasi, pasar, dan kesejahteraan petani harus bisa dibaca sebagai satu sistem. Ini penting agar kebijakan agraria dan pangan tidak berjalan sendiri-sendiri.

Keenam, **menghubungkan generasi muda dengan reforma agraria.**

Tanpa prospek ekonomi yang layak, regenerasi petani akan terus melemah. Tanah yang lebih aman dan usaha tani yang lebih menguntungkan dapat membuat pertanian kembali menarik.

## **Penutup**

Kedaulatan pangan dan reformasi agraria adalah dua sisi dari satu persoalan besar: bagaimana suatu bangsa memastikan bahwa sistem pangannya dibangun di atas dasar yang adil, produktif, dan berkelanjutan. Kedaulatan pangan tidak akan kokoh bila struktur penguasaan tanah timpang, akses petani kecil terbatas, lahan pertanian terus menyusut, dan pemberdayaan ekonomi petani tertinggal. Sebaliknya, reforma agraria yang hanya berhenti pada administrasi tanah tanpa peningkatan kapasitas produktif juga tidak cukup untuk mengubah nasib petani maupun masa depan pangan nasional.

Data Sensus Pertanian 2023 yang menunjukkan 17,25 juta petani gurem memberi pesan yang sangat jelas: persoalan agraria Indonesia bukan isu marginal, melainkan jantung dari persoalan pangan. RPJMN 2025–2029 dan dorongan perlindungan LP2B menunjukkan bahwa pemerintah menyadari pentingnya menjaga basis lahan pangan. FAO dan World Bank pun memberi pijakan konseptual yang kuat bahwa keamanan tenurial, tata kelola lahan yang bertanggung jawab, dan penguatan petani kecil merupakan fondasi bagi sistem pangan yang sehat. ([Sensus BPS](#))

Karena itu, jalan menuju kedaulatan pangan harus melewati reformasi agraria yang substantif. Tanah harus lebih adil diakses, lebih aman

dikuasai, lebih terlindungi fungsinya, dan lebih produktif dimanfaatkan oleh petani. Pada saat yang sama, petani harus diberdayakan agar tidak hanya memiliki lahan, tetapi juga mampu mengelolanya dengan martabat dan keberlanjutan. Dalam horizon itulah reformasi agraria bukan sekadar agenda pertanahan, melainkan agenda peradaban pangan bangsa.

Berikut **Glosarium** dan **Daftar Pustaka** untuk makalah berjudul **“Kedaulatan Pangan dan Reformasi Agraria: Akses Lahan, Struktur Kepemilikan, dan Pemberdayaan Petani.”**

### **Glosarium**

#### **Akses lahan**

Kemampuan nyata seseorang, rumah tangga, atau komunitas untuk memperoleh dan menggunakan tanah bagi kegiatan produksi, tempat tinggal, atau penghidupan. Dalam konteks pangan, akses lahan menentukan apakah petani dapat memproduksi pangan secara stabil dan berkelanjutan. Bank Dunia menekankan bahwa akses yang aman terhadap lahan sangat penting bagi jutaan orang miskin dan bagi insentif investasi serta penggunaan lahan yang produktif. ([World Bank](#))

#### **Agraria**

Segala hal yang berkaitan dengan tanah, penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan hubungan sosial-ekonomi-politik yang terbentuk di sekitarnya. Dalam pembangunan, agraria bukan sekadar soal administrasi pertanahan, tetapi juga menyangkut struktur kekuasaan dan keadilan distribusi sumber daya.

### **Alih fungsi lahan**

Perubahan penggunaan lahan dari fungsi awalnya, misalnya dari sawah atau lahan pertanian menjadi kawasan permukiman, industri, atau fungsi nonpertanian lain. Bappenas menegaskan perlunya pengendalian alih fungsi lahan sawah untuk menjaga ketahanan pangan nasional, termasuk usulan penguatan regulasi perlindungan lahan sawah dengan target 87 persen lahan baku sawah terlindungi. ([Bappenas](#))

### **Hak atas pangan**

Hak setiap orang untuk memperoleh pangan yang cukup, aman, dan bergizi. Dalam kerangka FAO, tata kelola tenurial yang baik mendukung realisasi progresif hak atas pangan dalam konteks ketahanan pangan nasional. ([FAOHome](#))

### **Hak komunal/adat**

Hak atas tanah atau sumber daya yang dimiliki atau dikelola secara bersama oleh komunitas adat atau masyarakat lokal. FAO menegaskan bahwa tata kelola tenurial mencakup semua bentuk penguasaan, termasuk komunal, adat, dan informal. ([FAOHome](#))

### **Kedaulatan pangan**

Prinsip bahwa masyarakat atau bangsa berhak menentukan sistem pangan mereka sendiri, termasuk pola produksi, distribusi, konsumsi, dan pengelolaan sumber daya agraria. Kedaulatan pangan menekankan dimensi kendali, bukan hanya ketersediaan pangan.

### **Keamanan tenurial (*tenure security*)**

Kondisi ketika hak seseorang atau komunitas atas tanah diakui, dilindungi, dan tidak mudah diganggu. Keamanan tenurial penting karena meningkatkan insentif investasi, menjaga penghidupan, dan mendorong penggunaan lahan yang produktif serta berkelanjutan. ([World Bank](#))

### **Ketahanan pangan**

Kondisi ketika semua orang memiliki akses fisik dan ekonomi terhadap pangan yang cukup, aman, dan bergizi setiap saat. Dalam konteks reforma agraria, ketahanan pangan berkaitan erat dengan bagaimana akses terhadap tanah dan sumber daya produksi diatur. FAO menempatkan tata kelola tenurial sebagai bagian dari upaya mencapai ketahanan pangan untuk semua. ([FAOHome](#))

### **Lahan baku sawah**

Areal sawah yang secara resmi diidentifikasi sebagai basis produksi padi. Perlindungan lahan baku sawah menjadi penting untuk menjaga kapasitas produksi pangan nasional. Bappenas menargetkan perlindungan 87 persen lahan baku sawah melalui penetapan sebagai LP2B dalam kerangka RPJMN 2025–2029. ([Bappenas](#))

### **Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B)**

Lahan pertanian yang dilindungi agar tidak dialihfungsikan demi menjaga produksi pangan jangka panjang. LP2B merupakan instrumen penting dalam kebijakan ketahanan pangan Indonesia, terutama di tengah tekanan urbanisasi dan industrialisasi. ([Bappenas](#))

### **Legalisasi aset**

Proses pemberian pengakuan hukum formal terhadap penguasaan tanah, misalnya melalui sertifikasi. Legalisasi penting, tetapi dalam reforma agraria yang substantif, legalisasi perlu disertai pemberdayaan ekonomi agar tanah yang diakui secara hukum juga produktif secara sosial-ekonomi.

### **Penguasaan lahan**

Hubungan nyata seseorang, rumah tangga, perusahaan, atau komunitas dengan tanah, baik melalui kepemilikan, sewa, hak pakai, penggarapan, atau bentuk lain. Penguasaan lahan dapat berbeda dari kepemilikan formal.

### **Petani gurem**

Petani yang mengusahakan lahan pertanian kurang dari 0,5 hektare, tidak termasuk lahan budidaya di laut, perairan umum, dan kehutanan. BPS melaporkan bahwa pada Sensus Pertanian 2023 terdapat 17.251.432 petani gurem dari 27.802.434 petani pengguna lahan pertanian di Indonesia, menunjukkan dominasi usaha tani skala sangat kecil dalam struktur pertanian nasional. ([Sensus BPS](#))

### **Petani kecil (*smallholders*)**

Petani dengan skala usaha terbatas, biasanya mengandalkan tenaga kerja keluarga dan memiliki akses terbatas terhadap modal, teknologi, dan pasar. Bank Dunia menekankan pentingnya dukungan kebijakan dan kelembagaan bagi petani kecil karena mereka memegang peran penting dalam sistem agrifood. ([World Bank](#))

### **Pemberdayaan petani**

Upaya memperkuat kapasitas petani melalui akses pada lahan, pembiayaan, sarana produksi, teknologi, pasar, organisasi kolektif, dan perlindungan kebijakan. Pemberdayaan menjadi unsur penting agar reforma agraria tidak berhenti pada pembagian atau legalisasi tanah semata.

### **Redistribusi tanah**

Penataan ulang distribusi tanah agar akses terhadap lahan menjadi lebih adil, terutama bagi petani kecil, petani tak bertanah, atau kelompok yang termarginalkan. Redistribusi merupakan salah satu instrumen utama reforma agraria.

### **Reforma agraria**

Proses penataan ulang struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar lebih adil, produktif, dan berkelanjutan. Dalam kaitannya dengan pangan, reforma agraria berfungsi memperkuat basis produksi petani dan mengurangi ketimpangan agraria yang melemahkan kedaulatan pangan.

### **Sensus Pertanian 2023 (ST2023)**

Pendataan nasional BPS tentang unit usaha pertanian dan rumah tangga pertanian. ST2023 menunjukkan jumlah petani pengguna lahan pertanian Indonesia sebanyak 27.802.434 orang dan jumlah petani gurem sebanyak 17.251.432 orang, sehingga menjadi sumber penting untuk membaca struktur agraria nasional. ([Sensus BPS](#))

### **Struktur kepemilikan lahan**

Pola distribusi kepemilikan atau penguasaan tanah di antara kelompok sosial. Struktur ini penting karena menentukan tingkat ketimpangan agraria, efisiensi produksi, dan daya tahan ekonomi petani kecil.

### **Tata kelola tenurial**

Cara negara, komunitas, dan lembaga mengatur hak-hak atas tanah, perikanan, dan hutan, termasuk pengakuan, perlindungan, transfer, penyelesaian sengketa, dan pemanfaatannya. FAO menegaskan bahwa tata kelola tenurial yang bertanggung jawab penting untuk ketahanan pangan dan penghapusan kemiskinan. ([FAOHome](#))

### **Tenurial tanah**

Hubungan hukum atau sosial yang menentukan siapa yang dapat menggunakan, mengelola, mewariskan, atau memindahtangankan tanah. FAO menekankan bahwa tenurial mencakup bentuk publik, privat, komunal, adat, dan informal. ([FAOHome](#))

### **Daftar Pustaka**

Badan Pusat Statistik. (2023). *Sensus Pertanian 2023*. BPS. Data utama menunjukkan jumlah petani pengguna lahan pertanian Indonesia 27.802.434 orang dan jumlah petani gurem 17.251.432 orang. ([Sensus BPS](#))

Badan Pusat Statistik. (2023). *Jumlah petani pengguna lahan pertanian dan petani gurem menurut wilayah, Indonesia, 2023*. BPS Sensus Pertanian 2023. ([Sensus BPS](#))

Rudy C Tarumingkeng: *Kedaulatan Pangan dan Reformasi Agraria: Akses Lahan, Struktur Kepemilikan, dan Pemberdayaan Petani*

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (n.d.). *Governance of tenure*. FAO. Menjelaskan bahwa tata kelola tenurial mencakup seluruh bentuk penguasaan tanah, perikanan, dan hutan: publik, privat, komunal, adat, dan informal. ([FAOHome](#))

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2012). *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. FAO. Pedoman ini bertujuan memperbaiki tata kelola tenurial dengan tujuan besar mencapai ketahanan pangan untuk semua dan mendukung realisasi progresif hak atas pangan yang memadai. ([FAOHome](#))

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (n.d.). *Voluntary guidelines on responsible governance of tenure*. FAO Land Resources Planning Toolbox. Menjelaskan bahwa penghapusan kelaparan dan kemiskinan sangat bergantung pada bagaimana orang dan komunitas memperoleh akses ke tanah, perikanan, dan hutan. ([FAOHome](#))

Food and Agriculture Organization of the United Nations. (n.d.). *Family Farming Knowledge Platform: Land tenure*. FAO. Menekankan keamanan tenurial sebagai bagian integral dari intensifikasi pertanian dan pembangunan usaha tani keluarga. ([World Bank](#))

Kementerian PPN/Bappenas. (2025, 18 Maret). *Pemerintah perkuat pengendalian alih fungsi lahan sawah untuk jaga ketahanan pangan nasional*. Bappenas. Menyebut target perlindungan 87 persen lahan baku sawah melalui revisi kebijakan perlindungan lahan. ([Bappenas](#))

World Bank. (2014, 31 Maret). *Land and food security*. World Bank. Menegaskan bahwa akses yang aman terhadap lahan penting untuk pengurangan kemiskinan, pertumbuhan, stabilitas sosial, dan peningkatan insentif investasi serta penggunaan lahan yang produktif. ([World Bank](#))

Rudy C Tarumingkeng: *Kedaulatan Pangan dan Reformasi Agraria: Akses Lahan, Struktur Kepemilikan, dan Pemberdayaan Petani*

World Bank. (2012, 2 Oktober). *The World Bank Group on land & food security*. World Bank. Menjelaskan upaya Bank Dunia untuk melindungi hak pengguna lahan yang ada, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, serta membantu menjamin manfaat bagi petani kecil. ([World Bank](#))

World Bank. (n.d.). *Land tenure policy*. World Bank. Menjelaskan bahwa hak lahan yang dapat dipindahtangankan dan aman dapat memperluas akses tanah bagi kelompok tak bertanah serta meningkatkan insentif investasi dan penggunaan lahan produktif. ([World Bank](#))

---

Copilot for this article - Chatgpt 5.2 Thinking. Access date: 6 Maret 2026  
Prompting on Writer's account ([Rudy C Tarumingkeng](#))

<https://chatgpt.com/c/69aa40dd-9010-83a1-80e1-865dbf258862>