

**RENCANA KEBIJAKAN STRATEGIS
PERLUASAN AREAL PERTANIAN BARU
DALAM RANGKA Mendukung PRIORITAS
NASIONAL KETAHANAN PANGAN**

Direktorat Pangan Dan Pertanian
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)

2010



Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian Baru Dalam Rangka Mendukung Prioritas Nasional Ketahanan Pangan / Rusono, N. Jakarta, Direktorat Pangan dan Pertanian BAPPENAS. 2010.
ISBN: 978-979-18416-7-2

Penanggung Jawab : Deputi Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup
Penulis : Nono Rusono, Dini Maghfirra, Jarot Indarto
Editor : Wahyuningsih Darajati
Narasumber : Dr. Ir. Sumaryanto, MSc
Penyumbang Materi : Arif Haryana, Anwar Sunari, Noor Avianto, M Nail Ritinov
Tata Letak : M Nail Ritinov
Sumber Gambar : Microsoft Free Template
Penerbit : Direktorat Pangan dan Pertanian, BAPPENAS
Gedung TS-2A, Lantai V, Jl. Taman Suropati No. 2, Jakarta Pusat, DKI Jakarta, Indonesia 10310
Telepon: +62-21-31934323; Faksimili: +62-21-3915404;
Email: pertanian@bappenas.go.id; Situs: www.bappenas.go.id

KATA PENGANTAR

Penyusunan naskah kebijakan (policy paper) Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian dimaksudkan untuk memberikan masukan guna penyusunan rencana kebijakan (policy planning) dalam rangka perluasan areal pertanian. Perluasan areal pertanian merupakan salah satu kebijakan prioritas yang telah ditetapkan dalam mendukung prioritas nasional peningkatan ketahanan pangan, sebagaimana yang ditetapkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2009–2014.

Naskah kebijakan yang telah disusun ini lebih menekankan kepada perumusan rencana kebijakan yang benar-benar dinilai sangat strategis dan signifikan untuk mendukung keberhasilan rencana perluasan areal pertanian dengan melihat masalah dan kendala yang dihadapi serta potensi yang ada.

Hasil dari penyusunan naskah kebijakan ini diharapkan dapat memberikan masukan, terutama pada saat penyusunan Rencana Kerja Pemerintah setiap tahun yang terkait dengan rencana perluasan areal pertanian, dan acuan bagi Pemerintah Daerah yang turut serta dalam melaksanakan kebijakan perluasan areal pertanian di tingkat daerah.

Penyusunan naskah kebijakan (policy paper) Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian ini dilakukan dengan menggali pemikiran-pemikiran dari beberapa narasumber yang kompeten dalam bidang pengembangan lahan pertanian, baik dari aspek teknis, ekonomi dan hukum, melalui forum-forum Focus Group Discussion (FGD), Workshop/Seminar dan Konsinyering.

Kami menyadari bahwa penyusunan naskah kebijakan ini masih jauh dari sempurna karena masih ada kekurangan-kekurangan, antara lain belum dilakukannya pengecekan secara fisik ke lapangan. Namun, mudah-mudahan naskah kebijakan ini dapat membantu menentukan rencana yang konkrit dan strategis dalam pelaksanaan perluasan areal selama periode 2010 – 2014.

Dengan telah disusunnya naskah kebijakan Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu, terutama kepada narasumber. Apabila, ada saran dan masukan konstruktif terhadap naskah ini, kami dengan senang hati akan menerima untuk perbaikan lebih lanjut.

Jakarta, Desember 2010

Direktur Pangan dan Pertanian

Wahyuningsih Darajati

RINGKASAN EKSEKUTIF

- (1) Indonesia adalah negara besar dengan jumlah penduduk lebih dari 230 juta jiwa. Untuk memenuhi ketersediaan pangan, pertumbuhan produksi pangan diupayakan agar setidaknya seimbang dengan pertumbuhan penduduk.
- (2) Berdasarkan pertimbangan obyektif yang didukung berbagai hasil penelitian empiris diperoleh kesimpulan bahwa untuk mendukung tingkat pertumbuhan produksi pangan tersebut perlu adanya perluasan areal pertanian baru. Alasannya: (i) laju pertumbuhan produktivitas mengalami gejala kemandegan, (ii) alih fungsi lahan pangan ke penggunaan lain belum berhasil ditekan sampai ke tingkat minimal, (iii) antisipasi terhadap penyusutan lahan pangan karena naiknya paras muka laut akibat pemanasan global; dan (iv) untuk mendukung perbaikan skala penguasaan garapan usahatani sehingga pendapatan petani meningkat.
- (3) Perluasan areal pertanian merupakan salah satu bentuk perubahan penggunaan sumberdaya lahan (land-use change) dari bukan lahan pertanian menjadi lahan pertanian. Target yang ingin dicapai selama periode 2010 – 2014 adalah 2 juta. Angka itu mencakup lahan pertanian pangan dan non pangan, tetapi tidak termasuk perluasan areal pertanian dari investasi swasta. Rincian target perluasan menurut peruntukan adalah sebagai berikut:
 - Pencetakan sawah : 250 000 hektar
 - Pembukaan lahan kering : 400 000 hektar
 - Perluasan areal hortikultura : 400 000 hektar
 - Perluasan areal perkebunan rakyat : 585 430 hektar
 - Pengembangan areal hijauan makanan ternak : 351 000 hektar
 - Pengembangan padang penggembalaan : 13 570 hektar
- (4) Jumlah rumah tangga usahatani penghasil komoditas pertanian utama, dengan rincian: (1) untuk komoditas padi, jagung, dan kedele masing-masing adalah sekitar 14,99; 6,71; 1,16 juta unit usahatani; dan (2) komoditas tebu adalah sekitar 195 ribu unit usahatani. Menurut sebaran spatial berdasarkan kelompok pulau adalah sebagai berikut: sebesar 58,6 persen berada di Pulau Jawa; di luar Pulau Jawa, yang

terbanyak adalah di Sumatera sebesar 18,6 persen, dan yang terkecil adalah di Maluku dan Papua sebesar 1,3 persen. Sebaran petani menurut luas penguasaan menunjukkan bahwa bagian terbesar (53 persen) termasuk kategori penguasaan lahan 0.5 hektar ke bawah. Selanjutnya, jika batas delineasinya adalah 1 hektar, maka jumlahnya mencapai 76 persen.

(5) Lahan merupakan sumberdaya yang sangat strategis; baik dari sudut pandang ekonomi, politik, hukum, maupun keamanan nasional. Oleh karena itu isu-isu dan permasalahan yang dihadapi dalam perubahan pendayagunaan sumberdaya lahan – termasuk perluasan lahan pertanian – sangat kompleks. Hasil identifikasi memperoleh kesimpulan bahwa isu-isu permasalahan yang secara langsung maupun tidak langsung terkait perluasan areal pertanian adalah:

- (i) Status hukum mengenai kepemilikan/penguasaan lahan sebelum dan sesudah lahan tersebut dikonversi menjadi areal pertanian baru.
- (ii) Kesesuaian lahan untuk komoditas pertanian yang akan diusahakan.
- (iii) Ketersediaan infrastruktur; baik infrastruktur pertanian maupun infrastruktur perdesaan di lokasi/wilayah perluasan areal pertanian terkait.
- (iv) Biaya investasi yang diperlukan untuk membuka areal pertanian baru. Mengingat perluasan areal pertanian 2 juta hektar tersebut adalah untuk usaha pertanian rakyat maka pembiayaan investasinya akan mengandalkan anggaran dari pemerintah dan dari petani/calon petani.
- (v) Ketersediaan tenaga kerja dan modal yang diharapkan akan tersedia di wilayah tersebut setelah lahan pertanian baru itu dibuka.
- (vi) Konfigurasi hamparan dan keterkaitannya dengan wilayah lain yang telah berkembang menjadi kawasan ekonomi.
- (vii) Keberlanjutan; mencakup keberlanjutan areal pertanian baru itu sendiri sebagai suatu entitas ekonomi berbasis usaha pertanian maupun keterkaitan timbal-baliknya dengan wilayah sekitarnya, serta keberlanjutan dalam dimensi kelestarian lingkungan.
- (viii) Kebijakan pemerintah yang berkenaan dengan akses petani terhadap lahan. Substansi utamanya berkenaan dengan aspek keadilan dan efisiensi; dan hal ini terkait dengan butir (i) tersebut di atas.

- (ix) Skim pembiayaan. Skim pembiayaan menjadi salah satu agenda program yang memerlukan perhatian khusus karena anggaran pemerintah pada dasarnya adalah terbatas, sedangkan kemampuan petani untuk berinvestasi pada umumnya juga rendah.
 - (x) Koordinasi vertikal (Pusat – Pemerintah Daerah Tingkat I – Pemerintah Daerah Tingkat II – Kecamatan – Desa – Kampung – Komunitas) dan koordinasi horizontal (lintas disiplin, lintas wilayah, lintas sektor) merupakan kunci sukses perluasan areal pertanian sejak tahap perumusan kebijakan – implementasinya.
- (6) Sumberdaya lahan yang potensial untuk perluasan areal pertanian masih cukup tersedia. Secara teknis, yang sesuai untuk didayagunakan menjadi lahan pertanian tak kurang 16 juta hektar. Meskipun demikian, dengan mempertimbangkan: (a) status penguasaan, (b) wilayah administrasi (lokasi), (c) ketersediaan tenaga kerja, dan (d) ketersediaan infrastruktur untuk pengadaan input dan penyaluran output usahatani, dan (e) peluangnya untuk dikonversi menjadi lahan pertanian dalam kaitannya dengan rencana tata ruang (peruntukan lahan untuk pengembangan pemukiman, perkotaan, konservasi hutan, dan lain-lain); maka dalam jangka pendek – menengah yang dapat dimanfaatkan untuk perluasan areal pertanian diperkirakan sekitar 20 – 25 persen dari angka tersebut. Namun jumlah ini masih lebih dari cukup untuk memenuhi target 2 juta hektar. Khususnya untuk sawah, diperkirakan lebih dari 650 ribu hektar (lebih besar dari target perluasan sawah 250 ribu hektar) dengan rincian: di Papua dan Maluku 80 ribu hektar, di Papua dan Maluku 80 ribu hektar, di Sumatera 295 ribu hektar, di Kalimantan 150 ribu hektar, dan di Sulawesi 200 ribu hektar.
- (7) Simpul-simpul strategis Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian berkenaan dengan 9 aspek berikut:
- (i) Status Tanah yang Tersedia Untuk Perluasan Areal Pertanian. Tanah yang akan didayagunakan untuk perluasan areal pertanian adalah: (a) tanah yang statusnya ditetapkan sebagai tanah terlantar yang legal formal pemanfaatannya memang untuk lahan pertanian, (b) lahan berkas

transmigrasi, dan (c) lahan bekas kawasan hutan yang secara legal formal dapat dikonversi menjadi lahan pertanian.

- (ii) Unsur-unsur penting yang harus dipenuhi untuk mendukung perencanaan: (a) identifikasi pihak-pihak yang berkepentingan dalam perluasan lahan pertanian dan sifat multifungsi lahan, (b) keterbatasan kualitas lahan dalam hubungannya dengan jenis pemanfaatannya beserta implikasinya, (c) database untuk mendukung kerangka kerja dan pengambilan keputusan (database sosial – ekonomi dan database sumberdaya), (d) pemahaman komprehensif mengenai keterpaduan pertanian – perdesaan dan eksistensi kelembagaan lokal, (e) pentingnya penegakan azas efisiensi – keadilan – kelestarian dalam setiap iterasi sejak perumusan program – implementasi di lapangan, (f) pentingnya infrastruktur pertanian dan perdesaan sebagai unsur pendukung, (g) pemanfaatan determinan usahatani sebagai basis pemahaman pendekatan terpadu, (h) strategi pentahapan dan kategorisasi dalam pencapaian sasaran dalam hubungannya dengan kemampuan pembiayaan, ketersediaan sumberdaya lahan (dan status penguasaannya), dan partisipasi petani, dan (i) bahwa dalam jangka menengah dan jangka panjang yang dapat diandalkan untuk perluasan areal pertanian adalah pendekatan terpadu dengan program transmigrasi.
- (8) Dalam keseluruhan proses perluasan areal pertanian dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional (sejak perumusan kebijakan, strategi, perencanaan program, dan implementasinya di lapangan) perlu ditekankan bahwa ketahanan pangan sangat strategis bagi kehidupan bangsa ini, dan untuk itu perluasan areal pertanian bukan saja relevan tetapi juga nyata urgensinya. Namun demikian perlu digaris bawahi bahwa perluasan lahan pertanian diposisikan sebagai “means” sasaran pembangunan pertanian, sedangkan pembangunan pertanian adalah bagian integral dari pembangunan ekonomi nasional.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
RINGKASAN EKSEKUTIF	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xv
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Sasaran	5
1.3. Keluaran	5
II. TUJUAN, RUANG LINGKUP DAN METODOLOGI	7
2.1. Tujuan	7
2.2. Ruang Lingkup	7
2.3. Kerangka Pemikiran	7
2.4. Pelaksanaan Penyusunan Policy Paper dan Pengumpulan Data	10
III. PROFIL UMUM LAHAN PERTANIAN PANGAN: Analisis Situasi dan Kecenderungan	11
3.1. Gambaran Secara Makro	11
3.2. Gambaran Secara Mikro	15
IV. ISU-ISU DAN PERMASALAHAN DALAM PERLUASAN LAHAN PERTANIAN	21
4.1. Aspek Hukum Status Penguasaan Lahan	21
4.2. Aspek Kesesuaian Lahan	23
4.3. Aspek Ketersediaan Infrastruktur	24
4.4. Biaya Investasi	27
4.5. Ketersediaan Tenaga Kerja Dan Modal Untuk Usahatani	29
4.6. Konfigurasi Hamparan	29
4.7. Aspek Keberlanjutan	30

4.8. Kebijakan Yang Terkait Dengan Akses Petani Terhadap Lahan	30
4.9. Skim Pembiayaan	31
4.10. Aspek Koordinasi	32
V. POTENSI PERLUASAN AREAL PERTANIAN	35
5.1. Basis Pemahaman	35
5.2. Potensi Perluasan Areal Pertanian Sawah	36
5.3. Potensi Perluasan Areal Pertanian Lahan Kering	39
VI. KONSEP RENCANA KEBIJAKAN STRATEGIS	41
6.1. Target Perluasan	41
6.2. Simpul-simpul Strategis	44
6.2.1. <i>Status Tanah yang Tersedia Untuk Perluasan Areal Pertanian</i>	44
6.2.2. <i>Unsur-unsur yang Perlu Dipertimbangkan Dalam Perencanaan</i>	46
6.2.3. <i>Database Untuk Mendukung Kerangka Kerja dan Pengambilan Keputusan</i>	49
6.2.4. <i>Keterpaduan Pertanian – Perdesaan dan Eksistensi Kelembagaan Lokal</i>	53
6.2.5. <i>Azas: Efisiensi – Keadilan – Kelestarian Lingkungan</i>	55
6.2.6. <i>Infrastruktur Adalah Faktor Kunci</i>	58
6.2.7. <i>Determinan Usahatani Sebagai Basis Pemahaman Pendekatan Terpadu</i>	59
6.2.8. <i>Strategi</i>	61
6.2.9. <i>Transmigrasi Sebagai Andalan Strategi Perluasan Lahan Pertanian Baru Jangka Menengah dan Jangka Panjang</i>	63
VII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	65
DAFTAR PUSTAKA	69
LAMPIRAN	73

DAFTAR TABEL

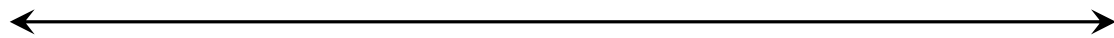
Tabel 1. Luas lahan yang sesuai didayagunakan menjadi pesawahan (ribu hektar)	37
Tabel 2. Target Perluasan Areal Pertanian 2010 – 2014 Dirinci Menurut Sub Sektor dan Pulau/Kelompok Pulau	42
Tabel L 1. Luas lahan di Indonesia menurut penggunaannya, 2004	74
Tabel L 2. Penduduk dan luas areal irigasi di sejumlah negara Tahun 1993-2007	75
Tabel L 3. Peraturan/perundangan terkait dengan alih-guna lahan pertanian	76
Tabel L 4. Jumlah Rumah Tangga Usaha tani Padi, Jagung, Kedelai dan Tebu (PJKT) Menurut Prop dan jenis Tanaman yang diusahakan, Tahun 2009. *)	78
Tabel L 5. Jumlah Rumah Tangga Usahatani Pangan (Padi, Jagung, Kedele, Tebu) Menurut Kelompok Penguasaan Lahan, 2009	78
Tabel L 6. Distribusi Rumahtangga Petani menurut Kelompok Pemilikan Lahan, 2007	79
Tabel L 7. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Sumatera, 2010 – 2014	79
Tabel L 8. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Kalimantan, 2010 – 2014	80
Tabel L 9. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Sulawesi, 2010 – 2014	80
Tabel L 10. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Maluku dan Papua, 2010 – 2014	80
Tabel L 11. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Nusa Tenggara, 2010 – 2014	81
Tabel L 12. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Jawa dan Bali, 2010 – 2014	81

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Cakupan database sumberdaya lahan yang sangat diperlukan untuk mendukung perluasan areal pertanian/pendayagunaan lahan untuk pertanian	50
Gambar 2.	Kerangka Metodologi Evaluasi Sumberdaya Lahan	51
Gambar 3.	Tahapan pengkajian sumberdaya lahan untuk pengambilan keputusan dalam rangka perluasan areal pertanian	53
Gambar 4.	Kerusakan lingkungan mendorong terbentuknya kemiskinan dan ketahanan pangan yang rapuh	57
Gambar 5.	Pengaruh ketersediaan infrastruktur terhadap perkembangan produksi pertanian dan pendapatan rumah tangga petani	58
Gambar 6.	Determinan Sistem Usahatani	60

DAFTAR SINGKATAN

BAPPENAS	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BPS	:	Badan Pusat Statistik
BPN	:	Badan Pertanahan Nasional
DAS	:	Daerah Aliran Sungai
ESCAP	:	Economic and Social Commission for Asia and The Pacific
FGD	:	Focus Group Discussion
FAO	:	Food and Agriculture Organization (Organisasi Pangan dan Pertanian dibawah Badan Perserikatan Bangsa-bangsa)
IATP	:	Irrigated Area per Thousand People
MCDM	:	Multi Criteria Decision Making
PATANAS	:	Panel Data Nasional
PUT	:	Pendapatan Usahatani Tahunan
PSEKP	:	Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
RENSTRA	:	Rencana Strategis
SDM	:	Sumber Daya Manusia
UUPA	:	Undang-undang Pokok Agraria
UNO	:	United Nation Organization



I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Berdasarkan pertimbangan obyektif, ketahanan pangan sangat tepat diposisikan sebagai salah satu agenda kebijakan strategis. Oleh karena itu dalam visi, misi dan program aksi pemerintah periode 2010 – 2014 merupakan salah satu dari 11 prioritas nasional yang menjadi fokus pembangunan. Sebelas prioritas tersebut adalah: (1) Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola, (2) Pendidikan, (3) Kesehatan, (4) Penanggulangan Kemiskinan, (5) Ketahanan Pangan, (6) Infrastruktur, (7) Iklim Investasi dan Iklim Usaha, (8) Energi, (9) Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana, (10) Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, dan Pasca Konflik, dan (11) Kebudayaan, Kreativitas dan Inovasi Teknologi.

Tema Prioritas Ketahanan Pangan untuk periode 2009 – 2014 adalah Peningkatan ketahanan pangan untuk mewujudkan kemandirian pangan, peningkatan daya saing produk pertanian, peningkatan pendapatan petani, serta kelestarian lingkungan dan sumber daya alam melalui program revitalisasi pertanian. Target pertumbuhan rata-rata untuk produksi padi, jagung, kedele, gula, daging, dan minyak goreng masing-masing adalah 3,2; 10,0; 20,1; 17,6; 4,1; dan 5,2 persen/tahun; sedangkan PDB sektor pertanian adalah sebesar 3,7 persen/tahun dan kesejahteraan petani juga meningkat sehingga indeks Nilai Tukar Petani pada 2014 diharapkan berada pada kisaran 115-120 persen.

Dalam tema prioritas ketahanan pangan tersebut, pembangunan sub sektor pangan akan difokuskan terutama pada 6 (enam) aspek berikut:

1. Lahan, Pengembangan Kawasan dan Tata Ruang Pertanian yang meliputi: Penataan Regulasi untuk menjamin kepastian hukum atas lahan pertanian, pengembangan areal pertanian baru seluas 2 juta hektar, penertiban serta optimalisasi penggunaan lahan terlantar;
2. Infrastruktur yang meliputi: pembangunan dan pemeliharaan sarana transportasi dan angkutan, pengairan, jaringan listrik, serta teknologi komunikasi dan sistem informasi nasional yang melayani daerah-daerah sentra produksi pertanian demi peningkatan kuantitas dan kualitas produksi serta kemampuan pemasarannya;

3. Penelitian dan Pengembangan yang meliputi: Peningkatan upaya penelitian dan pengembangan bidang pertanian yang mampu menciptakan benih unggul dan hasil penelitian lainnya menuju kualitas dan produktivitas hasil pertanian nasional yang tinggi;
4. Investasi, Pembiayaan, dan Subsidi yang meliputi: dorongan untuk investasi pangan, pertanian, dan industri perdesaan berbasis produk lokal oleh pelaku usaha dan pemerintah, penyediaan pembiayaan yang terjangkau, serta sistem subsidi yang menjamin ketersediaan benih varietas unggul yang teruji, pupuk, teknologi dan sarana pasca panen yang sesuai secara tepat waktu, tepat jumlah, dan terjangkau;
5. Pangan dan Gizi yang meliputi: Peningkatan kualitas gizi dan keanekaragaman pangan melalui pola pangan harapan;
6. Adaptasi Perubahan Iklim yang meliputi: Pengambilan langkah-langkah kongkrit terkait adaptasi dan antisipasi sistem pangan dan pertanian terhadap perubahan iklim.

Kesepakatan yang dicapai dalam Musrenbangnas yang diselenggarakan BAPPENAS pada tanggal 4 Mei 2010 menunjukkan bahwa perluasan lahan pertanian menempati posisi teratas dalam arah kebijakan untuk mendukung ketahanan pangan nasional. Selengkapnya, arah kebijakan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- Perluasan lahan pertanian dan perikanan
- Perbaikan dan pembangunan infrastruktur
- Penyediaan benih/bibit unggul
- Dukungan terhadap pengembangan industri hilir
- Pemantapan cadangan pangan pemerintah dan percepatan keanekaragaman konsumsi pangan masyarakat
- Stabilisasi harga bahan pangan
- Jaminan ketersediaan pupuk dan pengembangan pupuk organik
- Pengembangan Peraturan Perundang-undangan di bidang Pertanahan dan Hubungan Masyarakat untuk mendukung pelaksanaan Undang-undang Perlindungan Lahan Pangan Berkelanjutan

et al, 2006). Menurunnya kesuburan tanah merupakan implikasi dari pola usahatani yang cenderung “over intensive” dan terbaikannya praktek-praktek usahatani yang selaras dengan prinsip-prinsip “sustainable farming”. Berbagai pengamatan empiris di lapangan menunjukkan bahwa tingkat partisipasi petani dalam penggunaan pupuk organik (misalnya kompos) dalam usahatani cenderung menurun.

- (4) Dalam dua dekade terakhir pertambahan bersih luas baku lahan pertanian pangan relatif kecil. Hal ini merupakan implikasi dari: (i) perluasan areal pertanian baru terkendala oleh keterbatasan anggaran, dan (ii) sebagian lahan pertanian pangan yang telah ada beralih fungsi ke pertanian non pangan dan terkonversi ke penggunaan non pertanian; sedangkan kebijakan dan program aksi untuk meminimalkan alih fungsi lahan pertanian pangan tersebut belum efektif.
- (5) Antisipasi terhadap hilangnya sebagian areal pertanian akibat meningkatnya permukaan laut terkait pemanasan global. Diprediksikan bahwa pemanasan global masih tetap akan terjadi dalam beberapa dekade mendatang; dan akibatnya adalah permukaan air laut meningkat. Suatu hasil studi di Indonesia memprediksikan bahwa dengan kenaikan muka air laut 0.5 M, maka luas lahan pertanian di Pulau Jawa akan hilang sebanyak 313 ribu hektar; dan dari angka ini 113 ribu hektar diantaranya adalah lahan sawah (Handoko et al, 2008).

Perluasan areal pertanian mencakup lahan pertanian untuk pangan maupun non pangan. Mengacu pada target produktivitas dan produksi yang ingin dicapai, dari luasan 2 juta hektar tersebut target untuk pencetakan sawah adalah sekitar 12.5 persen, pembukaan lahan kering dan perluasan areal hortikultura masing-masing 20 persen, perluasan perkebunan rakyat sekitar 29 persen, pengembangan hijauan makanan ternak sekitar 18 persen, dan untuk pengembangan ladang penggembalaan sekitar 1 persen.

Sumberdaya lahan adalah sumberdaya strategis dan setiap sektor perekonomian membutuhkannya. Seiring pertumbuhan penduduk dan perkembangan ekonomi, kebutuhan lahan untuk membangun prasarana ekonomi, prasarana sosial, dan pemerintahan meningkat terus dari tahun ke tahun. Kompetisi penggunaan lahan antar sektor semakin ketat, baik di wilayah perkotaan maupun perdesaan. Sementara itu, tataguna lahan berkaitan erat dengan ketersediaan sumberdaya air dan mempengaruhi



pula aspek-aspek kelestarian lingkungan wilayah tersebut maupun wilayah lain yang terkait. Oleh karena itu perencanaan perluasan lahan pertanian membutuhkan pendekatan holistik, sistematis, dan koordinasi lintas sektor.

Agar upaya-upaya tersebut dapat dilaksanakan secara konsisten dengan dukungan pembiayaan yang memadai serta regulasi yang dibutuhkan, maka perlu disusun perencanaan dan strategi yang jelas, serta dapat dimonitor dan dievaluasi perkembangan pelaksanaan dan pencapaian kinerjanya. Oleh karena itu, salah satu kegiatan penyusunan *policy paper* yang akan dilakukan oleh Direktorat Pangan dan Pertanian Bappenas akan difokuskan pada Penyusunan Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian Baru dalam rangka mendukung Ketahanan Pangan.

1.2. Sasaran

Sasaran yang ingin dicapai dari kegiatan penyusunan *policy paper* ini adalah :

- Tersusunnya rencana kebijakan strategis perluasan areal pertanian baru dalam rangka Ketahanan Pangan serta perbaikannya apabila ada;
- Tersusunnya rekomendasi untuk perbaikan pelaksanaan perluasan areal pertanian baru agar tujuan prioritas nasional ketahanan pangan dapat tercapai.

1.3. Keluaran

Keluaran yang diharapkan adalah dokumen perencanaan kebijakan strategis (*strategic policy planning*) perluasan areal pertanian baru dalam rangka Ketahanan Pangan yang komprehensif, dan dapat memberikan masukan untuk pencapaian prioritas nasional ketahanan pangan.

Isi makalah ini bukan rencana strategis perluasan areal pertanian. Sebagai dokumen perencanaan kebijakan strategis, isi makalah ini difokuskan pada simpul-simpul strategis yang perlu dipertimbangkan dalam menyusun perencanaan perluasan areal; sedangkan rencana strategis perluasan areal adalah tugas pokok dan fungsi dari masing-masing lembaga terkait yang berwenang dan berkewajiban dalam mengimplementasikan kebijakan perluasan areal pertanian.

II. TUJUAN, RUANG LINGKUP DAN METODOLOGI

2.1. Tujuan

Tujuan penyusunan policy paper Rencana Kebijakan Strategis Perluasan Areal Pertanian Baru adalah untuk merumuskan kebijakan strategis perluasan areal pertanian baru dalam rangka mendukung pelaksanaan perluasan areal pertanian baru untuk mencapai Prioritas Nasional Ketahanan Pangan. Secara lebih rinci, tujuannya difokuskan untuk:

- Mengidentifikasi isu-isu dan permasalahan dalam pelaksanaan perluasan areal pertanian baru;
- Mengidentifikasi potensi perluasan areal pertanian baru;
- Menyusun konsep rencana kebijakan strategis perluasan areal pertanian baru untuk memberikan masukan terhadap pelaksanaannya selama periode 2010-2014 agar tujuan Prioritas Nasional Ketahanan Pangan dapat tercapai.

2.2. Ruang Lingkup

Penyusunan policy paper tentang rencana kebijakan strategis perluasan areal pertanian baru ini meliputi lahan pertanian untuk pangan maupun non pangan. Namun mengingat urgensinya, ruang lingkungannya akan difokuskan pada: (i) identifikasi kondisi lahan pertanian untuk pangan; (ii) identifikasi isu-isu dan permasalahan yang berkembang terkait dengan lahan pertanian pangan; (iii) identifikasi potensi perluasan areal pertanian baru dalam rangka mendukung ketahanan pangan; (iv) perumusan rencana kebijakan strategis perluasan areal pertanian baru (termasuk di dalamnya analisis peluang untuk pelaksanaan kebijakan).

2.3. Kerangka Pemikiran

Dalam konteks pewujudan ketahanan pangan dan revitalisasi pertanian perluasan areal pertanian adalah “means”, sedangkan “goal”-nya adalah ketahanan pangan tersebut. Mengacu pada prinsip tersebut kemudian diputuskan bahwa untuk mencapai tujuan itu diperlukan adanya perluasan areal pertanian. Dalam konteks demikian itu maka

dalam perencanaan perluasan areal pertanian yang menjadi tujuannya adalah target yang ingin dicapai, sedangkan yang menjadi “means” adalah cara untuk mencapai target tersebut.

Perluasan lahan pertanian didefinisikan sebagai pendayagunaan sumberdaya lahan atau perubahan penggunaan sumberdaya lahan (land use change) dari semula bukan lahan pertanian menjadi lahan pertanian sehingga luas baku lahan pertanian meningkat. Sumberdaya lahan yang dapat didayagunakan untuk perluasan areal pertanian dapat berupa tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan atau dasar penguasaan atas tanah yang semula tidak diusahakan atau tidak didayagunakan untuk pertanian yang berdasarkan peruntukannya menurut peundang-undangan dapat didayagunakan untuk pertanian.

Batasan pengertian mengenai tanah (land) – dalam paper ini digunakan istilah lahan - tidak hanya mencakup tanah dalam pengertian fisik (soil), tetapi mencakup juga air, vegetasi, lansekap (landscape), dan komponen-komponen iklim mikro suatu ekosistem (FAO, 1993; FAO, 1995). Implikasinya, konsep pengelolaan sumberdaya lahan harus mengakomodasikan konstelasi nilai dari keseluruhan komponen tersebut. Bahkan sering pula konsep tersebut berkembang lebih luas, terkait dengan konteks permasalahan sosial-ekonomi yang dikaji. Sebagai ilustrasi, dalam konteks "International Convention to Combat Desertification", UNO memasukkan pula populasi binatang dan pola hunian manusia sebagai komponen yang harus diperhitungkan dalam mendefinisikan pengertian "land" (Scherr and Yadav, 1996).

Sejumlah pertanyaan mendasar yang menjadi fokus dalam rencana perluasan areal pertanian 2 juta hektar dalam periode 2010 – 2014 adalah:

1. Berapa target perluasan areal untuk setiap sub sektor?
2. Dari mana sumberdaya lahan untuk perluasan areal pertanian itu akan diperoleh?
3. Dimana lokasinya?
4. Siapa pemangku kepentingan (stake holder) yang terlibat?
5. Bagaimana sistem pembiayaannya?
6. Bagaimana pengorganisasiannya (termasuk pentahapannya)?
7. Bagaimana monitoring dan evaluasi pelaksanaan programnya?

Mengingat bahwa lahan merupakan sumberdaya strategis dari segi ekonomi, politik, hukum, bahkan juga keamanan maka isu-isu dan permasalahan yang dihadapi maupun potensi yang tersedia dalam rangka perluasan lahan pertanian memang sangat kompleks. Setidaknya ada 10 aspek yang terkait isu permasalahan dan potensi perluasan areal pertanian yaitu:

1. Status hukum mengenai kepemilikan/penguasaan lahan sebelum dan sesudah lahan tersebut dikonversi menjadi areal pertanian baru.
2. Kesesuaian lahan. Iklim, jenis lahan, pH tanah, dan ketersediaan sumberdaya air sangat menentukan komoditas apa yang paling menguntungkan untuk diusahakan.
3. Ketersediaan infrastruktur di lokasi perluasan areal, baik infrastruktur pertanian maupun infrastruktur umum yang mempengaruhi perkembangan ekonomi di wilayah yang bersangkutan.
4. Biaya investasi. Biaya investasi yang diperlukan untuk membuka areal pertanian baru beragam, dari yang relatif murah – sangat mahal. Dalam target perluasan areal 2 juta hektar, kesemuanya adalah untuk pertanian rakyat. Implikasinya, pembiayaannya akan mengandalkan anggaran dari pemerintah dan masyarakat petani/calon petani.
5. Ketersediaan tenaga kerja dan modal yang diharapkan akan tersedia di wilayah tersebut setelah lahan pertanian baru itu dibuka.
6. Konfigurasi hamparan dan keterkaitannya dengan wilayah lain yang telah berkembang menjadi kawasan ekonomi.
7. Keberlanjutan; mencakup keberlanjutan areal pertanian baru itu sendiri sebagai suatu entitas ekonomi maupun keterkaitan timbal-baliknya dengan wilayah sekitarnya dalam hal kelestarian lingkungan fisik dan sosial ekonomi.
8. Kebijakan pemerintah yang berkenaan dengan akses petani terhadap lahan. Substansi utamanya adalah berkenaan dengan aspek keadilan, efisiensi, dan hal ini terkait dengan butir (1) tersebut di atas.
9. Skim pembiayaan. Khususnya untuk usaha pertanian rakyat, keterbatasan modal merupakan kendala yang paling sering dijumpai di lapangan. Jadi, peranan APBN sangat menentukan tercapainya program tersebut. Mengingat keterbatasan anggaran pemerintah, maka perlu dicari skim pembiayaan yang pro efisiensi.

10. Koordinasi. Lahan adalah sumberdaya strategis sehingga pendayagunaannya harus mempertimbangkan berbagai kepentingan secara terpadu. Oleh karena itu perluasan areal pertanian baru membutuhkan koordinasi lintas disiplin dan lintas sektor secara optimal.

2.4. Pelaksanaan Penyusunan Policy Paper dan Pengumpulan Data

Penyusunan policy paper ini dilakukan melalui (a) Forum diskusi dan indepth interview yang melibatkan unsur-unsur dari pemerintah, asosiasi, sektor swasta, perguruan tinggi, lembaga penelitian, dan pemerintah daerah sebagai uji petik isu-isu yang berkaitan dengan perluasan areal pertanian baru, serta ; (b) Koordinasi dan workshop dengan stakeholders untuk menyempurnakan rencana kebijakan strategis yang disusun; dan (c) Penyusunan konsep rencana kebijakan strategis perluasan areal pertanian baru dalam rangka mendukung ketahanan pangan.

Data dan informasi yang digunakan dalam analisis terdiri atas data primer dan sekunder. Data dan informasi tersebut diperoleh melalui : (1) pertemuan FGD, (2) workshop atau seminar, (3) studi literatur, dan (3) survei ke lapangan secara sampel.

Fokus group discussion (FGD), workshop dan seminar melibatkan pemangku kepentingan (stakeholders) di tingkat pusat dan daerah terpilih, dengan mengikutsertakan narasumber yang kompeten. Aktivitas ini sangat diperlukan dalam: (1) mengidentifikasi isu-isu dan permasalahan yang dihadapi perluasan areal pertanian, (2) mengidentifikasi potensi sumberdaya lahan yang sesuai untuk mencapai perluasan areal pertanian baru seluas 2 juta hektar sampai 2014.

III. PROFIL UMUM LAHAN PERTANIAN PANGAN: Analisis Situasi dan Kecenderungan

3.1. Gambaran Secara Makro

Dalam setengah abad terakhir, pola penggunaan lahan di Indonesia telah berubah dari pola ekstensif alamiah (hutan, semak dan padang penggembalaan) ke pola yang relatif intensif. Secara garis besar kecepatan ekspansi areal pertanian kurang lebih seimbang dengan urbanisasi dan industrialisasi, walaupun tidak linier.

Pada periode 1961 – 1975, perluasan areal pertanian lebih cepat dari urbanisasi dan industrialisasi, dan pasok tanah pertanian terutama berasal dari alih fungsi lahan padang penggembalaan dan belukar – alang-alang. Pada periode 1972 – 1982 tingkat urbanisasi dan industrialisasi lebih cepat, dan pasok tanah untuk areal pertanian baru adalah berasal dari konversi hutan. Sejak 1982 – 1994 perluasan areal pertanian kembali lebih cepat dari perluasan urbanisasi dan industrialisasi (Nasoetion dan Saefulhakim, 1994; Nasoetion (1994). Seiring dengan itu, terjadi pula perubahan kualitas hutan akibat sejumlah eksekusi dari perusahaan hutan dan pemanfaatan hutan oleh masyarakat, sehingga secara umum pada periode 1960 – pertengahan dekade 90-an terjadi degradasi tanah yang tidak dapat dihindari. Dalam konteks itu, salah satu akar penyebabnya adalah tekanan pertumbuhan penduduk dan transformasi ekonomi dari struktur ekonomi yang lebih agraris ke arah struktur ekonomi yang lebih industrialistik (Nasoetion, 1994).

Tipe penggunaan lahan untuk usaha pertanian dapat dipilah menjadi dua kategori, yaitu usaha pertanian skala besar dan usaha pertanian rakyat. Usaha pertanian skala besar pada umumnya berupa perkebunan yang dikelola oleh badan usaha milik negara dan perusahaan swasta. Pada usaha pertanian rakyat, umumnya menerapkan pola campuran dan juga mendasarkan pada komoditas tanaman dominan yang diusahakan, sehingga dapat dipilah menjadi dua kategori: (i) usaha pertanian tanaman pangan/hortikultura dan (ii) usahatani komoditas perkebunan. Usaha pertanian tanaman pangan yang paling berkembang adalah usahatani padi yang umumnya dilakukan di lahan sawah. Sebaran spatial lahan pertanian tanaman pangan berada di wilayah-wilayah

perdesaan dengan kepadatan penduduk yang relatif tinggi, sedangkan perkebunan rakyat berkembang di wilayah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah.

Menurut data BPS, pada tahun 2004 luas lahan di Indonesia adalah sekitar 73,4 juta hektar (Tabel Lampiran 1). Dari jumlah itu, luas lahan penghasil pangan utama yakni sawah adalah sekitar 7,7 juta hektar (10,5 persen), sedangkan lahan kering (tegalan, ladang huma, dan sebagainya) yang juga merupakan lahan untuk menghasilkan pangan (meskipun kontribusinya jauh lebih kecil dari lahan sawah) adalah sekitar 14,9 juta hektar (20,3 persen). Pada tahun 2006 luas lahan sawah di Indonesia adalah sekitar 7,89 juta hektar, dimana 3,24 juta hektar (41,1 persen) diantaranya berada di Pulau Jawa, sementara di Luar Pulau Jawa seluas 4,56 juta hektar yang diantaranya seluas 2,34 juta hektar (50,3 persen) berada di Pulau Sumatera.

Apabila dirinci menurut jenis pengairannya, luas lahan sawah yang beririgasi teknis dan semi teknis masing-masing adalah sekitar 2,2 dan 1,0 juta hektar. Lebih dari 70 persen lahan beririgasi teknis dan semi teknis tersebut terletak di P. Jawa. Luas lahan sawah beririgasi sederhana dan sawah tadah hujan masing-masing adalah seluas sekitar 1,6 dan 2,1 juta hektar; sedangkan sawah pasang surut seluas sekitar 0,7 juta hektar.

Sebagai suatu negara dengan jumlah penduduk lebih dari 230 juta yang konsumsi pangan pokoknya beras, luas lahan sawah seperti tersebut di atas dapat dikategorikan masih kurang. Hal ini tampak dari ratio luas lahan beririgasi per seribu penduduk (irrigated area per thousand people - IATP). Untuk lahan yang beririgasi teknis, IATP-nya adalah 19, sedangkan jika yang dihitung adalah keseluruhan lahan beririgasi (termasuk yang tidak beririgasi teknis), maka IATP-nya adalah 33. Jika dibandingkan dengan negara-negara lain, seperti Thailand sebesar 79, Vietnam sebesar 35, India sebesar 50, China sebesar 41, Pakistan sebesar 111. Dengan demikian bahwa IATP Indonesia lebih rendah dibanding negara-negara tersebut (Tabel Lampiran 2).

Di sisi lain, lahan sawah yang sudah ada juga banyak yang dialih fungsikan (konversi) ke penggunaan lain, baik ke usahatani non sawah maupun ke penggunaan non pertanian. Padahal konversi lahan sawah bersifat irreversible dan jika tidak ada pengendalian maka cenderung progresif (Simatupang dan Irawan, 2002; Sumaryanto dan Sudaryanto, 2005).

Sampai sekarang data akurat tentang besaran konversi lahan sawah sulit diperoleh. Hal ini terkait dengan lemahnya sistem pemantauan dan pendataan yang berkenaan dengan konversi lahan sawah. Banyak terjadi konversi lahan sawah yang dilakukan secara individual oleh pemilik lahan, dan umumnya secara spatial terserak sampai ke berbagai pelosok wilayah. Sementara untuk konversi lahan sawah yang "resmi"-pun (misalnya terkait dengan perluasan kawasan industri, perumahan, dan pembangunan prasarana perhubungan) ternyata datanya juga tidak terkompilasi dengan baik.

Data tentang luas lahan pertanian yang terkonversi belum sepenuhnya akurat. Menurut "data yang disepakati berbagai pihak", rata-rata lahan sawah yang terkonversi ke penggunaan lain dalam beberapa tahun terakhir ini sekitar 110 ribu hektar per tahun . Ini mencakup konversi ke penggunaan non pertanian dan ke penggunaan lahan untuk usahatani non sawah. Di Pulau Jawa, wilayah dimana lahan sawah beririgasi teknis dan semi teknis yang sangat produktif berlokasi, sebagian besar konversi adalah ke penggunaan non pertanian (58,7 persen menjadi perumahan, dan 21,8 persen menjadi kawasan industri, perkantoran, pertokoan, dan sebagainya). Di Luar Pulau Jawa, proporsi lahan sawah yang beralih fungsi menjadi perumahan adalah sekitar 16,1 persen, sedangkan yang beralih fungsi menjadi lahan pertanian non sawah sekitar 49 persen (Depertemen PU, 2008). Sampai dengan pertengahan dasawarsa 80 – an, masalah konversi lahan sawah belum menjadi isu kebijakan yang penting. Isu kebijakan mengenai perlunya pengendalian konversi lahan sawah baru mengemuka sejak akhir dasawarsa 80-an ketika defisit beras mulai terasa, yang hanya berselang sekitar 3 tahun setelah swasembada beras tercapai. Selanjutnya, sejumlah regulasi yang ditujukan untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah dikeluarkan oleh pemerintah. Sebagai ilustrasi, sampai dengan 2002 setidaknya ada 10 peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan pengendalian alih fungsi lahan (Tabel Lampiran 3), namun sampai dengan saat ini tidak ada kemajuan yang signifikan.

Terdapat tiga kendala mendasar yang menyebabkan implementasi peraturan dan perundang-undangan pengendalian konversi lahan sulit terlaksana karena beberapa kendala, yaitu: (i) koordinasi kebijakan, (ii) pelaksanaan kebijakan, dan (iii) konsistensi perencanaan. Selain itu, tidak efektifnya peraturan yang telah ada juga dipengaruhi oleh: (1) sistem administrasi tanah masih lemah, (2) koordinasi antar lembaga yang terkait

kurang kuat, (3) implementasi tata ruang belum memasyarakat (Nasoetion, 2004). Di sisi lain, sifat multifunctionality lahan sawah tidak dipahami secara komprehensif, sehingga perkiraan dampak negatif konversi lahan sawah cenderung under estimate (Sumaryanto dan Sudaryanto, 2005).

Peraturan perundangan yang telah ada menurut Simatupang dan Irawan, (2002) mengandung sejumlah kelemahan, antara lain:

- Aspek yang diperhitungkan dalam penentuan objek lahan pertanian yang dilindungi dari proses konversi terlalu terfokus pada gatra teknis – fisik.
- Cenderung bersifat himbauan tanpa penegakan sanksi yang tegas.
- Mengingat izin konversi merupakan keputusan kolektif berbagai instansi, maka sulit untuk menelusuri pihak yang bertanggung jawab apabila terjadi konversi lahan pertanian yang tidak sesuai dengan peraturan.
- Kadang-kadang bersifat paradoks dan dualistik; di satu sisi hendak melindungi alih fungsi lahan sawah, pada sisi lain pemerintah juga mendorong pertumbuhan industri yang juga membutuhkan lahan sebagai basisnya di kawasan yang sama.

Pada saat ini harapan untuk mengendalikan dan meminimalisasi alih fungsi lahan pertanian pangan tertumpu pada UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Namun efektivitas kebijakan dari implementasi UU tersebut sangat membutuhkan adanya perubahan paradigma pembangunan, terutama di level Pemerintah Daerah. Sebagai ilustrasi, dilaporkan bahwa jika tidak melakukan perubahan paradigma dalam pengendalian konversi lahan sawah (business as usual), maka dalam rencana tata ruang ada sekitar 42 persen lahan sawah yang akan terkonversi. Di Pulau Jawa dan Bali (yang kondisi lahan sawahnya sangat subur dan telah semakin menyusut) lahan sawah yang akan terkonversi mencapai 49 persen (Winoto, 2005). Berdasarkan pengalaman yang terjadi selama ini, efektivitas UU ini akan sangat tergantung pada konsistensi dan koordinasi antar sektor, mulai dari tingkat pusat sampai di level paling rendah; dan sikap proaktif masyarakat dalam memonitor implementasi program sangat diperlukan.



3.2. Gambaran Secara Mikro

Profil lahan pertanian pangan hanya dapat dijelaskan dengan baik melalui pendalaman tentang karakteristik rumah tangga pertanian pangan. Dalam konteks seperti itu, sangat penting untuk disimak statistik yang dihasilkan dari pendataan usahatani yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2009 (PUT09). Menurut data tersebut, pada tahun 2009 jumlah rumah tangga usahatani penghasil komoditas pertanian utama adalah sekitar 17,8 juta, dengan catatan apabila petani mengusahakan lebih dari satu jenis komoditas maka tetap dihitung satu, mengacu pada komoditas utamanya. Rincian jumlah unit usahatani menurut jenis komoditas yang diusahakan adalah sebagai berikut : (1) untuk komoditas padi, jagung, dan kedele masing-masing adalah sekitar 14,99; 6,71; 1,16 juta unit usahatani; dan (2) komoditas tebu adalah sekitar 195 ribu unit usahatani. Menurut sebarannya, berdasarkan kelompok pulau adalah sebagai berikut : sebesar 58,6 persen berada di Pulau Jawa; di luar Pulau Jawa, yang terbanyak adalah di Sumatera sebesar 18,6 persen, dan yang terkecil adalah di Maluku dan Papua sebesar 1,3 persen (Tabel Lampiran 4).

Pola pengusahaan pada umumnya bersifat monokultur dan campuran. Pola campuran lebih banyak dilakukan oleh petani di Pulau Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara, sedangkan pola monokultur lebih populer di wilayah Kalimantan, dan wilayah lainnya berada dalam kisaran antar kedua tipe tersebut.

Sebaran petani menurut luas penguasaan menunjukkan bahwa bagian terbesar adalah petani dengan luas penguasaan antara 0,1 – 0,49 hektar. Penelusuran lebih lanjut dengan pendekatan kumulatif menghasilkan beberapa catatan sebagai berikut. Apabila angka 2 hektar (1,99 ha) digunakan sebagai batas untuk mendelienasi cakupan petani kecil, maka lebih dari 90 persen petani Indonesia termasuk dalam kategori tersebut. Namun apabila angka yang digunakan adalah 1 hektar, maka jumlahnya sekitar 76 persen; bahkan apabila angka diturunkan lagi menjadi 0,5 hektar ternyata jumlahnya masih lebih dari separuh (53 persen) sebagaimana dalam Tabel Lampiran 5.

Kondisi paling "gurem" adalah di Pulau Jawa, lokasi dimana 58 persen petani Indonesia berada. Dengan batas atas 1 hektar saja sekitar 90 persen diantaranya telah termasuk dalam kategori petani kecil. Selanjutnya apabila batas atas yang digunakan

Secara garis besar penyebab utama makin mengecilnya skala usahatani adalah terkait dengan pertambahan jumlah rumah tangga pertanian yang jauh lebih tinggi dari pada pertambahan luas areal pertanian baru, serta konversi lahan pertanian ke non pertanian dan pewarisan. Hal ini sebagai gambaran rata-rata, sedangkan yang terjadi di lapangan sangat beragam. Sejumlah besar petani luas pemilikannya bertambah kecil karena dibagi-bagikan kepada keturunannya (warisan) atau sebagian dijual, sebagian lainnya tidak lagi memiliki lahan pertanian dan beralih profesi (tidak lagi menjadi petani), dan sebagian lainnya (sebagian kecil) lahan pertaniannya bertambah luas karena membeli dari petani lainnya, baik di dalam desa maupun di luar desa.

Peningkatan jumlah petani kecil antara lain menyebabkan: (1) posisi tawar petani di pasar input dan pasar output pertanian menjadi semakin lemah, (2) kemampuan untuk melakukan investasi dalam usahatani menurun, (3) adopsi teknologi melambat, (4) kontribusi usahatani dalam pendapatan rumah tangga semakin kecil, dan (5) meningkatnya alokasi tenaga kerja rumah tangga petani ke sektor non pertanian dan migrasi tenaga kerja ke kota. Secara keseluruhan hal tersebut berimplikasi pada suksesti usahatani dan terjadinya involusi pertanian.

Melemahnya posisi tawar petani di pasar input dan output pertanian tidaklah mudah diatasi. Meskipun secara teoritis dapat diatasi melalui pengembangan asosiasi petani, namun secara empiris tidak mudah diwujudkan karena: (1) kepentingan petani sangat heterogen, (2) secara agregat, net benefit dari pengembangan kelembagaan asosiasi petani sangat kecil (bahkan di beberapa kasus negatif), sementara itu campur tangan pemerintah untuk menekan social cost dari pengembangan kelembagaan seperti itu masih kurang memadai.

Rendahnya kemampuan petani untuk melakukan investasi dalam usahatani tercermin dari beberapa fenomena berikut. Pada komunitas petani di wilayah agroekosistem persawahan, khususnya komunitas petani yang secara rutin menghadapi ancaman kekeringan, ternyata tingkat partisipasinya dalam pengadaan pompa irigasi hanya sekitar 8 persen. Pada komunitas petani di wilayah agroekosistem lahan kering tanaman perkebunan, upaya untuk melakukan peremajaan tanaman perkebunan dan

penanaman komoditas perkebunan yang produktivitasnya lebih tinggi adalah relatif rendah.

Semakin rendahnya kontribusi usahatani dalam struktur pendapatan rumah tangga dapat dilihat dari beberapa fenomena. Di daerah perdesaan Pulau Jawa, kontribusi pendapatan dari pertanian terhadap total pendapatan rumah tangga turun dari 50 persen menjadi 25 persen dalam periode 1995 – 2007 (Sudaryanto and Sumaryanto, 2008). Khusus untuk rumah tangga petani, kontribusi pendapatan dari usahatani terhadap pendapatan rumah tangga adalah sebagai berikut. Di agroekosistem persawahan di Pulau Jawa dan Luar Jawa masing-masing adalah 58 dan 46 persen. Dengan urutan yang sama, pada agroekosistem lahan kering berbasis usahatani tanaman pangan dan hortikultura adalah 52 dan 48 persen. Sementara di lahan kering berbasis tanaman perkebunan, di Luar P. Jawa adalah 67 persen (PSEKP, 2008).

Meningkatnya alokasi tenaga kerja rumah tangga petani ke pekerjaan non pertanian berimplikasi pada menguatnya sifat "part time" dalam aktivitas usahatani. Hasil penelitian PSEKP tahun 2008, menunjukkan bahwa partisipasi rumah tangga petani pada kegiatan berburuh tani, usaha non pertanian, dan berburuh di sektor non pertanian masing-masing adalah 61,0; 36,0; dan 22,0 persen. Apabila unit analisisnya adalah individu, maka terdapat tiga kelompok kegiatan yang partisipasinya sangat menonjol, yaitu: (i) di usahatani sendiri saja sebesar 37 persen; (ii) di usahatani sendiri dan berburuh tani sebesar 20 persen, dan (iii) di usahatani dan usaha rumah tangga sektor non pertanian sebesar 12 persen.

Meningkatnya jumlah petani kecil dan menyempitnya rata-rata land size juga mendorong migrasi tenaga kerja rumah tangga petani ke luar desa, terutama yang berpendidikan lebih tinggi. Hasil analisis data PATANAS 2007 (di-"up date" pada tahun 2008) menunjukkan bahwa probabilitas individu anggota rumah tangga petani (multinomial logit) untuk memilih bekerja di desa, di dalam dan di luar desa, dan di luar desa masing-masing adalah 78,5; 7,1; dan 14,4 persen. Faktor-faktor yang berpengaruh nyata adalah luas lahan milik (negatif), tingkat pendidikan (positif), dan fragmentasi lahan garapan (negatif).

Keseluruhan kondisi tersebut tidak mendukung sukseksi usahatani. Probabilitas petani ingin, ragu-ragu, dan tidak ingin mewariskan usahatannya kepada generasi penerusnya masing-masing adalah sekitar 24 persen, 63 persen, dan 13 persen. Faktor-faktor yang mempengaruhi peluang tersebut lebih banyak berada dalam dimensi sosial – budaya, yakni: pendidikan kepala keluarga (negatif), kesukaan terhadap pekerjaan di pertanian (positif), dan faktor sosial budaya yang berkenaan dengan wasiat/pewarisan (positif). Artinya, jika pendekatan yang ditempuh adalah "business as usual", maka instrumen ekonomi tidak akan efektif. Diperlukan lebih banyak pelibatan aspek-aspek sosial budaya dalam instrumen kebijakan dalam rangka mengembangkan sistem pertanian yang lebih tangguh, yaitu diisi tenaga-tenaga kerja pertanian produktif. Fenomena ini perlu diantisipasi mengingat tantangan di masa mendatang semakin berat, khususnya dampak dari perubahan iklim.

IV. ISU-ISU DAN PERMASALAHAN DALAM PERLUASAN LAHAN PERTANIAN

4.1. Aspek Hukum Status Penguasaan Lahan

Perluasan lahan pertanian dapat dilakukan dengan cara mendayagunakan lahan yang sebelumnya bukan lahan pertanian menjadi lahan pertanian. Syaratnya adalah bahwa sudut pandang peraturan dan perundang-undang di bidang pertanahan dan kebijakan tataruang lahan dimungkinkan untuk didayagunakan menjadi lahan pertanian.

Dari sudut pandang penguasaannya, lahan yang dapat digunakan untuk perluasan lahan pertanian adalah tanah yang dikuasai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Pengelolaan atau dasar penguasaan atas tanah. Untuk usaha pertanian rakyat, dalam hubungannya dengan masalah status penguasaan ini permasalahan yang dihadapi dalam perencanaan, monitoring dan evaluasi terutama terkait dengan kelengkapan administrasinya. Hal ini tidak lepas dari fakta bahwa sampai saat ini sebagian besar penguasaan lahan oleh sebagian besar petani belum memiliki legalitas yang kuat. Diperkirakan saat ini jumlah persil-persil lahan pertanian yang belum bersertifikat tidak kurang dari 30 persen. Sebagai ilustrasi, HKTl menyebutkan bahwa sampai dengan tahun 2003 lahan pertanian di perdesaan (sekitar 25 juta ha), yang bersertifikat baru sekitar separuhnya. Itupun, sebagian besar adalah lahan pertanian di P. Jawa dan lahan-lahan pertanian yang lokasinya di permukiman wilayah perdesaan. Untuk di luar P. Jawa, persil-persil lahan pertanian yang lokasinya berada di luar permukiman desa sebagian besar belum bersertifikat.

Pada dasarnya, permasalahan yang berkenaan dengan sistem kelembagaan penguasaan lahan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari warisan kolonial. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari sistem perundang-undangan yang diperkenalkan oleh pemerintah Hindia Belanda selama 3 abad. Di antara berbagai perangkat hukum itu, yang paling mendasar adalah Undang-Undang Agraria 1870 (*Agrarische Wet*). Dengan undang-undang tersebut, pihak swasta memperoleh kesempatan untuk menanamkan modalnya (terutama dalam bidang perkebunan) dan ada pengakuan terhadap hak-hak rakyat setempat (Hutagalung, 1985). Implementasi undang-undang tersebut mendorong

tumbuhnya perkebunan-perkebunan besar di Indonesia pada waktu itu. Pemerintah Belanda yang didukung oleh kelompok liberal mengharapkan bahwa pembebasan kegiatan ekonomi akan dapat mendorong transformasi ke arah perekonomian modern (Wiradi, 1990, Wiradi, 2000).

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, maka *Agarische Wet* (Staatblad 1870 No. 55) dicabut. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya pada Bab II Pasal 161 disebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan hak atas tanah mencakup macam-macam hak: (a) hak milik, (b) hak guna usaha, (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 di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 532 (Anonymous, 1993).

Sepanjang pelaksanaannya serius dan konsisten, sebenarnya harapan untuk perbaikan sistem penguasaan tanah di Indonesia cukup terbuka. Landasan politik untuk pembaruan agraria telah dinyatakan dalam Pasal 6 Tap MPR RI Nomor IX/MPR/2001, yaitu: melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan; melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (land reform); menyelenggarakan pendataan pertanahan; menyelesaikan konflik-konflik; memperkuat kelembagaan; dan mengupayakan pembiayaan.

Secara empiris, perkembangan reforma agraria di Indonesia diwarnai dengan pasang surut situasi dan kondisi politik yang dianut pemegang kekuasaan. Hal ini karena reforma agraria memang lebih banyak berkenaan dengan dimensi politik. Pada masa Orde Lama, pemahaman tentang reforma agraria lebih mengarah pada aspek land reform. Pada masa Orde Baru, topik tentang reforma agraria tak pernah muncul dalam agenda kebijakan nasional. Sejak Era Reformasi, agenda reforma agraria muncul kembali.

¹ Pasal 16 Bab II ini mengacu pada Bab I Pasal 4 ayat (1) tentang Dasar-Dasar dan Ketentuan-Ketentuan Pokok mengenai hak menguasai dari negara.

² Pasal 53 termasuk dalam Bab IV yakni tentang Ketentuan-Ketentuan Peralihan. Pasal ini terdiri dari 2 ayat. Dalam ayat (1) disebutkan bahwa hak-hak yang sifatnya sementara ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Menurut data dari Badan Pertanahan Nasional (BPN), selama periode 1960 - 2000 total lahan yang didistribusikan dalam rangka program land reform adalah sekitar 850 ribu hektar yang berarti sekitar 3 persen dari total lahan pertanian yang didayagunakan (cropland in use). Jumlah rumah tangga penerima redistribusi tanah sebanyak 1.292.851 keluarga, dengan rata-rata luas 0,66 hektar. Dari angka-angka tersebut, sekitar 339 ribu hektar berlokasi di Pulau Jawa (6 persen dari lahan total lahan pertanian di wilayah Jawa), dengan jumlah rumah tangga penerima sebanyak 816.849 KK dengan rata-rata luas 0,42 hektar. Dibandingkan dengan jumlah rumah tangga potensial yang seharusnya menerima redistribusi tanah, angka-angka tersebut termasuk sangat rendah; apalagi diperbandingkan dengan pelaksanaan land reform yang pernah dilakukan oleh Jepang (1948), Taiwan (1953) ataupun Vietnam Selatan (1970) (Prosterman, 2002).

4.2. Aspek Kesesuaian Lahan

Proses produksi pertanian pada dasarnya sangat terkait dengan hukum-hukum biologi dari spesies tumbuhan dan atau hewan yang dijadikan komoditas usahatani. Oleh karena itu, pertumbuhan vegetatif dan produktif yang optimal tidak dapat dilepaskan dari aspek agroklimat. Dengan demikian, perluasan lahan pertanian harus memperhatikan dengan baik aspek kesesuaian lahan.

Dalam perluasan areal pertanian, perluasan lahan sawah mempunyai posisi khusus. Hal ini mengingat, lahan sawah: (1) sebagai basis untuk menghasilkan komoditas pangan strategis (padi), (2) sawah adalah suatu sistem ekosistem lahan pertanian yang karakteristiknya khas; dalam arti mensyaratkan adanya sistem irigasi yang secara teknis dan managerial lebih canggih dari pada usahatani tanaman pangan lainnya, dan (3) membutuhkan biaya investasi yang lebih mahal.

Menurut data teknis, potensi perluasan lahan sawah sebenarnya masih cukup besar. Secara keseluruhan seluas 24,5 juta hektar lahan yang secara agroklimat sesuai untuk dijadikan sawah. Dari jumlah tersebut yang telah didayagunakan adalah sekitar 8,5 juta hektar, yang berarti masih ada potensi perluasan sekitar 16 juta hektar (Mulyani dan Agus, 2006). Sebagian besar lahan sawah yang masih dapat didayagunakan berada di Papua dan Maluku, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi. Menyimak distribusi spatialnya,

untuk me realisasikannya sangatlah tidak mudah. Kendala utama tidak hanya terletak pada mahalannya biaya investasi untuk pengembangan prasarana irigasi, tetapi juga kesiapan infrastruktur fisik pendukung (jalan raya, pasar, listrik, dan sebagainya), teknologi usahatani, kelembagaan pendukung usaha pertanian, dan kesiapan sumberdaya manusia setempat.

Sampai saat ini pendayagunaan lahan pertanian sebagai penghasil pangan masih sangat bias ke lahan persawahan. Sementara, pengembangan teknologi usahatani, investasi di bidang infrastruktur, pengembangan kelembagaan, dan sebagainya sangat bias pada agroekosistem persawahan. Akibatnya, pada waktu perluasan lahan sawah semakin sulit dilakukan dan laju pertumbuhan produktivitas usahatani lahan sawah tak dapat dipacu, maka upaya mendorong pertumbuhan produksi pangan juga semakin menurun.

4.3. Aspek Ketersediaan Infrastruktur

Pada dasarnya, infrastruktur pertanian secara langsung dan tidak langsung sangat berhubungan erat dengan infrastruktur perdesaan. Secara garis besar infrastruktur perdesaan yang mempengaruhi perkembangan pertanian dapat dipilah menjadi dua kategori. yaitu: (i) bukan bagian dari pembangunan pertanian, tetapi keberadaannya sangat berperan penting untuk mendukung pembangunan pertanian, dan (ii) merupakan bagian integral dari pembangunan pertanian. Tercakup dalam kategori (i) antara lain adalah jalan perdesaan, pasar desa, listrik perdesaan, dan lain sebagainya; sedangkan yang termasuk dalam kategori (ii) antara lain adalah sistem irigasi dan drainase, jalan usahatani, terminal agribisnis, infrastruktur di bidang penyuluhan pertanian, infrastruktur di bidang perkreditan pertanian.

Pengaruh ketersediaan infrastruktur terhadap perkembangan produksi pertanian tergantung pada jenis, kuantitas, dan kualitasnya. Secara garis besar, peranan ketersediaan infrastruktur dalam mendukung perkembangan pertanian dapat dipilah melalui:

- (1) kontribusinya dalam pengembangan kapasitas sumberdaya lahan dan air untuk usahatani

- (2) kontribusinya dalam mengurangi risiko usahatani
- (3) kontribusinya dalam memperlancar pengadaan masukan dan penyaluran keluaran usahatani
- (4) kontribusinya dalam pengadaan modal usahatani
- (5) kontribusinya dalam meningkatkan akses terhadap sumber-sumber inovasi teknologi

Kondisi obyektif di lapangan menunjukkan bahwa pada saat ini situasi dan kondisi infrastruktur perdesaan/pertanian relatif banyak yang rusak. Selain itu, juga diindikasikan bahwa kelembagaan sistem pemanfaatan dan pemeliharaan mengalami degradasi (Sumaryanto dkk, 2003). Kombinasi dari kualitas fisik infrastruktur yang buruk dan sistem pemanfaatan serta pemeliharaan yang kurang baik mengakibatkan kinerja infrastruktur turun sehingga manfaat ekonomi yang dihasilkan menjadi lebih rendah dari potensinya. Dalam jangka pendek yang mudah diamati adalah meningkatnya biaya yang harus ditanggung oleh pemanfaat langsung, turunnya produktivitas usaha, atau kombinasi dari keduanya. Dalam jangka panjang adalah terjadinya kontraksi manfaat tak langsung dari kaitan ke depan (*forward linkage*) dan ke belakang (*backward linkage*), turunnya produktivitas faktor-faktor produksi dan lambatnya pertumbuhan kesempatan kerja dan usaha. Kesemuanya itu pada akhirnya menyebabkan melambatnya pertumbuhan ekonomi di wilayah yang bersangkutan.

Dalam kasus kerusakan infrastruktur transportasi, apabila tidak segera diperbaiki akan berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi dan pengembangan wilayah serta mempersulit upaya peningkatan pendapatan masyarakat dan distribusinya. Hal ini sangat terkait dengan peran strategis infrastruktur dalam pembangunan ekonomi. Di perdesaan, peran strategis infrastruktur transportasi adalah dalam mendukung mobilitas sumberdaya pertanian dan perdesaan serta perkembangan sektor non pertanian di perdesaan. Beberapa studi empiris di berbagai negara berkembang menunjukkan hal tersebut (Binswanger et al, 1993; JBIC, 2004; Zhu and Luo, 2006; Yamauchi et al, 2008;).

Secara ringkas, ilustrasi di atas perlu dijadikan pertimbangan dalam mengevaluasi kebijakan di bidang pengembangan infrastruktur. Dinamika dan arah perkembangan sosial ekonomi perdesaan dimana komunitas petani tercakup di dalamnya semestinya diperhitungkan dan dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan dan strateginya.

Dengan kata lain, antisipasi terhadap arah perkembangan tersebut harus diperlakukan sebagai salah satu faktor yang harus dipertimbangkan dalam penentuan skala prioritas pengembangan infrastruktur.

Sesungguhnya pengaruh ketersediaan infrastruktur terhadap peningkatan produksi dan pendapatan terjadi melalui suatu mekanisme yang kompleks. Efek sinergis antar komponen infrastruktur terhadap produksi tidak bersifat linier dan belum tentu permanen. Sementara, umpan balik yang tercipta dapat mengubah derajat komplementaritas antar komponen itu sendiri. Sebagai ilustrasi, semula keberadaan jalan usahatani dan sistem irigasi di suatu desa secara simultan mendorong intensitas tanam dan penerapan teknologi budidaya pra panen, panen, dan pasca panen padi, dan pada akhirnya pendapatan petani meningkat. Meningkatnya surplus padi mendorong berkembangnya industri penggilingan. Seiring dengan perkembangan ekonomi wilayah dimana desa tersebut tercakup di dalamnya, terjadi pula proses urbanisasi dan pertumbuhan penduduk. Berbagai aktivitas non pertanian berkembang, permintaan barang-barang dan jasa-jasa meningkat kuantitas dan jenisnya, serta tata nilai masyarakatpun berubah. Kebutuhan lahan untuk perluasan jalan, pemukiman, toko-toko, bangunan-bangunan untuk industri pengolahan, dan sebagainya meningkat. Permintaan terhadap daging, sayuran, dan buah-buahan juga meningkat. Hal ini merupakan umpan balik yang mendorong terjadinya perkembangan diversifikasi pertanian, bahkan kesempatan kerja dan usaha di sektor pertanian dan non pertanian. Berkaitan dengan itu, sebagian lahan sawah beralih fungsi dan secara empiris perubahan ini ikut berkontribusi pada degradasi kinerja sistem irigasi. Dengan demikian, derajat komplementaritas jalan usahatani dan jalan perdesaan dengan infrastruktur irigasi berubah, yang efek sinergisnya sebagai fasilitas pendukung pertumbuhan produksi padi menurun.

Dalam lingkup mikro, terlebih-lebih jika konteksnya difokuskan hanya pada peningkatan pendapatan petani ataupun penduduk perdesaan yang bersangkutan, fenomena seperti tersebut di atas tidak perlu dikhawatirkan. Akan tetapi jika kasus-kasus seperti itu terjadi di banyak tempat dan meluas, maka berimplikasi serius terhadap kepentingan negara dalam penyediaan pangan nasional. Manfaat yang dipetik dari biaya investasi yang telah ditanamkan untuk pengembangan infrastruktur terkait menjadi lebih rendah dari yang direncanakan semula. Hal ini meskipun secara teoritis akibat dari

kelangkaan pasokan pangan akan diikuti dengan naiknya harga komoditas yang bersangkutan, sehingga mendorong motivasi petani untuk kembali mengusahakannya. Mekanisme penyesuaian dan terbentuknya keseimbangan yang baru atas kondisi tersebut tidaklah sederhana. Selain adanya “time lag”, muncul pula kendala baru, yaitu lahan sawah yang telah berubah fungsi sulit untuk dikembalikan fungsinya menjadi lahan sawah kembali (irreversible).

Manfaat sosial pengembangan infrastruktur di perdesaan agraris sangat dipengaruhi oleh tingkat kesesuaiannya dengan potensi sumberdaya pertanian setempat. Hal ini berimplikasi pada jenis, kuantitas, dan kualitas infrastruktur yang dikembangkan yang harus memperhitungkan situasi dan kondisi agroekosistem dan kemungkinan arah perkembangannya di masa mendatang.

Secara normatif, ukuran manfaat sosial tidak hanya mencakup aspek pertumbuhan ekonomi, tetapi juga aspek keadilan dan kelestarian lingkungan. Hal ini tak lepas dari landasan filosofis bahwa pengembangan infrastruktur dibiayai dari dana publik, untuk kepentingan publik, dan manfaat yang tercipta pada dasarnya tergantung kinerja operasi dan pemeliharaan yang juga ditentukan oleh partisipasi publik.

4.4. Biaya Investasi

Petani adalah pelaku ekonomi yang juga berperilaku rasional. Oleh karena itu, jika dapat melakukan perluasan lahan garapan dan tindakannya itu dipandang dapat meningkatkan pendapatannya, maka upaya ini juga akan dilakukannya. Secara empiris, sangat sulit bagi petani untuk memperluas lahan garapannya, terutama di Pulau Jawa dan beberapa wilayah perdesaan Luar Pulau Jawa yang penduduknya sudah cukup padat, karena tiadanya lahan yang tersedia.

Sebagian besar petani Indonesia adalah petani kecil dengan kemampuan swadana untuk usahatani yang sangat terbatas. Oleh sebab itu, apabila petani yang bersangkutan masih memiliki lahan yang belum didayagunakan untuk usahatani dan kemudian ingin memanfaatkannya untuk usahatani (investasi untuk memperluas lahan usahatannya), maka kemampuannya juga relatif terbatas.

Dalam konteks makro, investasi untuk perluasan lahan pertanian pangan tentunya tidak hanya mencakup investasi untuk irigasi dan jalan usahatani, tetapi apabila dibutuhkan perlu pula dipertimbangkan investasi untuk infrastruktur pendukung lainnya, seperti pasar, jalan desa, dan sebagainya. Pada prinsipnya bahwa pembangunan pertanian haruslah terintegrasi dengan pembangunan perdesaan yang perlu dipertimbangkan dalam perluasan lahan pertanian.

Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk menghemat anggaran adalah menempuh strategi “rambatan”. Dalam strategi ini, perluasan areal pertanian dilakukan dengan kombinasi dari cara-cara sebagai berikut. Pertama, dengan mengoptimalkan lahan-lahan di perdesaan yang masih tersedia yang secara teknis dan sosial ekonomi dimungkinkan untuk didayagunakan sebagai lahan pertanian. Kedua, perluasan lahan pertanian tersebut kemudian diperlebar ke lokasi di sekitar desa, misalnya di lahan bekas kawasan hutan yang berada di dekat desa dan secara legal formal fungsinya dapat dibuka untuk lahan pertanian. Ketiga, perluasan lahan dengan memanfaatkan lahan bekas transmigrasi yang terbengkelai. Keempat, perluasan lahan pertanian dengan memanfaatkan lahan terlantar.

Terkait dengan persyaratan teknis dan managerial yang diperlukan untuk usahatani, investasi yang paling mahal adalah perluasan lahan pertanian untuk didayagunakan menjadi lahan sawah. Biaya yang diperlukan untuk membangun prasarana irigasi semakin mahal, terlebih-lebih apabila diperlukan pula adanya pembangunan reservoir (waduk dan atau bentungan). Selain meningkatnya harga bahan dan peralatan yang diperlukan, biaya pengadaan (transportasi), upah, bahan bakar, dan sebagainya juga mahal. Kenaikannya menjadi cenderung berlipat karena lahan-lahan yang kelayakan teknis dan sosial ekonominya sangat baik untuk dijadikan sawah semakin terbatas, semakin jauh dari pusat-pusat perekonomian, dan kadang-kadang biaya untuk pembebasan lahan dalam rangka pembangunan infrastruktur (waduk, saluran primer, saluran sekunder, saluran tertier, dan saluran pembuangan) juga semakin mahal. Terkait dengan kondisi itu, salah satu cara yang paling layak ditempuh adalah dengan melakukan rehabilitasi jaringan-jaringan irigasi yang telah ada, sedangkan perluasan melalui pencetakan sawah baru perlu ditempuh dengan strategi “rambatan” sebagaimana dimaksud di atas.

masalah pendataan yang tentunya sangat dibutuhkan dalam rangka perencanaan, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan program. Aspek ini perlu dipertimbangkan dengan baik dalam pengorganisasian pelaksanaan kegiatan di lapangan.

Masalah yang berkaitan dengan hamparan juga berkenaan dengan jenis usahatani yang akan dikembangkan. Secara alamiah, kesesuaian lahan untuk masing-masing jenis komoditas tidak selalu berimpit dengan pola distribusi spatial yang dikehendaki menurut sudut pandang ekonomi. Aspek ini perlu ditangani secara seksama dalam penggabungan (matching) aspek teknis – ekonomi – sosial dalam perencanaan spatial perluasan lahan pertanian yang dibuat oleh masing-masing sub sektor. Tujuannya adalah agar inefisiensi dalam pemanfaatan lahan dapat diminimalisasi.

4.7. Aspek Keberlanjutan

Aspek keberlanjutan yang dimaksud adalah mencakup keberlanjutan dari pendayagunaan areal baru itu sendiri sebagai suatu entitas ekonomi, dan keterkaitan timbal-baliknya dengan wilayah sekitarnya dalam hal kelestarian lingkungan fisik dan sosial ekonomi. Permasalahan yang secara langsung dan tidak langsung terkait dengan aspek ini harus diperhitungkan sejak awal agar berbagai ekse negatif dari perubahan tataguna lahan dapat diantisipasi sejak awal.

Keberlanjutan perluasan areal pertanian ditentukan oleh kelayakan teknis, kelayakan finansial/ekonomi, kelayakan lingkungan (evironmental aspect), dan akseptabilitas sosial dari program tersebut. Pendekatannya perlu dilakukan secara simultan dan terpadu karena sifatnya saling mempengaruhi.

4.8. Kebijakan Yang Terkait Dengan Akses Petani Terhadap Lahan

Berbagai penelitian empiris menunjukkan bahwa di perdesaan (terutama di P. Jawa) proporsi petani penggarap yang tidak memiliki lahan sendiri cukup banyak. Di perdesaan agroekosistem sawah, proporsinya tak kurang dari 20 persen. Mereka menggarap lahan milik orang lain dengan cara menyewa dan atau bagi hasil.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan akses petani terhadap lahan akan sangat kondusif untuk mempercepat pencapaian sasaran perluasan lahan pertanian. Kelompok

sasaran utama yang perlu diprioritaskan adalah rumah tangga perdesaan yang berlahan sempit dan atau buruh tani dan atau petani penggarap murni.

Meskipun bentuk penguasaan lahan yang paling diharapkan adalah pemilikan, namun di beberapa wilayah sangat sulit untuk dapat diwujudkan. Di wilayah seperti itu, sistem bagi hasil yang cukup menguntungkan petani penggarap dapat ditempuh. Salah satu contoh konkrit dari pola ini adalah program sistem bagi hasil yang diterapkan oleh Perhutani di Pulau Jawa melalui Hutan Kemasyarakatan yang merupakan penyempurnaan dari pola “magersari” yang sejak beberapa dekade yang lalu telah dijalankan. Dalam pola ini, petani tidak hanya memperoleh manfaat dari hasil tanaman sela, tetapi juga diberi bagian (bagi hasil) dari tanaman pokoknya yakni hasil penjualan kayu dan hasil hutan lainnya dari Perhutani.

Perusahaan-perusahaan lain yang mempunyai konsesi lahan cukup luas dan belum tergarap juga dapat diajak berpartisipasi dalam meningkatkan akses petani terhadap lahan. Sudah barang tentu, aspek legal formal yang menguntungkan kedua belah pihak perlu dirancang secara adil, sistematis, holistik, dan sistem administrasinya dilakukan secara cermat. Untuk mencegah terjadinya eksese yang merugikan kedua belah pihak, maka pendataan yang baik, monitoring secara rutin, dan evaluasi secara reguler perlu dilakukan dengan baik dan pelaksanaannya didasarkan atas pendekatan partisipatif dengan masyarakat yang terkait.

4.9. Skim Pembiayaan

Pada program perluasan areal pertanian rakyat yang pelaksanaannya dibiayai dengan APBN, maka persoalan skim pembiayaan perlu diantisipasi sejak awal. Dalam konteks ini, perlu dipertimbangkan implikasi dari Desentralisasi/Otonomi Daerah. Konteks yang dimaksud adalah rancangan dasar skim pembiayaan ditentukan oleh pusat, namun dimungkinkan adanya modifikasi di tingkat operasional di daerah sesuai dengan keragaman antar daerah. Meskipun demikian prinsip-prinsip yang harus dipenuhi dalam penggunaan anggaran haruslah jelas dan tegas agar dapat diaudit, sehingga akuntabilitas pelaksanaan program dapat diwujudkan.

Dalam perancangan skim pembiayaan, perlu pula dipertimbangkan adanya perbedaan karakteristik antar sub sektor. Pola temporal kebutuhan biaya untuk pengembangan usahatani tanaman pangan adalah berbeda dengan tanaman perkebunan. Dalam sub sektor pangan sendiri, sebaran temporal dari kebutuhan dana untuk pencetakan sawah adalah berbeda dengan perluasan pertanian pangan lahan kering. Jika perbedaan karakteristik demikian itu dimungkinkan untuk diinkorporasikan dalam skim pembiayaan, maka efektivitas penggunaan anggaran tentu akan lebih tinggi.

4.10. Aspek Koordinasi

Lahan adalah sumberdaya strategis yang dibutuhkan oleh semua sektor perekonomian. Demikian strategisnya sehingga nilai-nilai yang melekat pada sumberdaya ini mencakup hampir keseluruhan aspek kehidupan manusia. Tidak hanya dimensi ekonomi tetapi juga politik, budaya, keamanan, bahkan ideologi. Dinamikanya sangat ditentukan dan sekaligus juga menentukan arah perkembangan peradaban manusia dalam horizon waktu yang panjang. Hal ini dapat disimak dari peranan sumberdaya lahan yang seringkali menjadi salah satu sumber konflik antarkelompok, antarsuku, bahkan antarbangsa. Kesemuanya itu berimplikasi bahwa perencanaan dalam pendayagunaan sumberdaya lahan harus melibatkan banyak pihak. Artinya, aspek koordinasi menjadi salah satu kunci sukses untuk mewujudkan sistem pendayagunaan sumberdaya lahan yang optimal.

Koordinasi dalam perluasan lahan pertanian mencakup koordinasi vertikal dan horizontal secara terpadu. Dalam koordinasi vertikal, pengorganisasian dari pemerintah pusat – provinsi – kabupaten – kecamatan – desa – komunitas lokal harus dirancang dengan seksama. Dalam koordinasi horizontal, pengorganisasian antar sektor harus dirancang berdasarkan tingkat kepentingan dan kesesuaian tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Secara empiris, untuk mewujudkan sistem koordinasi yang efektif seringkali terkendala oleh dua hal berikut. Pertama, permasalahan yang muncul sebagai akibat masih belum terselesaikannya dualisme dalam paradigma antara masyarakat adat dengan penyelenggara pemerintahan. Kedua, ketersediaan database pertanahan yang sangat

terbatas dan antarinstansi terkait sering kali tidak sinkron. Keterbatasan database merupakan implikasi dari sangat luasnya wilayah negeri ini dan di sisi lain sumberdaya untuk penertiban administrasi pertanahan terbatas; sedangkan ketidak sinkronan terjadi karena perbedaan metodologi antarsektor dalam pengukuran.

V. POTENSI PERLUASAN AREAL PERTANIAN

5.1. Basis Pemahaman

Potensi perluasan areal pertanian tidak sama dengan luas lahan yang tersedia dari hasil pemetaan kesesuaian lahan, karena parameter yang digunakan dalam pemetaan kesesuaian lahan hanya mencakup variabel-variabel agroklimat. Di sisi lain, untuk kepentingan operasional pendayagunaan lahan untuk pertanian masih ada sejumlah faktor yang harus dipertimbangkan. Setidaknya ada 5 aspek lain yang harus dipertimbangkan, yaitu: (1) status penguasaan, (2) wilayah administrasi (lokasi), (3) ketersediaan tenaga kerja, dan (4) ketersediaan infrastruktur untuk pengadaan input dan penyaluran output usahatani, dan (5) peluangnya untuk dikonversi menjadi lahan pertanian dalam kaitannya dengan rencana tata ruang (peruntukan lahan untuk pengembangan pemukiman, perkotaan, konservasi hutan, dan lain-lain). Luas lahan potensial untuk perluasan areal pertanian adalah sub set dari luas lahan hasil pemetaan kesesuaian lahan untuk pertanian.

Kelima faktor tersebut bermanfaat untuk meletakkan asumsi yang dipergunakan dalam membuat perkiraan tentang potensi ketersediaan lahan yang potensial untuk perluasan areal pertanian. Sebagai contoh, potensi areal yang menurut hasil pemetaan kesesuaian lahan untuk di suatu pulau adalah 1 juta hektar, setelah mempertimbangkan keempat faktor tersebut di atas diasumsikan secara realistis bahwa dalam jangka menengah adalah 10 persen, maka prediksi luas areal yang potensial untuk perluasan lahan sawah di lokasi tersebut adalah 100 ribu hektar. Dalam policy paper ini, angka-angka persentase didasarkan atas “expert judgement” dengan mempertimbangkan secara seksama kondisi empiris di lapangan yang digabungkan dengan intuisi dari sejumlah pakar yang diperoleh dari hasil diskusi di forum-forum formal terkait dan dalam forum-forum informal.

Sampai saat ini database tentang potensi lahan untuk perluasan areal pertanian yang tersedia belum terkompilasi dengan baik. Database yang ada adalah hasil pemetaan kesesuaian lahan dari Badan Litbang Pertanian. Kesesuaian lahan didasarkan atas altitude,

sedangkan di wilayah non pasang surut adalah sebesar 10 persen, maka potensi perluasan areal sawah di Sumatera diperkirakan seluas 295 ribu hektar, yang terdiri atas lahan rawa/pasang surut sekitar 95 ribu hektar dan lahan non rawa/pasang surut sekitar 200 ribu hektar.

Di Kalimantan, terdapat sekitar 2 juta hektar yang secara agroklimat sesuai, yang terdiri atas lahan rawa/pasang surut sekitar 1 juta hektar dan non rawa/pasang surut juga sekitar 1 juta hektar. Selain kelima faktor di atas, apabila dikaitkan dengan program mitigasi perubahan iklim, maka diasumsikan untuk lahan rawa persentasenya adalah sebesar 5 persen, sedangkan untuk lahan non rawa sebesar 10 persen. Dalam jangka pendek yang potensial untuk perluasan areal lahan sawah di Pulau Kalimantan adalah sekitar 150 ribu hektar, yang terdiri atas lahan rawa/pasang surut 50 ribu hektar dan lahan non rawa/pasang surut sekitar 100 ribu hektar.

Di Sulawesi, terdapat 1,4 juta hektar lahan yang sesuai untuk didayagunakan menjadi lahan sawah. Sebagian besar (seluas 1,1 juta hektar) adalah lahan non rawa/pasang surut. Untuk jangka menengah, asumsi yang cukup realistis untuk perluasan lahan di wilayah ini adalah sebesar 15 persen. Dengan demikian yang potensial untuk perluasan lahan sawah adalah sekitar 200 ribu hektar.

Di Pulau Jawa, meskipun menurut hasil pemetaan kesesuaian lahan (Tabel 1) masih ada sekitar 1,1 juta hektar lahan yang potensial namun sebagian besar terletak di kawasan hutan. Oleh karena itu, meskipun ketersediaan infrastruktur dan tenaga kerja sangat kondusif tetapi target perluasan areal sawah yang “realistis” diperkirakan hanya sekitar 10,0 ribu hektar. Dalam hal ini, maka tidak direkomendasikan adanya target perluasan areal pesawahan di Pulau Jawa. Program yang diprioritaskan di Pulau Jawa adalah rehabilitasi jaringan irigasi, terutama di level tertier dan sekunder.

Secara agregat dapat disimpulkan bahwa dengan memperhatikan aspek kesesuaian lahan dan agroklimat serta asumsi-asumsi yang didasarkan atas aspek-aspek sosial ekonomi, maka untuk jangka menengah potensi perluasan areal lahan sawah adalah sekitar 675 ribu hektar.

Perluasan areal pertanian untuk usahatani sawah tidak semata-mata dari lahan yang belum didayagunakan. Secara empiris, perluasan areal baku sawah dilakukan dengan cara



sub sektor penjabarannya didasarkan atas tugas pokok dan fungsi masing-masing lembaga yang bersangkutan.

Menurut data yang diacu oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, Kementerian Pertanian total luas lahan yang sesuai untuk pertanian masih ada sekitar 32 juta hektar (Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air, 2007). Apabila dikurangi dengan yang sesuai untuk dijadikan sawah seperti dibahas di atas, berarti potensi lahan yang secara agroklimat sesuai untuk pertanian lahan kering adalah sekitar 16,0 juta hektar.

Mengikuti alur pikir dalam pembahasan potensi perluasan areal sawah tersebut di atas, apabila diasumsikan yang potensial sekitar 10 persen maka total luas lahan yang dalam jangka menengah dapat dipandang potensial dimanfaatkan untuk perluasan lahan kering adalah sekitar 1,6 juta hektar. Distribusi spatialnya menurut pulau adalah sebagai berikut, untuk Pulau Sumatera, Pulau Jawa, dan Sulawesi masing-masing adalah seluas 610 ribu, 410 ribu, dan 205 ribu hektar; sedangkan di Pulau Kalimantan dan Papua masing-masing adalah seluas 25 dan 165 ribu hektar.

perluasan adalah untuk non sawah. Perincian untuk masing-masing Provinsi di Setiap Pulau/Kelompok Pulau tertera pada Tabel Lampiran 7 – 12.

Tabel 2. Target Perluasan Areal Pertanian 2010 – 2014 Dirinci Menurut Sub Sektor dan Pulau/Kelompok Pulau

	Satuan	Sumatera	Jawa + Bali	Nusa Tenggara	Kali-mantan	Sulawesi	Papua + Maluku	Total
Sawah	Ha	82.885	2.265	5.766	51.971	58.774	48.341	250.002
	Persen	33,15	0,91	2,31	20,79	23,51	19,34	100,00
Lahan kering	Ha	128.500	150	24.420	64.050	90.700	92.180	400.000
	Persen	32,13	0,04	6,11	16,01	22,68	23,05	100,00
Hortikultura	Ha	119.655	14.570	23.350	70.355	89.730	82.340	400.000
	Persen	29,91	3,64	5,84	17,59	22,43	20,59	100,00
Perkebunan rakyat	Ha	181.955	15.325	25.425	105.600	130.800	126.325	585.430
	Persen	31,08	2,62	4,34	18,04	22,34	21,58	100,00
Areal untuk HMT*)	Ha	103.895	17.120	19.405	58.370	75.920	76.290	351.000
	Persen	29,60	4,88	5,53	16,63	21,63	21,74	100,00
Padang penggembalaan	Ha	3.670	0	1.120	2.320	3.420	3.040	13.570
	Persen	27,04	0,00	8,25	17,10	25,20	22,40	100,00
Total	Ha	620.560	49.430	99.486	352.666	449.344	428.516	2.000.002
	Persen	31,03	2,47	4,97	17,63	22,47	21,43	100,00

*) HMT = Hijauan Makanan Ternak

terkait dengan sengketa/konflik penguasaan. Sebaliknya, banyak pula kasus bahwa tanah terlantar merupakan arena subur timbulnya konflik antar pihak-pihak yang berkepentingan; baik yang berkepentingan sejak awal maupun yang datang kemudian.

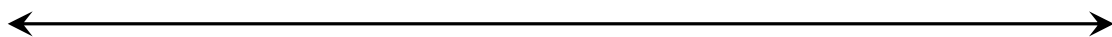
- Tanah terlantar rawan dijadikan obyek spekulasi. Spekulasi tanah tidak hanya berdampak negatif terhadap perekonomian tetapi juga tidak kondusif terhadap proses pembangunan secara keseluruhan, karena tanah merupakan sumberdaya strategis yang dibutuhkan oleh semua sektor ekonomi dan aspek kehidupan.

Setidaknya ada 3 dasar hukum yang dipergunakan sebagai landasan operasional penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yaitu:

- (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria;
- (2) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar;
- (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Menurut data dari BPN, sampai dengan Bulan September 2010 yang lalu terdapat sekitar 7,3 juta hektar tanah terlantar. Sudah barang tentu dari luasan tersebut yang dapat dimanfaatkan untuk perluasan areal pertanian hanya sebagian saja. Alasannya: (1) tidak semua tanah yang teridentifikasi terlantar dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar, dan (2) tidak semua tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar dapat dimanfaatkan untuk perluasan areal pertanian karena: (i) secara hukum, beberapa diantaranya sejak semula bukan diperuntukkan sebagai lahan pertanian, (ii) secara teknis dan sosial ekonomi, sebagaimana diantaranya tidak layak untuk perluasan areal pertanian.

Aspek lain yang juga perlu diperhatikan adalah bahwa proses penetapan status tanah terlantar (sejak inventarisasi – identifikasi – peringatan – penetapan) membutuhkan waktu 1 – 3 tahun. Meskipun inventarisasi dan identifikasi tanah terlantar sudah pula dilakukan sejak beberapa tahun lalu, namun dalam setahun terakhir ini telah ada yang



yang layak di wilayah yang bersangkutan harus selalu dikaitkan dengan aspek keberlanjutan. Selain itu, perlu pula diperhatikan adanya faktor-faktor teknis lain yang perlu dipertimbangkan dalam perencanaan, antara lain: (a) luasan yang tersedia dan penguasaannya; (b) kualitas, potensi produktivitas dan kesesuaian lahannya; (c) tingkat teknologi yang dipakai untuk mendayagunakan sumberdaya lahan tersebut; (e) kepadatan penduduk; dan (f) kebutuhan dan standard kehidupan masyarakat. Setiap faktor tersebut saling berinteraksi satu sama lain.

1. Pihak-pihak yang Berkepentingan (Stakeholder) dan Sifat Multifungsi Lahan

Pemahaman mengenai stakeholder yang terkait dengan perluasan areal pertanian tidak dapat dilakukan tanpa pengenalan dan pemahaman mengenai bentuk-bentuk kelembagaan penguasaan tanah, hak atas tanah, dan pasar lahan. Kejelasan mengenai hak penguasaan tanah dan hak-hak atas tanah sangat penting untuk dua aspek sekaligus. Pada satu sisi, untuk mengoptimalkan manfaat ekonomi dari pendaayagunaannya, pada sisi lain adalah untuk meminimalkan timbulnya sengketa dan konflik antar pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholder).

Terdapat berbagai macam bentuk penguasaan tanah, antara lain: (a) kepemilikan resmi sebagaimana tertera dalam sertifikat tetapi secara aktual tidak didayagunakan (misalnya tanah absentee); (b) kepemilikan legal beserta penggarapannya, atau keperluan penggunaannya telah dinyatakan secara jelas; (c) kepemilikan legal secara fisik yang diakui dan disetujui oleh masyarakat setempat; (d) tanah negara; (e) tanah adat; dan (f) tanah komunal.

Hukum, perundang-undangan, dan kelembagaan penguasaan tanah merupakan salah faktor-faktor yang menentukan struktur penguasaan dan pendaayagunaan lahan. Namun, seiring dengan perkembangan ekonomi dan sosial budaya, struktur penguasaan dan pendaayagunaan tersebut bersifat dinamis dan dalam konteks ini peranan pasar lahan sangat dominan, terutama di wilayah-wilayah perkotaan dan perdesaan yang budaya agrarisnya telah terdegradasi.

Pihak-pihak yang berkepentingan dengan sumberdaya lahan dapat berupa individu, komunitas, badan usaha, dan pemerintah. Tanpa berpretensi melakukan diskriminasi,

dalam RENSTRA Kementerian Pertanian disebutkan bahwa target perluasan 2 juta hektar adalah untuk areal pertanian rakyat. Dengan kata lain, perluasan areal pertanian yang dilakukan melalui investasi swasta tidak termasuk dalam target perluasan areal pertanian seluas 2 juta hektar yang akan dilaksanakan dalam periode 2010 – 2014.

Dari sudut pandang kepentingannya, pemilahan pihak-pihak yang berkepentingan itu terkait dengan motif penggunaan lahan. Ragam dan kombinasi jenis penggunaan sangat banyak karena lahan bersifat multifungsi (ESCAP, 1994; Wilson, 2007). Setidaknya ada 9 fungsi dari lahan yaitu:

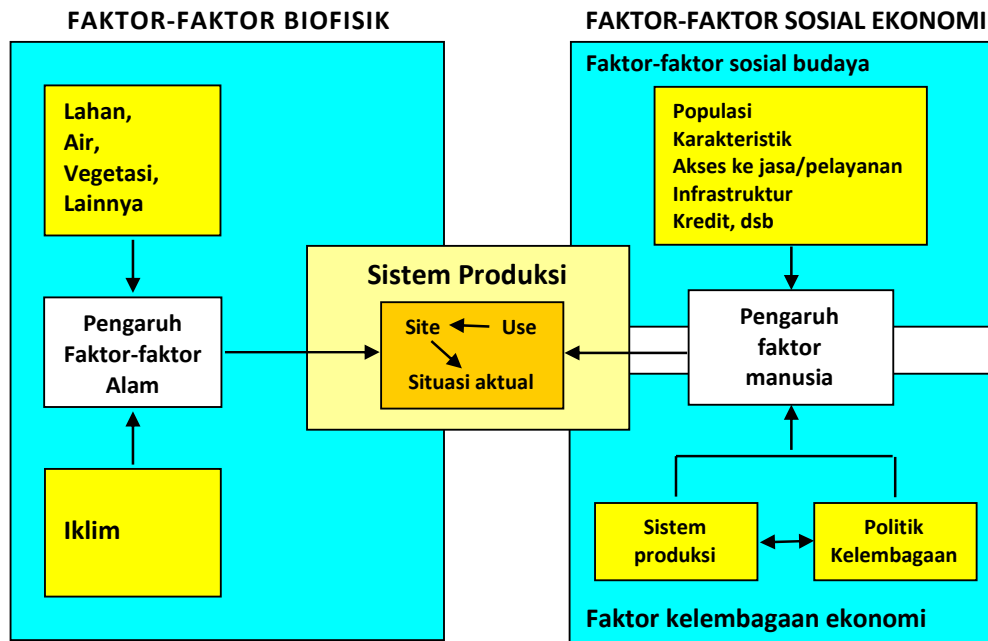
1. Lahan adalah basis utama sistem pendukung produksi pangan, serat, bahan bakar, karet, dan lain sebagainya (*the production function*).
2. Lahan adalah basis “terrestrial biodiversity” yang menyediakan habitat biologis dan sumber genetic untuk tanaman, hewan, dan microorganisme yang diperlukan manusia (*the biotic environmental function*).
3. Lahan dan pendaagunaannya berperan penting dalam mekanisme penyerapan emisi gas-gas yang mendorong pemanasan global dan radiasi (*the climate regulative function*).
4. Lahan berperan penting dalam mekanisme pengaturan cadangan dan aliran sumberdaya air permukaan maupun sumberdaya air tanah, baik dalam aspek kuantitas maupun kualitasnya (*the hydrologic function*).
5. Lahan merupakan gudang bahan mentah dan mineral yang digunakan manusia untuk memenuhi kebutuhannya (*the storage function*).
6. Lahan memiliki fungsi menerima, menyaring, menyangga, dan mentransformasikan zat-zat buangan (*the waste and pollution control function*).
7. Lahan menyediakan basis fisik yang diperlukan untuk tempat tinggal manusia, dan berbagai prasarana fisik industri serta aktivitas sosial, olah raga, rekreasi, dan lain sebagainya (*the living space function*).
8. Lahan adalah suatu media untuk menyimpan dan melindungi berbagai peninggalan budaya, dan suatu sumber informasi tentang kondisi iklim dan penggunaan lahan di masa lalu (*the archive or heritage function*).
9. Lahan berfungsi dalam penyediaan hamparan dan ruang untuk transportasi manusia, masukan dan produksi, dan untuk perpindahan tumbuhan dan hewan antar tempat dari suatu ekosistem alamiah (*the connective space function*).

2. Kualitas dan Keterbatasan Menurut Jenis Penggunaan dan Implikasinya

Kualitas sumberdaya lahan adalah khas. Sementara itu, motif penggunaannya beragam. Implikasinya, perencanaan penggunaan lahan membutuhkan serangkaian tahapan yang harus dilakukan. Setidaknya ada 11 tahapan kegiatan yang perlu dilakukan yaitu:



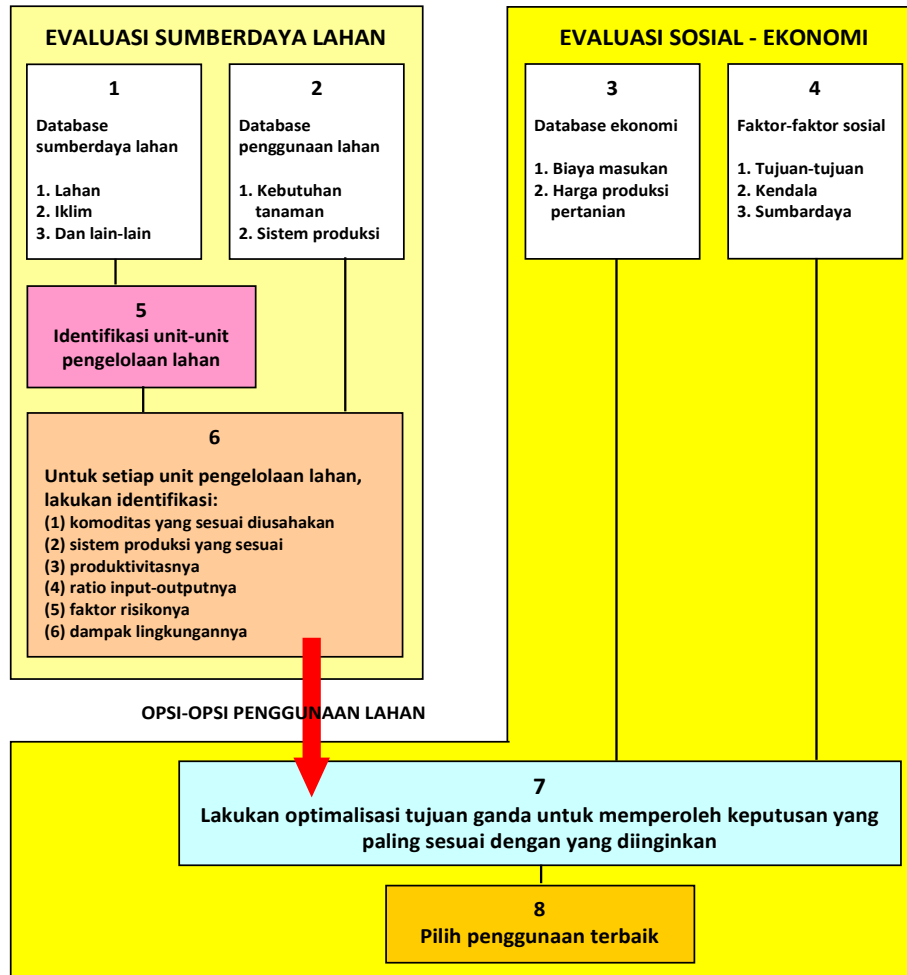
berdasarkan lokasi, skala, jenis komoditas, produksi, biaya, dan penerimaan. Secara garis besar, kerangka metodologinya dapat disimak dari Gambar 2.



Gambar 2. Kerangka Metodologi Evaluasi Sumberdaya Lahan

Secara umum, pemanfaatan database tersebut dalam proses pengambilan keputusan perluasan lahan pertanian khususnya dan pendayagunaan sumberdaya lahan untuk pertanian mencakup 8 tahapan berikut (Gambar 3):

- (1) Melakukan evaluasi kesesuaian lahan (dengan database sumberdaya lahan: kondisi lahan, iklim, dan lain sebagainya);
- (2) Melakukan evaluasi database penggunaan lahan (kebutuhan tanaman, sistem produksi)
- (3) Dengan menggunakan database sosial ekonomi, dilakukan analisis struktur ongkos dan penerimaan usahatani untuk memperoleh informasi tentang viabilitas finansial usahatani;
- (4) Identifikasi dengan baik tujuan-tujuan, kendala, dan sumberdaya sosial-ekonomi yang dihadapi dalam pengelolaan usahatani;
- (5) Berdasarkan hasil analisis yang diperoleh dari tahapan (1) tersebut di atas kemudian melakukan identifikasi unit-unit pengelolaan lahan;



Gambar 3 Tahapan pengkajian sumberdaya lahan untuk pengambilan keputusan dalam rangka perluasan areal pertanian

6.2.4. Keterpaduan Pertanian – Perdesaan dan Eksistensi Kelembagaan Lokal

Pembangunan pertanian tidak akan mencapai sasaran yang diharapkan apabila perencanaan dan pelaksanaannya tidak dipadukan dengan pembangunan perdesaan. Hubungan sinergis pertanian dan perdesaan terbentuk dari sifat komplementaritas faktor-faktor strategis yang mencakup aspek teknologi, kependudukan dan ketenaga kerjaan, struktur penguasaan tanah, infrastruktur, permodalan, dan sosial-budaya. Keterpaduannya semakin tampak pada perdesaan-perdesaan agraris, yakni sebagian besar penduduknya menggantungkan nafkahnya dari pertanian dan kelembagaan hubungan kerja pertanian merupakan salah satu inti dari kelembagaan sosial masyarakat desa tersebut.

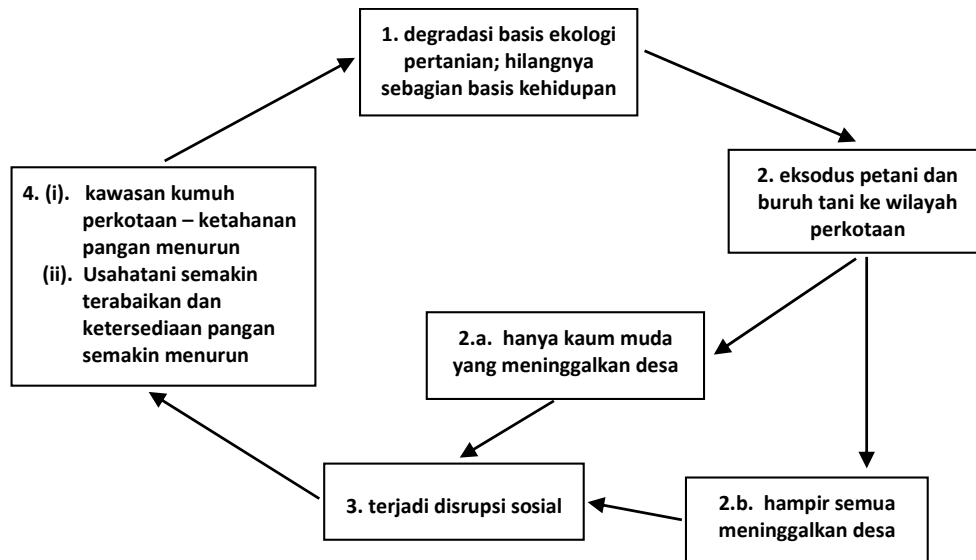
Seiring dengan perkembangan teknologi dan ekonomi, interaksi desa – kota semakin kuat. Dalam era globalisasi sekarang ini, pasar lokal – regional – internasional juga semakin terintegrasi. Namun, tak dapat dipungkiri bahwa di sebagian besar perdesaan di Indonesia peran kelembagaan sosial di perdesaan masih sangat mewarnai pasar tenaga kerja di perdesaan sehingga secara langsung dan tidak langsung masih menjadi faktor yang menentukan arah perkembangan pertanian.

Pemahaman keterpaduan desa – pertanian sangat diperlukan untuk mencapai tujuan dan sasaran perluasan areal pertanian karena:

- Secara historis, berbagai bentuk kelembagaan sosial dan budaya masyarakat perdesaan pada umumnya berkenaan dengan tiga substansi pokok yaitu: sumberdaya lahan, sumberdaya air, dan tenaga kerja. Mengingat bahwa pada umumnya orientasi kelembagaan tersebut berkenaan dengan aspek keadilan dan keberlanjutan, maka pengetahuan dan pemahaman mengenai kelembagaan tersebut merupakan masukan yang berharga dalam merumuskan platform negosiasi dan pengambilan keputusan antar stakeholder.
- Unsur-unsur pokok yang melandasi terbentuknya sinergi pertanian – desa merupakan variabel-variabel kunci yang dalam interaksinya dengan unsur-unsur luar adalah determinan dari dinamika sosial ekonomi perdesaan. Oleh karena itu, dapat dimanfaatkan sebagai masukan dalam merumuskan tindakan antisipasi terhadap keberlanjutan pendayagunaan sumberdaya lahan untuk pertanian. Contoh konkrit adalah variabel yang menjadi determinan distribusi barang dan jasa yakni jalan desa. Terkait fungsinya, jalan desa yang baik tidak hanya diperlukan untuk mendukung peningkatan produksi pertanian tetapi juga pembangunan ekonomi desa dalam arti luas, bahkan taraf hidup masyarakat desa yang bersangkutan. Namun seiring dengan meningkatnya interaksi desa – kota, perkembangan sektor non pertanian, dan pertumbuhan penduduk; peran tersebut dapat berdampak negatif terhadap eksistensi lahan pertanian. Hal ini dapat ditemui dari kasus-kasus konversi lahan sawah ke penggunaan non pertanian yang terjadi di berbagai perdesaan di P. Jawa, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi.
- Berbagai kasus di lapangan menunjukkan bahwa sebagian tokoh masyarakat tani atau pimpinan organisasi pengelolaan sumberdaya air seringkali berperan ganda sebagai

Terbaiknya aspek pelestarian lingkungan (ekologi) dapat mendorong terjadinya lingkaran setan kerusakan lingkungan – kemiskinan/runtuhnya ketahanan pangan. Urutan kejadiannya sebagai berikut (Gambar 4).

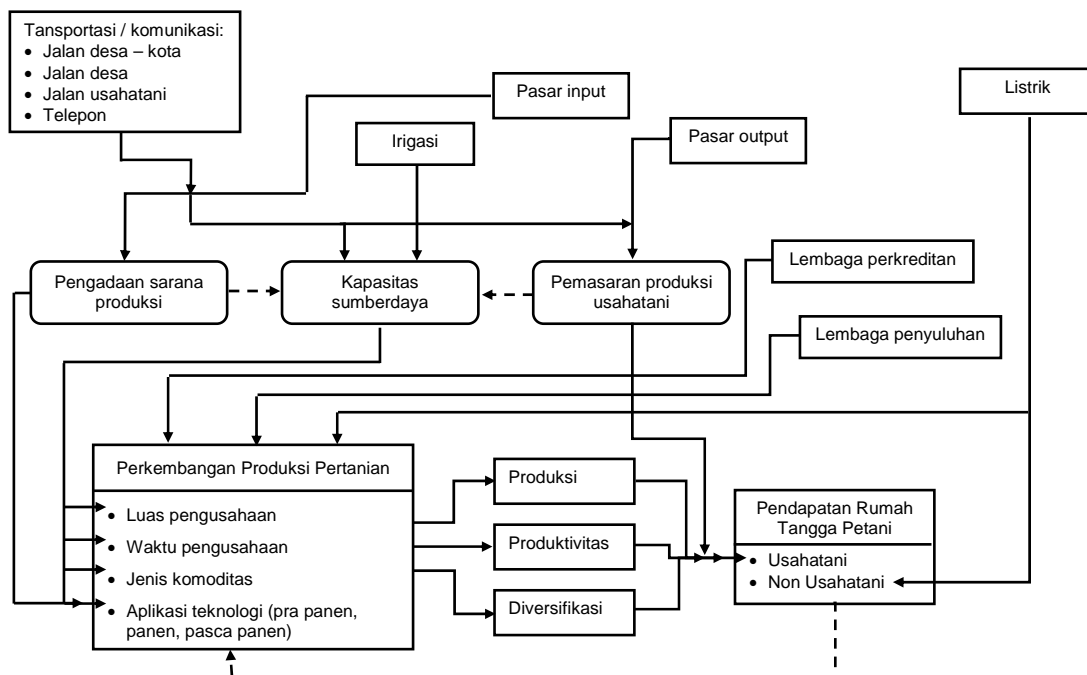
- (1) Kerusakan lingkungan menyebabkan terjadinya degradasi lingkungan dan hilangnya sebagian dari basis kehidupan.
- (2) Akibat dari (1), maka pertanian tidak dapat dijadikan gantungan nafkah di perdesaan; dan karena itu terjadi eksodus petani dan buruh tani ke wilayah perkotaan. Dalam hal ini ada dua kemungkinan: (i) hanya kaum muda yang bermigrasi ke kota, dan (ii) hampir semua (termasuk kaum tua dan perempuan) bermigrasi ke kota.
- (3) Terjadi disrupsi sosial.
- (4) Terbentuknya suatu situasi dan kondisi berikut:
 - (i) Perkotaan dibanjiri kaum miskin dan berkembangnya kawasan kumuh yang penghuninya sebagian besar penduduk dengan ketahanan pangan yang rapuh
 - (ii) Di perdesaan, usahatani semakin terabaikan sehingga produksi dan ketersediaan pangan menurun. Secara keseluruhan hal itu menyebabkan ketahanan pangan runtuh dan kemudian mendorong lebih lanjut terjadinya kerusakan lingkungan dan kejadian dari (1) berulang terus-menerus sehingga membentuk suatu lingkaran kerusakan lingkungan – kemiskinan.



Gambar 4. Kerusakan lingkungan mendorong terbentuknya kemiskinan dan ketahanan pangan yang rapuh.

6.2.6. Infrastruktur Adalah Faktor Kunci

Ketersediaan infrastruktur sangat mempengaruhi viabilitas ekonomi usahatani dan bahkan keberlanjutannya. Apabila didekomposisi, pengaruh keberadaan infrastruktur pertanian/perdesaan terhadap perkembangan dan keberlanjutan usahatani dapat dipilah menjadi dua kategori: (1) efek langsung, dan (2) efek kombinasi. Efek langsung berupa pengaruh ketersediaan masing-masing jenis infrastruktur tersebut, sedangkan efek kombinasi terbentuk melalui sinergi yang terbentuk dari keberadaan dua atau lebih jenis infrastruktur yang sifatnya komplemen (Gambar 5).



Gambar 5. Pengaruh ketersediaan infrastruktur terhadap perkembangan produksi pertanian dan pendapatan rumah tangga petani

Sebagai implikasi dari keterpaduan pertanian – perdesaan (lihat 6.2.4 di atas), maka terdapat sejumlah infrastruktur perdesaan yang pada dasarnya juga merupakan infrastruktur pertanian. Misalnya, prasarana perhubungan seperti jalan di dalam desa, jalan antar desa, jalan desa - pusat-pusat pertumbuhan ekonomi terdekat. Infrastruktur ini merupakan pendukung penting adopsi teknologi, menstimulasi komplementaritas investasi usahatani dan penggunaan input, dan sangat diperlukan untuk memperlancar pemasaran hasil-hasil pertanian (Rahm and Huffman, 1984; Feder, Just and Ziberan,

1995; Wozniak, 1989). Oleh karena itu, keberadaannya menentukan efektivitas kebijakan pengembangan pertanian dan pertumbuhan ekonomi perdesaan (Fox, 2001; Stifel and Minten, 2007).

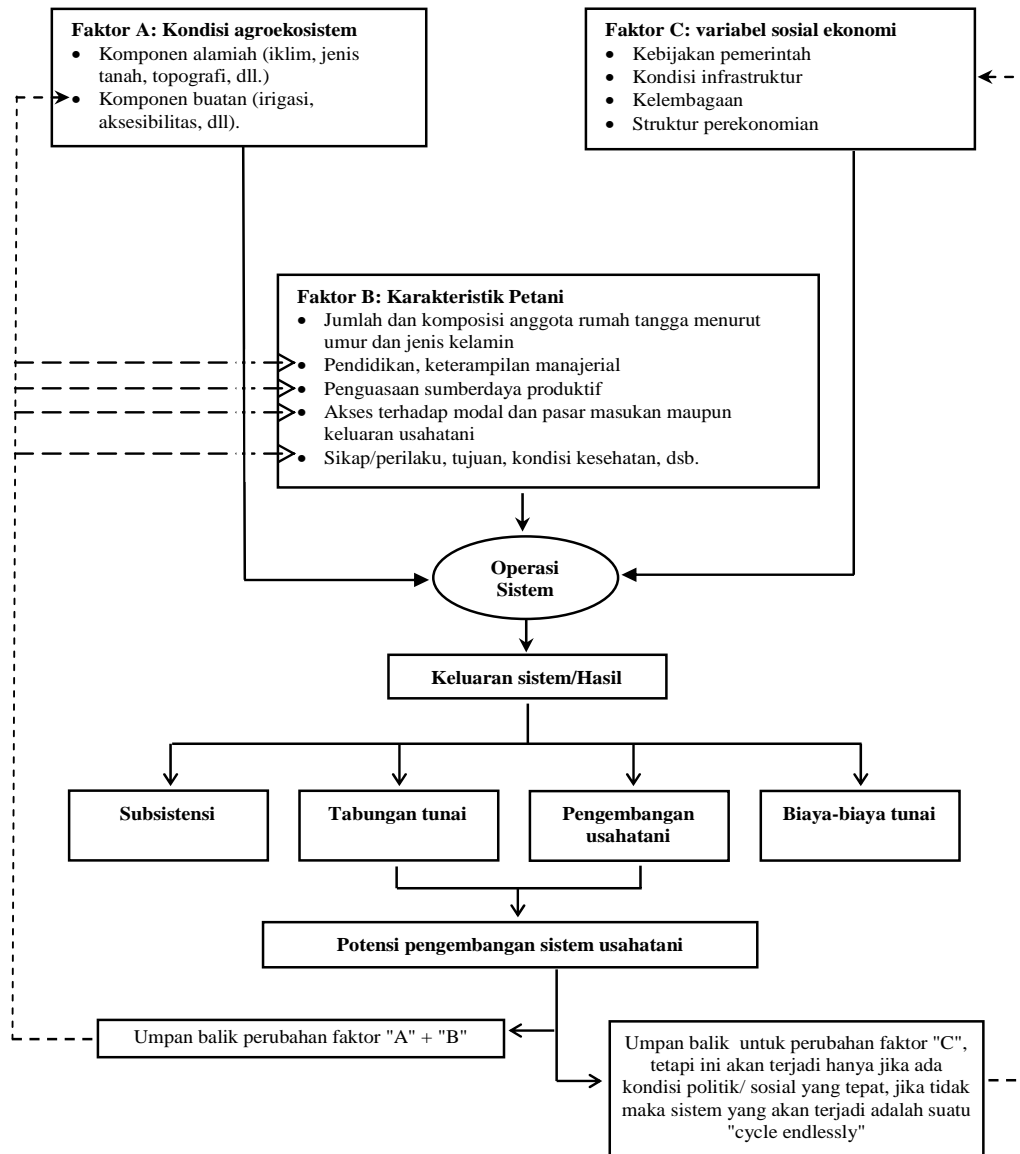
Selain prasarana transportasi, infrastruktur lain yang peranannya sangat menonjol di pertanian adalah irigasi dan drainase. Dengan adanya irigasi maka pasokan air untuk tanaman meningkat dan lebih reliable sehingga intensifikasi usahatani lebih mudah diterapkan; dan karena itu produktivitas dapat ditingkatkan. Selebihnya, keberadaan irigasi juga meningkatkan spektrum pilihan komoditas yang layak diusahakan dan menurunkan risiko gagal panen akibat perilaku ekstrim curah hujan.

6.2.7. Determinan Usahatani Sebagai Basis Pemahaman Pendekatan Terpadu

Sasaran perluasan areal pertanian dapat dicapai jika perencanaannya dilakukan melalui pendekatan terpadu. Basis pendekatan terpadu adalah determinan usahatani karena usahatani adalah core business pertanian, sedangkan perluasan areal pertanian pada dasarnya adalah means dalam rangka pengembangan pertanian. Secara garis besar, determinan usahatani adalah sebagai berikut (Gambar 6).

Kinerja sistem usahatani dipengaruhi oleh faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal petani dapat dipilah menjadi dua yaitu:

- Faktor A yakni kondisi agroekosistem. Ini terdiri dari dua komponen yaitu: (i) yang sifatnya alamiah (jenis, topografi, dan sebagainya), dan (ii) hasil buatan manusia (irigasi, jalan usahatani, dan sebagainya).
- Faktor C yakni faktor sosial ekonomi lingkungan yang mempengaruhi keputusan petani dalam berusahatani. Termasuk dalam faktor ini adalah kebijakan pemerintah (harga, perkreditan, tataniaga, tarif, subsidi, dan sebagainya), kondisi infrastruktur fisik maupun non fisik (pendidikan/latihan, penyuluhan, penelitian, pengangkutan, fasilitas pemasaran), kelembagaan (undang-undang agraria dan peraturan/perundang-undangan terkait lainnya, kelembagaan hubungan kerja, dan sebagainya), struktur perekonomian (kaitan sektoral sektor pertanian dengan sektor lainnya, kesempatan kerja, dinamika nilai tukar, inflasi, dan sebagainya).



Gambar 6. Determinan Sistem Usahatani

- Faktor internal (faktor B) mencakup karakteristik rumah tangga petani. Ini mencakup jumlah dan komposisi anggota rumah tangga menurut umur dan jenis kelamin, tingkat pendidikan, keterampilan manajerial, kepemilikan/penguasaan sumberdaya produktif (lahan pertanian, ternak, peralatan dan mesin pertanian, dan sebagainya), akses petani terhadap modal, akses petani terhadap pasar masukan maupun keluaran pertanian, sikap/perilaku dan tujuan petani dalam berusahatani, dan sebagainya.

6.2.9. Transmigrasi Sebagai Andalan Strategi Perluasan Lahan Pertanian Baru Jangka Menengah dan Jangka Panjang

Untuk jangka menengah dan jangka panjang, perluasan areal pertanian yang terintegrasi dengan program transmigrasi merupakan pendekatan yang paling layak. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari fakta bahwa sebagian besar sumberdaya lahan yang tersedia untuk pengembangan kawasan pertanian baru terletak di Luar Pulau Jawa, utamanya di Pulau Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, dan Papua. Terutama di Kalimantan dan Papua, sumberdaya lahan yang tersedia masih sangat banyak tetapi jumlah penduduknya sangat sedikit, sementara itu kawasan hutan yang layak didayagunakan untuk pertanian masih sangat banyak. Di sisi lain, Pulau Jawa yang luasnya hanya sepertujuh dari luas daratan Indonesia dihuni oleh separuh penduduk Indonesia.

Pengembangan kawasan pertanian baru melalui transmigrasi dari P. Jawa dan Bali ke wilayah-wilayah berkepadatan penduduk rendah di Pulau-Pulau besar tersebut tidak hanya memperbaiki distribusi spasial penduduk tetapi juga lebih menjamin keberlanjutan kawasan pertanian penghasil pangan (utamanya padi) di lokasi tersebut. Hal ini disebabkan keberlanjutan sistem usahatani padi tak lepas dari aspek sosio – budaya, sedangkan secara relatif sejarah perkembangan budaya bercocok tanam padi di Indonesia yang paling menonjol adalah di kalangan masyarakat Jawa dan Bali.

Seiring dengan perubahan tata nilai dan sistem politik yang terjadi sejak Reformasi, kebijakan dan program transmigrasi membutuhkan pendekatan yang berbeda. Pendekatan bottom-up dalam perumusan kebijakan, perumusan program, dan koordinasi; baik koordinasi lintas sektor maupun koordinasi Pusat – Daerah harus diberi bobot yang lebih besar.

Adalah fakta bahwa pelaksanaan program transmigrasi yang telah dilakukan selama empat puluh tahun terakhir cukup berhasil meskipun kasus-kasus kegagalan juga ditemukan. Sudah barang tentu dari kisah sukses dan kegagalan tersebut terdapat pembelajaran yang dapat digunakan sebagai masukan dalam perumusan kebijakan dan program dengan pendekatan baru.

VII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Untuk mendukung ketahanan dan kemandirian pangan, perluasan lahan pertanian harus dilakukan. Langkah ini perlu ditempuh karena laju pertumbuhan produksi yang hanya berbasis peningkatan produktivitas semata diperkirakan tidak akan dapat mengimbangi laju pertumbuhan permintaan. Selain laju kenaikan produktivitas menunjukkan gejala pelambatan, alih fungsi lahan pertanian pangan ke penggunaan lain masih terus terjadi dan upaya minimalisasinya belum mencapai sasaran. Perluasan areal pertanian baru juga merupakan salah satuantisipasi jangka menengah terhadap hilangnya sebagian lahan pertanian karena permukaan laut yang meningkat akibat pemanasan global.

Target perluasan areal pertanian baru yang akan dicapai dalam periode 2010 – 2014 adalah 2 juta hektar. Ini mencakup pencetakan sawah seluas 250 ribu hektar, pembukaan lahan kering dan perluasan areal hortikultura masing-masing 400 ribu hektar, perluasan areal perkebunan rakyat sekitar 585.4 ribu hektar, dan sisanya berupa pengembangan areal hijauan makanan ternak serta pengembangan padang penggembalaan.

Sumberdaya lahan yang dapat didayagunakan untuk perluasan areal pertanian masih cukup tersedia. Sebagian besar lahan yang akan dimanfaatkan untuk perluasan areal pertanian adalah yang statusnya lahan terlantar. Sebagian kecil lainnya adalah lahan bekas transmigrasi dan lahan bekas kawasan hutan yang statusnya dapat dikonversi menjadi lahan budidaya.

Agar tujuan dan sasaran perluasan areal pertanian baru tercapai, strategi kebijakan dan perencanaannya harus mempertimbangkan dengan cermat isu-isu dan permasalahan pada 10 aspek yang saling terkait berikut: (1) aspek hukum status penguasaan lahan, (2) aspek kesesuaian lahan, (3) ketersediaan infrastruktur pertanian dan perdesaan, (4) biaya investasi yang diperlukan untuk perluasan areal pertanian, (5) ketersediaan tenaga kerja dan modal untuk usahatani, (6) konfigurasi hamparan, (7) aspek keberlanjutan (pelestarian lingkungan), (8) kebijakan yang berkenaan dengan akses petani terhadap lahan, (9) masalah skim pembiayaan, dan (10) aspek koordinasi lintas sektor (horizontal)

areal pertanian memerlukan koordinasi yang kuat. Koordinasi yang kuat tersebut mencakup koordinasi lintas sektor (horizontal), maupun koordinasi pusat – provinsi – kabupaten – desa – komunitas lokal. Dalam konteks itu, agar masyarakat berpartisipasi aktif maka pendekatan bottom up perlu diberi porsi yang lebih besar.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous, 1993. Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Tata Ruang (Jilid I). Biro Hukum, Sekretariat Wilayah / Daerah Tingkat I Jawa Timur.
- Binswanger, Hans P., Shahidur R. Khandker, and Mark R. Rosenzweig. 1993. "How Infrastructure and Financial Institutions Affect Agricultural Output and Investment in India." *Journal of Development Economics* 41 (2): 337-66.
- Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan Dan Air. Rencana Strategis Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air Tahun 2005 - 2009 (Review). Departemen Pertanian, Jakarta.
- esa. 2008. *Ecological Principles For Managing Land Use*. The Ecological Society of America's Committee on Land Use. esa, April. 2000. Washington, DC. esahq@esa.org
- ESCAP. 1994. UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Committee on Environment and Sustainable Development. Note by the Secretariat. E/ESCAP/ESD (2)/4.
- FAO. 1993. *Guidelines For Land-Use Planning*. FAO, Rome, Italy.
- FAO. 1995. *Planning for Sustainable Use of Land Resources: Towards A New Approach*. FAO, Rome, Italy.
- Feder, G., Just, R.E. & Zilberman, D. 1985. Adoption of agricultural innovations in developing countries: a survey. *Economic Development and Cultural Change*, 33: 255-298.
- Fox, W. F. 2001, Investing in Rural Infrastructure. *International Regional Science Review*, Vol. 24, No. 1, 103-133.
- Handoko, I. Y. Sugiarto, dan Y. Syaikat. 2008. Keterkaitan Perubahan Iklim dan Produksi Pangan Strategis: Telaah Kebijakan Independen Dalam Bidang Perdagangan dan Pembangunan. SEAMEO BIOTROP.
- Hutagalung, Ari Sukanti. 1985. *Program Redistribusi Tanah di Indonesia: Sarana ke Arah Pemecahan Masalah Penguasaan Tanah dan Pemilikan Tanah*. Rajawali, Jakarta.
- JBIC (Japan Bank for International Cooperation). 2004. *Sector Study in the Road Sector in Indonesia*. JBIC Sector Study Series 2003-2. Tokyo: JBIC.
- Kementerian Pertanian. 2010. *Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010 - 2014*. Kementerian Pertanian, Jakarta.
- Mulyani, A. dan F. Agus. 2006. Potensi Lahan Mendukung Revitalisasi Pertanian. Dalam A. Dariah, N.L. Nurida, Irawan, E. Husen, F. Agus (eds). *Mulfungsi dan Revitalisasi*

Zhu, N. and X. Luo. 2006. "Non-farm Activity and Rural Income Inequality: a Case Study of Two Provinces in China. Policy Research Working Paper Series No.3811, The World Bank, Washington,D.C.,U.S.A.

LAMPIRAN

Tabel L 1. Luas lahan di Indonesia menurut penggunaannya, 2004

Kategori lahan	P. Jawa		Luar P. Jawa		Indonesia	
	Ribu Hektar	(%)	Ribu Hektar	(%)	Ribu Hektar	(%)
Lahan sawah 1)	3066.6	32.1	4629.6	7.2	7696.2	10.5
Tegal, kebun, ladang, huma	3059.0	32.1	11820.0	18.5	14878.9	20.3
Pekarangan, bangunan, dan halaman	1768.2	18.5	3787.8	5.9	5556.0	7.6
Perkebunan negara dan swasta	855.3	9.0	18714.0	29.3	19569.3	26.7
Tambak, kolam, tebat, dan empang	186.5	2.0	579.2	0.9	765.7	1.0
Lainnya 2)	604.1	6.3	24335.2	38.1	24939.3	34.0
Total	9539.6	100.0	63865.7	100.0	73405.3	100.0

- 1) Lahan sawah mencakup: lahan sawah irigasi teknis, semi teknis, irigasi sederhana, sawah lebak, sawah pasang surut, dan lahan sawah tadah hujan.
- 2) Tercakup dalam kategori lainnya adalah: lahan untuk kayu-kayuan dan lahan yang sementara tidak diusahakan, dan padang rumput

Tabel L 2. Penduduk dan luas areal irigasi di sejumlah negara Tahun 1993-2007

Country	Population (000s)	Average precipitation (mm/year)	Irrigated area (000 ha)	Irrigated area per thousand people (ha)
India	1,151,751	1,083	57,286	50
China	1,328,474	n/a	53,820	41
USA	302,841	715	21,400	71
Pakistan	160,943	494	17,820	111
Iran	70,270	228	8,132	116
Mexico	105,342	752	6,256	59
Russian Federation	143,221	460	5,158	36
Thailand	63,444	1,622	5,004	79
Turkey	73,922	593	4,983	67
Indonesia	228,864	2,702	4,428	19
			(7, 696)*	(33)
Indonesia	228,864	2,702	4,428	19
Uzbekistan	26,981	206	4,223	157
Italy	58,779	832	3,973	68
Bangladesh	155,991	2,666	3,751	24
Kazakhstan	15,314	250	3,556	232
Egypt	74,166	51	3,422	46
Afghanistan	26,088	327	3,199	123
Japan	127,953	1,668	3,128	24
Viet Nam	86,206	1,821	3,000	35
Brazil	189,323	1,782	2,870	15
Ukraine	46,557	565	2,605	56
Australia	20,530	534	2,545	124
Chile	16,465	1,522	1,900	115
Sudan	37,707	416	1,863	49
Greece	11,123	652	1,594	143
Philippines	86,264	2,348	1,550	18
South Africa	48,282	495	1,498	31
Morocco	30,853	346	1,484	48
Nepal	27,641	1,500	1,134	41
Kyrgyzstan	5,259	533	1,077	205
Republic of Korea	48,050	1,274	889	18
Romania	21,532	637	808	38
Portugal	10,579	854	617	58
Sri Lanka	19,207	1,712	570	30
Venezuela	27,191	1,875	570	21
Algeria	33,351	89	569	17
Malaysia	26,114	2,875	363	14
Nigeria	144,720	1,150	293	2
Israel	6,810	435	225	33
Senegal	12,072	686	120	10
Mozambique	20,971	1,032	118	6
Kenya	36,553	630	103	3

Sumber: FAO Aquastat website*, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/index.html>
n/a: data tidak tersedia

Tabel L 3. Peraturan/perundangan terkait dengan alih-guna lahan pertanian

No.	Peraturan/Perundangan	Garis besar isi, khususnya yang terkait dengan alih guna lahan pertanian
1.	UU No.24/1992	Penyusunan RTRW Harus Mempertimbangkan Budidaya Pangan/SIT: Perubahan fungsi ruang kawasan pertanian menjadi kawasan pertambangan, pemukiman, kawasan industri dan sebagainya memerlukan kajian dan penilaian atas perubahan fungsi ruang tersebut secara lintas sektor, lintas daerah, dan terpusat.
2.	Kepres No.53/1989	Pembangunan kawasan industri, tidak boleh konversi SIT/Tanah Pertanian Subur: Pembangunan kawasan industri tidak mengurangi areal tanah pertanian dan tidak dilakukan di atas tanah yang mempunyai fungsi utama untuk melindungi sumberdaya alam dan warisan budaya.
3.	Kepres No.33/1990	Pelarangan Pemberian Izin Perubahan Fungsi Lahan Basah dan Pengairan Beririgasi Bagi Pembangunan Kawasan Industri: Pemberian izin pembebasan tanah untuk industri harus dilakukan dengan pertimbangan tidak akan mengurangi areal tanah pertanian dan tidak boleh di kawasan pertanian tanaman pangan lahan basah berupa sawah dengan pengairan irigasi serta lahan yang dicadangkan untuk usahatani irigasi.
4.	SE MNA/KBPN 410-1851/1994	Pencegahan Penggunaan Tanah Sawah Beririgasi Teknis untuk Penggunaan Non Pertanian Melalui Penyusunan RTR: Dalam menyusun RTRW Dati I maupun Dati II, agar tidak memperuntukkan tanah sawah beririgasi teknis guna penggunaan non pertanian, kecuali terpaksa atas pertimbangan-pertimbangan tertentu dengan terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.
5.	SE MNA/KBPN 410-2261/1994	Izin Lokasi Tidak Boleh Mengkonversi Sawah Irigasi Teknis (SIT)
6.	SE/KBAPPENAS 5334/MK/9/1994	Pelarangan Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis Untuk Non Pertanian
7.	SE MNA/KBPN 5335/MK/1994	Penyusunan RTRW Dati II Melarang Konversi Lahan Sawah Irigasi Teknis untuk Non Pertanian: BKTRN pada prinsipnya tidak mengizinkan perubahan penggunaan sawah beririgasi teknis untuk penggunaan diluar pertanian, dan kesepakatan tersebut telah

**Tabel L 4. Jumlah Rumah Tangga Usaha tani Padi, Jagung, Kedelai dan Tebu (PJKT)
Menurut Prop dan jenis Tanaman yang diusahakan, Tahun 2009. *)**

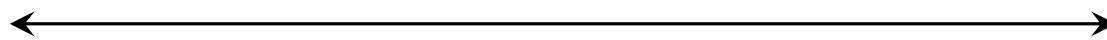
Pulau (Kelompok Pulau)	Jumlah Rumah Tangga Tani Menurut Komoditas Utama				
	Total	Padi	Jagung	Kedelai	Tebu
Sumatera	3 309 446	3 018 172	623 386	45 436	14 327
Jawa	10 442 665	8 904 913	4 388 726	914 454	178 637
Bali & NT	1 380 127	966 398	772 137	132 909	292
Kalimantan	1 121 772	1 092 682	133 688	9 245	882
Sulawesi	1 352 804	941 837	627 057	37 369	1 206
Maluku & Papua	224 018	68 135	169 701	25 064	115
Indonesia	17 830 832	14 992 137	6 714 695	1 164 477	195 459

*) Jumlah total > dari penjumlahan dari Rumah Tangga Tani menurut masing-masing komoditas karena adanya sejumlah petani yang menanam tidak hanya satu jenis komoditas tersebut di atas.

**Tabel L 5. Jumlah Rumah Tangga Usahatani Pangan (Padi, Jagung, Kedele, Tebu)
Menurut Kelompok Penguasaan Lahan, 2009**

Penguasaan lahan (Ha)	Sumatera	Pulau Jawa	Bali dan Nusa Tenggara	Kali-mantan	Sulawesi	Maluku dan Papua	Indonesia
<0.1	3.16	9.33	4.30	1.54	3.16	20.96	6.99
0.1-0.49	30.56	59.28	38.16	19.21	21.72	31.18	46.59
0.50-0.99	25.55	21.26	27.04	19.57	23.36	13.68	22.46
1.00-1.99	25.53	7.90	21.15	26.33	30.90	21.51	15.27
2.00-2.99	9.39	1.40	5.89	15.60	12.26	8.26	5.04
>=3.00	5.81	0.82	3.46	17.75	8.59	4.41	3.65
Total	100	100	100	100	100	100	100
Kumulatif							
=<0.1	3.16	9.33	4.30	1.54	3.16	20.96	6.99
=<0.5	33.73	68.61	42.46	20.75	24.88	52.14	53.58
=<1	59.27	89.87	69.50	40.32	48.25	65.82	76.04
=<2	84.80	97.77	90.65	66.65	79.14	87.34	91.31
=<3	94.19	99.18	96.54	82.25	91.41	95.59	96.35
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Sumber : PUT 2009 (diolah)



Tabel L 6. Distribusi Rumah tangga Petani menurut Kelompok Pemilikan Lahan, 2007

Kelompok pemilikan	Jumlah rumah tangga petani (persen)		
	Pulau Jawa	Luar Pulau Jawa	Total
Tunakisma	12.40	7.05	8.84
0-0.25	40.50	20.75	27.35
0.25-0.50	16.53	16.60	16.57
0.50-1.00	14.05	9.13	5.25
1.00-2.00	7.44	10.37	4.14
1.00-1.25	1.65	9.96	1.93
1.25-1.50	3.31	6.22	10.77
1.50-1.75	3.31	4.56	9.39
1.75-2.00	0.83	2.49	7.18
>2.00	-	12.86	12.86

Sumber: diolah dari data survey dalam kerjasama penelitian PSEKP – IFPRI – JBIC, 2007.

Tabel L 7. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Sumatera, 2010 – 2014

Provinsi	Jenis lahan						Total
	Sawah	Lahan kering	Horti-kultura	Perkebunan	HMT	Padang rumput	
Nanggro Aceh D.	16836	17500	14100	30505	14780	605	94326
Sumatera Utara	8749	14500	13660	16475	12155	400	65939
Sumatera Barat	10735	12500	10050	16575	10180	390	60430
Riau	13602	19500	20130	28525	14660	675	97092
Riau Kepulauan	0	4000	4105	4000	1650	0	13755
Bangka Belitung	4442	4000	4060	4150	1600	0	18252
Jambi	7251	14500	13680	20500	12180	400	68511
Sumatera Selatan	12728	14000	13300	20475	12340	400	73243
Bengkulu	2673	14000	13310	20550	12180	400	63113
Lampung	5869	14000	13260	20200	12170	400	65899
Total	82885	128500	119655	181955	103895	3670	620560

Sumber: RENSTRA Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014.

Tabel L 8. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Kalimantan, 2010 – 2014

Provinsi	Jenis lahan						Total
	Sawah	Lahan kering	Horti-kultura	Perkebunan	HMT	Padang rumput	
Kalimantan Barat	13468	16050	16050	26200	14150	550	86468
Kalimantan Tengah	11109	16000	18075	26850	14630	590	87254
Kalimantan Selatan	10978	16000	18100	26550	14830	550	87008
Kalimantan Timur	16416	16000	18130	26000	14760	630	91936
Total	51971	64050	70355	105600	58370	2320	352666

Sumber: RENSTRA Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014.

Tabel L 9. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Sulawesi, 2010 – 2014

Provinsi	Jenis lahan						Total
	Sawah	Lahan kering	Horti-kultura	Perkebunan	HMT	Padang rumput	
Sulawesi Utara	2750	14500	15100	12475	10500	375	55700
Gorontalo	2793	12200	7850	12275	8720	375	44213
Sulawesi Tengah	14628	16000	16140	26550	14160	720	88198
Sulawesi Selatan	6025	16000	16140	26575	14250	630	79620
Sulawesi Barat	17144	16000	18350	26475	14120	600	92689
Sulawesi Tenggara	15434	16000	16150	26450	14170	720	88924
Total	58774	90700	89730	130800	75920	3420	449344

Sumber: RENSTRA Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014.

Tabel L 10. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Maluku dan Papua, 2010 – 2014

Provinsi	Jenis lahan						Total
	Sawah	Lahan kering	Horti-kultura	Perkebunan	HMT	Padang rumput	
Maluku	11882	17500	16080	26000	14075	550	86087
Maluku Utara	12226	16000	16000	26150	14075	550	85001
Papua	13120	39000	32130	44450	33300	1300	163300
Papua Barat	11113	19680	18130	29725	14840	640	94128
Total	48341	92180	82340	126325	76290	3040	428516

Sumber: RENSTRA Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014.

Tabel L 11. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Nusa Tenggara, 2010 – 2014

Provinsi	Jenis lahan						Total
	Sawah	Lahan kering	Horti-kultura	Perkebunan	HMT	Padang rumput	
Nusa Tenggara Barat	1647	12160	11650	12475	8255	510	46697
Nusa Tenggara Timur	4119	12260	11700	12950	11150	610	52789
Total	5766	24420	23350	25425	19405	1120	99486

Sumber: RENSTRA Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014.

Tabel L 12. Sasaran Perluasan Lahan Pertanian di Pulau Jawa dan Bali, 2010 – 2014

Provinsi	Jenis lahan					Total
	Sawah	Lahan kering	Horti-kultura	Perkebunan	HMT	
Jawa Barat	1515	50	3310	4050	4150	13075
Banten	750	40	1225	1200	1600	4815
Jawa Tengah	0	0	3330	4000	4170	11500
D.I. Yogyakarta	0	60	1175	1200	2000	4435
Jawa Timur	0	0	4300	4075	4150	12525
Bali	0	0	1230	800	1050	3080
Total	2265	150	14570	15325	17120	49430

Sumber: RENSTRA Kementerian Pertanian Tahun 2010 – 2014

