

# **DINAMIKA KEBIJAKAN DAN KETERSEDIAAN LAHAN PERTANIAN**

Bambang Irawan dan Ening Ariningsih

## **PENDAHULUAN**

Penyediaan pangan merupakan isu paling strategis dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu, upaya untuk membangun ketahanan pangan yang kokoh selalu menjadi fokus utama pembangunan pertanian nasional sejak zaman penjajahan Belanda. Dalam membangun ketahanan pangan perhatian lebih besar diberikan kepada penyediaan pangan pokok, yaitu beras. Upaya swasembada beras telah dicanangkan sejak masa penjajahan. Pada periode pemerintahan Kabinet Bersatu II upaya swasembada pangan diperluas menjadi swasembada beberapa komoditas pangan utama, yaitu beras, jagung, kedelai, gula, dan daging sapi (Kementerian Pertanian, 2010).

Salah satu unsur penting dalam memproduksi pangan adalah ketersediaan lahan karena lahan merupakan faktor produksi utama untuk memproduksi pangan. Lahan merupakan sumber daya ekonomi yang ketersediaannya relatif tetap, tetapi kebutuhannya terus meningkat akibat kebutuhan pembangunan. Di samping itu, lahan juga memiliki karakteristik yang spesifik (topografi, kemiringan, tekstur tanah, kandungan kimia, dsb.), sehingga kesesuaian pemanfaatannya akan sangat tergantung pada kebutuhan kegiatan ekonomi yang dikembangkan. Oleh karena itu, pemanfaatan lahan perlu diarahkan pada kegiatan yang paling sesuai dengan sifat fisiknya serta dikelola agar mampu menampung kegiatan masyarakat yang terus berkembang (Dardak, 2005).

Lahan pertanian secara garis besar dapat dibedakan atas lahan kering dan lahan sawah. Dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional penyediaan lahan sawah sangat penting karena sebagian besar produksi beras yang merupakan bahan pangan pokok dihasilkan dari lahan sawah. Bahan pangan lainnya seperti jagung, kedelai, kacang tanah, dan sayuran juga banyak dihasilkan dari lahan sawah di samping dari lahan kering.

Penyediaan lahan pertanian untuk pangan saat ini menghadapi tekanan akibat persaingan dengan sektor lain sebagai akibat pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan jumlah penduduk. Kondisi demikian menyebabkan lahan pertanian pangan dihadapkan kepada masalah penurunan luas lahan akibat dikonversi ke penggunaan nonpertanian. Konversi lahan tersebut juga banyak terjadi pada lahan sawah yang merupakan sumber daya lahan utama untuk menghasilkan bahan pangan pokok. Hasil Sensus Pertanian tahun 2003 menunjukkan bahwa luas sawah yang dikonversi ke penggunaan nonpertanian sekitar 110 ha selama tahun 2000–2002 dan sebagian besar konversi lahan tersebut ditujukan untuk pembangunan perumahan penduduk (sekitar 49% lahan) di samping untuk pembangunan infrastruktur publik, perkantoran, dan pertokoan serta industri (Irawan, 2008).

Konversi lahan pertanian menjadi lahan nonpertanian dapat menimbulkan dampak negatif terhadap pembangunan pertanian, yaitu (a) secara langsung konversi lahan pertanian ke nonpertanian telah menurunkan kapasitas produksi pertanian; (b) rusaknya sistem pengairan di daerah produksi yang sudah dibangun; dan (c) hilangnya investasi yang telah ditanamkan dalam membangun waduk, jaringan irigasi, dan pencetakan sawah (Sumaryanto *et al.*, 1996). Dalam konteks penyediaan pangan Irawan (2008) mengungkapkan dampak konversi lahan sawah tersebut cenderung bersifat permanen karena lahan sawah yang telah dikonversi ke penggunaan nonpertanian tidak pernah berubah kembali menjadi lahan sawah. Di samping itu, konversi lahan sawah dapat menyebabkan dampak lingkungan dan dampak sosial di daerah pedesaan akibat hilangnya kesempatan kerja pertanian.

Makalah ini mengungkapkan dinamika ketersediaan lahan pertanian yang merupakan faktor penting bagi pembangunan sektor pertanian. Analisis ketersediaan lahan pertanian dilakukan menurut pulau sementara lahan pertanian dibedakan atas lahan kering dan lahan sawah. Di samping itu, diungkapkan pula sejauh mana kebijakan pemerintah untuk mempertahankan dan menyediakan lahan pertanian. Perubahan penguasaan lahan pertanian oleh rumah tangga pertanian juga diungkapkan untuk memahami sejauh mana aksesibilitas rumah tangga pertanian terhadap sumber daya lahan yang merupakan sumber pendapatan utama bagi masyarakat di pedesaan.

## **KEBIJAKAN PENYEDIAAN LAHAN PERTANIAN**

Dalam rangka mendukung ketahanan pangan kebijakan penyediaan lahan pertanian selama ini lebih difokuskan pada dua upaya, yaitu (1) mengendalikan konversi lahan sawah, dan (2) memperluas lahan sawah untuk mengimbangi pengurangan luas sawah akibat konversi lahan. Mengingat pentingnya peranan lahan sawah dalam produksi padi berbagai peraturan telah diterbitkan pemerintah untuk mencegah konversi lahan sawah ke penggunaan nonpertanian, terutama lahan sawah beririgasi teknis. Namun, berbagai peraturan tersebut terkesan tidak efektif sehingga pemerintah pada akhirnya menerbitkan Undang-Undang RI No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Dalam pelaksanaan Undang-Undang tersebut setiap kabupaten/kota harus menetapkan kawasan lahan pertanian penghasil pangan berkelanjutan, yaitu lahan pertanian yang dilindungi dan dikembangkan untuk menghasilkan bahan pangan pokok. Di samping itu, setiap kabupaten/kota juga harus mencadangkan dan melindungi lahan pertanian yang berpotensi untuk dikembangkan menjadi lahan pertanian penghasil pangan berkelanjutan. Namun, dalam implementasinya penetapan kawasan lahan pertanian penghasil pangan berkelanjutan tersebut belum banyak dilakukan oleh kabupaten/kota akibat berbagai masalah.

Kebijakan pencetakan lahan sawah sudah sejak lama dilakukan pemerintah yang diawali dengan diterbitkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 54 Tahun 1980. Keppres ini dikeluarkan dengan pertimbangan (1) untuk memenuhi kebutuhan pangan terutama beras dan dalam rangka usaha swasembada pangan

serta untuk meningkatkan pendapatan para petani, maka dipandang perlu mengusahakan penambahan areal pertanian persawahan yang telah ada dengan cara pencetakan sawah baru; (2) untuk penambahan areal pertanian persawahan tersebut, mutlak diperlukan tersedianya tanah yang menurut kemampuan serta kemungkinannya dapat dijadikan areal pertanian persawahan; dan (3) kegiatan pembangunan irigasi yang sudah dibangun oleh pemerintah perlu diikuti dengan kegiatan pencetakan sawah.

Salah satu butir penting dalam Keppres No. 54 Tahun 1980 adalah mendefinisikan pencetakan sawah sebagai kegiatan mengubah fungsi areal tanah bukan sawah menjadi sawah beririgasi. Pelaksanaan pencetakan sawah dilaksanakan oleh Departemen Pertanian bekerja sama dengan Departemen Dalam Negeri, Departemen Pekerjaan Umum, dan instansi lain yang dianggap perlu. Penetapan calon lokasi kegiatan pencetakan sawah ditentukan oleh Gubernur Kepala Daerah setempat dengan memperhatikan (a) masalah tata guna tanah, (b) sumber daya alam dan lingkungan hidup, dan (c) rencana pembangunan daerah setempat. Dalam menetapkan calon lokasi kegiatan pencetakan sawah harus mendengarkan usul-usul dan pertimbangan dari Dinas Pertanian, Direktorat Agraria, Dinas Pekerjaan Umum, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi yang bersangkutan setelah terlebih dahulu mendengar Lembaga Musyawarah Desa atau yang sejenis dengan itu, melalui jalur Kepala Desa, Camat, dan Bupati Kepala Daerah yang bersangkutan.

Dalam upaya memperluas lahan sawah, pemerintah melalui Perpres No. 10 tahun 2005 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Pertanian No. 299/Kpts/OT.140/7/2005 telah membentuk sebuah institusi, yaitu Direktorat Jenderal Pengolahan Lahan dan Air (PLA) yang salah satu tugas dan fungsinya adalah mengelola perluasan areal tanam beberapa komoditas, termasuk padi. Dengan fokus kegiatan pada daerah di luar Jawa, selama periode 2006–2010, Direktorat Jenderal PLA telah mencetak sawah seluas 69.102 ha. Untuk jangka waktu lima tahun, luasan tersebut memang kurang mengesankan. Keterbatasan alokasi anggaran merupakan pembatas utama dari program perluasan sawah ini. Periode awal dari kegiatan perluasan sawah merupakan periode pembelajaran dari pihak-pihak yang terkait dengan program ini, baik pusat maupun daerah. Mengingat barunya program ini, banyak pihak yang terkait belum familiar dengan pola pelaksanaannya. Banyak hal teknis dan administrasi yang belum dikuasai dan dipahami secara baik. Tidak jarang kondisi ini kerap menimbulkan kegamangan dari pihak daerah selaku pelaksanaan kegiatan ini di lapangan.

Memasuki periode pemerintahan Kabinet Bersatu II kegiatan perluasan sawah pada Kementerian Pertanian ditangani oleh eselon satu baru yang bernama Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. Pada periode ini Menteri Pertanian telah menandatangani kontrak kinerja dengan Presiden RI untuk membuka lahan baru seluas 2 juta ha, baik lahan sawah maupun lahan kering dalam rangka mendukung swasembada pangan. Pada perencanaan yang dilakukan tahun 2010, disediakan anggaran untuk mencetak lahan sawah baru seluas 62.000 ha pada tahun 2011. Hingga akhir tahun 2011, dari anggaran tersebut terealisasi pencetakan sawah baru seluas 55.560.100 ha. Pada fase ini terlihat bahwa era

perluasan sawah baru mulai terjadi peningkatan volume kegiatan secara signifikan. Pada tahun-tahun berikutnya rencana volume kegiatan perluasan sawah semakin meningkat. Untuk tahun 2012 telah dianggarkan untuk mencetak 100.000 ha sawah baru, dan untuk periode 2013–2014, direncanakan akan dianggarkan perluasan sawah seluas 100.000 ha tiap tahunnya.

Lahan sawah bukaan baru adalah lahan sawah yang dikonversi dari lahan kering dengan lapisan tapak bajak belum terbentuk. Lapisan tapak bajak adalah lapisan yang terbentuk di bawah lapisan olah dan terbentuk sebagai akibat adanya proses-proses oksidasi dan reduksi yang bergantian serta pelarutan atau pencucian (eluviasi) bahan-bahan kimia besi dan mangan yang kemudian diendapkan pada horizon di bawahnya (iluviasi). Pembentukan lapisan tapak bajak memerlukan waktu yang lama dan sangat bergantung pada sifat kimia tanah sawah tersebut. Di Jepang, lapisan tapak bajak dapat terbentuk pada kurun waktu antara 10 hingga 40 tahun (Kawaguchi dan Kyuma, 1977).

Secara umum tanah sawah bukaan baru di Indonesia hanya digenangi pada waktu tersedia air dan tanam padi. Beberapa hasil penelitian pada tanah sawah bukaan baru di Kotabumi, Lampung, dan Lubuk Linggau, Sumatera Selatan menunjukkan bahwa pada tanah sawah bukaan baru yang berumur satu hingga tujuh tahun belum terbentuk warna glei ataupun tapak bajak (Prasetyo *et al.*, 1996; Prasetyo *et al.*, 1997; Prasetyo, 2006). Hal ini disebabkan oleh kondisi sehabis padi dipanen pada umumnya sawah bukaan baru tersebut berubah lagi menjadi lahan kering yang ditanami palawija, sehingga sifatnya akan kembali seperti tanah di lahan kering.

Tanah sawah bukaan baru dari lahan kering umumnya dikembangkan di luar Pulau Jawa, pada tanah jenis Oxisols maupun Ultisols yang merupakan tanah masam dan miskin kandungan maupun sumber hara. Tanah-tanah tersebut, terutama yang berwarna kemerahan hingga merah, mempunyai kandungan oksida Fe dan Al yang sangat tinggi dan dalam suasana reduksi oksida-oksida yang terlarut dapat meracuni tanaman. Tanaman dapat mengalami keracunan Fe bila kandungan Fe pada tanah melebihi 2.000 ppm (Puslittanak, 1993) atau bila kadar besi dalam tanaman melebihi 300 ppm (Yusuf *et al.*, 1990).

Pengembangan lahan sawah bukaan baru ke luar Jawa pada umumnya menempati tanah marginal seperti Ultisols, Oxisols, Inceptisols, dan Histosols yang memiliki kesuburan tanah rendah (Hikmatullah *et al.*, 2002). Rendahnya tingkat kesuburan tanah tersebut disebabkan oleh pencucian hara yang intensif sejalan dengan tingginya curah hujan serta sifat bahan induk tanah yang miskin cadangan mineral. Namun, permasalahan tersebut dapat di atasi dengan pengelolaan hara terpadu melalui penambahan pupuk anorganik seperti N, P, K, dan ameliorasi dengan kapur dan bahan organik (pupuk kandang, sisa tanaman, pupuk hijau, dan lain-lain), pengolahan tanah, serta pengaturan tata air (Kasno *et al.*, 1999; Nursyamsi *et al.*, 2000). Jenis dan jumlah pupuk yang diberikan ditentukan berdasarkan kebutuhan hara tanaman dan tingkat kesuburan tanah. Melalui pemberian jumlah dan jenis pupuk yang tepat, pemupukan menjadi lebih efisien dan menguntungkan.

Mengingat potensi lahan yang tersedia cukup luas di luar Pulau Jawa maka perluasan lahan sawah lebih difokuskan di luar Pulau Jawa. Berdasarkan Pedoman Teknis Pencetakan Sawah 2007 kegiatan perluasan sawah meliputi beberapa tahap kegiatan, yaitu (i) identifikasi dan penetapan lokasi pencetakan sawah, yang dilakukan oleh petugas Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten/Kota, sedangkan penetapan lokasi oleh Bupati/Walikota; (ii) survei/investigasi dan desain (SID), yang dilakukan oleh pihak ketiga/konsultan; dan (iii) konstruksi perluasan sawah dan pemanfaatannya serta pendampingan dalam rangka penguatan kelembagaan dan pemberdayaan petani. Kegiatan konstruksi meliputi kegiatan pembukaan/pembersihan lahan, perataan lahan, pembuatan galangan/petakan sawah, pembuatan jalan usaha tani, pembuatan jaringan irigasi, pembuatan talang, gorong-gorong (apabila diperlukan) dan pengolahan tanah sampai siap tanam.

Dalam Pedoman Teknis Pencetakan Sawah tahun 2013 terdapat beberapa perubahan dibandingkan Pedoman Teknis tahun 2007. Salah satu perubahan yang mendasar adalah dalam pelaksanaan pencetakan sawah yang sebelumnya dilakukan melalui tender/kontrak, kemudian diganti dengan memanfaatkan dana bantuan sosial atau dana bansos. Artinya, petani juga dilibatkan dalam pemilihan lokasi pencetakan sawah. Ada beberapa kelemahan sistem kontrak dalam pencetakan sawah di antaranya masalah waktu pelaksanaan. Sebelum dilaksanakan kegiatan pencetakan sawah terlebih dahulu dilakukan proses administrasi pelelangan dan umumnya siapa pemenangnya baru diumumkan sekitar bulan April dan siap bekerja Mei sampai Juni sementara pekerjaan harus selesai sesuai dengan tahun anggaran. Dengan diterapkannya pola bansos maka pertanggungjawaban pekerjaan bisa melebihi tahun anggaran atau setelah bulan Desember.

Pada tahun 2006 hingga 2011 pencetakan sawah dengan pola bansos mengalokasikan bantuan biaya pencetakan sawah sebesar Rp7,5 juta per ha dan khusus untuk Provinsi Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat biaya cetak sawah per ha adalah sebesar Rp9,7 juta. Sejak tahun 2012 biaya pencetakan sawah tersebut disamakan untuk seluruh provinsi, yaitu Rp10 juta per ha. Namun, dalam pelaksanaannya dana 10 juta untuk mencetak sawah per ha dirasakan tidak mencukupi, sehingga petani menambah dengan biaya sendiri agar lahan sawah yang dibangun layak ditanami padi sawah (Irawan *et al.*, 2012). Pada kasus di Kecamatan Tiroang, Kabupaten Pinrang, Provinsi Sulawesi Tengah biaya yang dikeluarkan petani untuk mencetak sawah per ha sekitar 15 juta sampai 28 juta rupiah.

Dalam kurun waktu tujuh tahun (2006–2012) pencetakan sawah ditargetkan seluas 245.623 ha, tetapi realisasinya hanya seluas 195.071 ha atau sekitar 79,42% dari target yang direncanakan (Tabel 1). Secara umum terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pencetakan lahan sawah, yaitu (i) tidak adanya perencanaan yang matang dalam pemilihan lokasi dan pelaksanaan kegiatan; (ii) adanya benturan kepentingan dalam menyikapi undang-undang otonomi daerah; (iii) ketersediaan jaringan irigasi dan sumber air irigasi yang terbatas; dan (iv) ketersediaan alat-alat berat yang cukup terbatas.

Tabel 1. Target dan Realisasi Pencetakan Lahan Sawah di Indonesia, 2006–2012 (ha)

Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Target	7.436	18.544	30.421	14.517	12.025	61.950	100.730	245.623
Realisasi	6.653	15.427	24.957	12.181	9.883	55.560	70.410	195.071
Selisih	783	3.117	5.464	2.336	2.142	6.390	30.320	50.552
% Realisasi	89,47	83,19	82,04	83,91	82,19	89,69	69,90	79,42

Sumber: Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (2013)

## KETERSEDIAAN LAHAN PERTANIAN

Badan Pusat Statistik secara berkala tahunan menerbitkan data statistik luas lahan menurut penggunaannya di Indonesia dalam buku "Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia". Secara garis besar penggunaan sumber daya lahan dibedakan atas lahan pertanian dan lahan bukan pertanian. Lahan pertanian dirinci lebih lanjut atas lahan sawah dan lahan bukan sawah atau lahan kering. Lahan sawah dibedakan pula atas lahan sawah irigasi dan lahan sawah nonirigasi sedangkan lahan kering diklasifikasikan lebih lanjut atas lahan tegal/kebun, ladang/huma, penggembalaan/padang rumput, lahan rawa, tambak, kolam/tebat/empang, lahan perkebunan, hutan negara, lahan yang ditanami kayu-kayuan, dan lahan kering yang sementara tidak diusahakan. Dari seluruh klasifikasi lahan kering tersebut hanya tiga tipe lahan kering yang umumnya dikelola oleh petani untuk usaha tanaman pertanian, yaitu lahan tegal/kebun, ladang/huma, dan lahan kering yang sementara tidak diusahakan.

Pada tahun 1993 luas lahan pertanian di Indonesia diperkirakan sekitar 27,74 juta ha, yang terdiri atas lahan sawah seluas 8,49 juta ha dan lahan kering seluas 19,25 juta ha (Tabel 2). Dengan kata lain, sebagian besar lahan pertanian di Indonesia merupakan lahan kering. Data luas lahan berdasarkan pulau memperlihatkan pola yang sama, yaitu ketersediaan lahan kering lebih luas dibanding lahan sawah kecuali di Pulau Jawa. Luas lahan sawah di Pulau Jawa pada tahun 1993 sekitar 3,43 juta ha dan luas lahan kering sekitar 3,17 juta ha. Lahan sawah yang terdapat di Pulau Jawa tersebut sebagian besar merupakan lahan sawah irigasi (2,56 juta ha) dan hanya sebagian kecil yang berupa lahan sawah nonirigasi (0,87 juta ha). Struktur lahan sawah seperti ini juga terlihat di Kepulauan Bali dan Nusa Tenggara, sedangkan di pulau-pulau lainnya lahan sawah yang tersedia umumnya didominasi oleh lahan sawah nonirigasi.

Pada lahan sawah, terutama sawah irigasi, pasokan air umumnya lebih tersedia dibanding pada lahan kering. Karakteristik lahan tersebut menyebabkan sumber daya lahan sawah umumnya dimanfaatkan petani untuk tanaman pangan semusim seperti padi, palawija, dan sayuran, meskipun ada pula yang dimanfaatkan untuk tanaman perkebunan seperti tanaman tebu. Sebaliknya, pada lahan kering petani umumnya mengusahakan tanaman perkebunan, meskipun ada pula lahan kering yang dimanfaatkan untuk tanaman palawija, sayuran, dan tanaman padi

khususnya pada lahan ladang/huma. Pola pemanfaatan lahan seperti ini menyebabkan struktur tanaman pertanian di Pulau Jawa dan Kepulauan Bali dan Nusa Tenggara umumnya didominasi oleh tanaman pangan, tetapi sebaliknya di pulau-pulau lainnya didominasi oleh tanaman perkebunan.

Tabel 2. Luas Lahan Pertanian Menurut Pulau/Kepulauan dan Menurut Jenis Lahan, 1993, 2003, dan 2012 (1.000 ha)

Tahun	Jenis lahan	Pulau/kepulauan					
		Sumatera	Jawa	Bali & Nusa Tenggara	Kalimantan	Sulawesi	Indonesia
1993	Sawah irigasi	992,1	2.558,0	320,1	157,4	538,6	4.566,2
	Sawah nonirigasi	1.563,0	869,6	113,5	1.048,7	328,0	3.922,8
	<i>Total sawah</i>	<i>2.555,1</i>	<i>3.427,5</i>	<i>433,6</i>	<i>1.206,1</i>	<i>866,6</i>	<i>8.489,0</i>
	Tegal/kebun	3.071,3	2.851,7	605,0	955,7	1.128,9	8.612,6
	Ladang/huma	1.566,2	227,8	399,0	634,0	497,2	3.324,2
	Lahan kering sementara tidak diusahakan	2.852,7	94,0	788,7	2.397,4	1.179,2	7.312,0
	<i>Total lahan kering</i>	<i>7.490,2</i>	<i>3.173,6</i>	<i>1.792,6</i>	<i>3.987,0</i>	<i>2.805,2</i>	<i>19.248,7</i>
<b><i>Total lahan pertanian</i></b>	<b><i>10.045,4</i></b>	<b><i>6.601,1</i></b>	<b><i>2.226,3</i></b>	<b><i>5.193,1</i></b>	<b><i>3.671,9</i></b>	<b><i>27.737,7</i></b>	
2003	Sawah irigasi	1.289,0	2.543,0	362,4	252,6	792,6	5.239,7
	Sawah nonirigasi	1.181,7	791,6	71,1	821,8	294,2	3.160,3
	<i>Total sawah</i>	<i>2.470,7</i>	<i>3.334,6</i>	<i>433,4</i>	<i>1.074,4</i>	<i>1.086,9</i>	<i>8.400,0</i>
	Tegal/kebun	3.983,9	2.820,4	856,9	1.583,3	1.846,3	11.090,7
	Ladang/huma	2.088,9	315,5	384,7	906,7	798,5	4.494,2
	Lahan kering sementara tidak diusahakan	2.786,2	59,6	842,2	4.937,8	1.568,5	10.194,2
	<i>Total lahan kering</i>	<i>8.858,9</i>	<i>3.195,5</i>	<i>2.083,7</i>	<i>7.427,7</i>	<i>4213,3</i>	<i>25.779,1</i>
<b><i>Total lahan pertanian</i></b>	<b><i>11.329,6</i></b>	<b><i>6.530,1</i></b>	<b><i>2.517,2</i></b>	<b><i>8.502,1</i></b>	<b><i>5.300,1</i></b>	<b><i>34.179,1</i></b>	
2012 <sup>a)</sup>	Sawah irigasi	915,5	2.685,8	310,7	149,8	333,3	4.395,0
	Sawah nonirigasi	1.309,4	758,5	152,0	882,4	586,7	3.688,9
	<i>Total sawah</i>	<i>2.224,8</i>	<i>3.444,3</i>	<i>462,7</i>	<i>1.032,1</i>	<i>920,0</i>	<i>8.083,9</i>
	Tegal/kebun	3.648,2	2.679,2	955,0	1.689,7	1.628,9	10.600,9
	Ladang/huma	1.502,5	348,4	388,0	879,1	646,9	3.764,9
	Lahan kering sementara tidak diusahakan	2.751,1	40,4	798,2	3.659,4	875,6	8.124,7
	<i>Total lahan kering</i>	<i>7.901,8</i>	<i>3.068,0</i>	<i>2.141,2</i>	<i>6.228,2</i>	<i>3.151,4</i>	<i>22.490,5</i>
<b><i>Total lahan pertanian</i></b>	<b><i>10.126,6</i></b>	<b><i>6.512,3</i></b>	<b><i>2.603,8</i></b>	<b><i>7.260,3</i></b>	<b><i>4.071,3</i></b>	<b><i>30.574,4</i></b>	

Sumber: BPS (1994, 2004a, dan 2013)

<sup>a)</sup> Catatan:

Berdasarkan hasil perkalian antara jumlah rumah tangga pertanian dengan rata-rata luas sawah yang dikuasai per rumah tangga pertanian dalam Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013, maka total luas sawah di Indonesia pada tahun 2003 dan 2013 masing-masing seluas 3,149 juta ha dan 5,198 juta ha.

Meskipun tanaman pangan dapat diusahakan di lahan kering, pengembangan tanaman pangan di lahan kering umumnya dihadapkan pada permasalahan yang lebih kompleks dibanding lahan sawah. Hal ini antara lain karena lahan kering umumnya memiliki topografi yang relatif curam, tingkat kesuburan rendah, dan kondisi demikian ditunjukkan oleh rendahnya kandungan bahan organik pada lahan kering yang telah digunakan secara intensif (Dariah dan Las, 2010). Secara alami kandungan bahan organik pada lahan kering di daerah tropis juga cepat menurun dan dalam jangka waktu 10 tahun laju penurunan kandungan bahan organik tersebut dapat mencapai 30–60% (Suriadikarta *et al.*, 2002). Kondisi demikian diperburuk oleh terbatasnya penggunaan pupuk organik oleh petani sehingga kandungan bahan organik pada lahan kering cenderung berkurang dalam jangka panjang. Di samping itu, lahan kering umumnya didominasi oleh tanah masam yang dicirikan oleh pH tanah rendah ( $< 5,50$ ), memiliki kadar Al dan fiksasi P relatif tinggi, peka terhadap erosi, dan miskin unsur biotik (Soepardi, 2001; Adiningsih dan Sudjadi, 1993).

Di samping dipublikasikan pada laporan "Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia", data yang terkait dengan lahan pertanian dipublikasikan pula oleh BPS dalam Laporan Hasil Sensus Pertanian 2003 dan Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013. Dalam buku laporan tersebut diterbitkan data (a) jumlah rumah tangga pertanian di Indonesia dan (b) rata-rata luas lahan pertanian yang dikuasai per rumah tangga pertanian di Indonesia. Berdasarkan data tersebut maka dapat dihitung total luas lahan pertanian yang dikuasai rumah tangga pertanian yang pada dasarnya merupakan hasil perkalian antara kedua jenis data tersebut. Sesuai dengan data yang tersedia total luas lahan pertanian tersebut dapat pula dirinci menurut jenis lahan pertanian (lahan sawah dan lahan kering) maupun menurut provinsi di Indonesia.

Berdasarkan hasil Sensus Pertanian yang diterbitkan pada buku "Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013" (BPS, 2014), total luas sawah yang dikuasai rumah tangga pertanian diperkirakan sekitar 3,15 juta ha pada tahun 2003 dan sekitar 5,20 juta ha pada tahun 2013. Jika dibandingkan dengan data total luas sawah yang diterbitkan dalam buku "Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia" maka hasil perhitungan tersebut jauh lebih kecil. Hal ini mengingat pada tahun 2003 total luas sawah di Indonesia tercatat sekitar 8,40 juta ha dan pada tahun 2013 sekitar 8,08 juta ha (Tabel 2).

Permasalahannya adalah apabila luas sawah pada tahun 2013 tercatat seluas 8,08 juta ha sementara hasil Sensus Pertanian 2013 menunjukkan bahwa total luas sawah yang dikuasai rumah tangga pertanian seluas 5,20 juta ha maka siapakah yang menguasai sisa lahan sawah yang tersedia sekitar 2,88 juta ha. Salah satu kemungkinannya adalah lahan sawah tersebut dikuasai oleh pihak swasta untuk dibangun menjadi kompleks perumahan atau kawasan industri seperti yang banyak terjadi di Pulau Jawa seperti di Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Karawang. Akan tetapi, penguasaan lahan sawah oleh pihak swasta tersebut mungkin hanya mencakup sebagian kecil lahan sawah dan tidak mungkin mencapai seluas 2,88 juta ha. Berdasarkan hal tersebut maka patut dipertanyakan data manakah yang benar, apakah data yang diterbitkan secara berkala pada buku "Luas Lahan Menurut



Penggunaannya di Indonesia” atau yang diterbitkan pada “Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013”?. Walau bagaimanapun, hal tersebut menunjukkan bahwa data lahan pertanian sejauh ini belum cukup akurat seperti yang seringkali diungkapkan oleh banyak penelitian tentang lahan.

Lahan sawah pada umumnya dimanfaatkan petani untuk usaha tani padi. Dengan periode usaha tani padi sekitar 4 bulan mulai dari pengolahan tanah hingga panen maka penanaman padi di lahan sawah maksimal sebanyak 3 kali per tahun. Dengan kata lain nilai Indeks Pertanaman (IP) padi sawah atau nilai rasio antara luas tanam padi sawah dibanding luas sawah dalam persentase maksimal sebesar 300%. Nilai IP padi maksimal tersebut pada umumnya hanya dapat dicapai pada lahan sawah beririgasi teknis yang memiliki pasokan air dan jaringan irigasi relatif baik.

Tabel 3 memperlihatkan bahwa berdasarkan data Statistik Penggunaan Lahan nilai IP padi sawah pada tahun 2003 dan 2013 menurut pulau tidak ada yang melebihi 300% dan paling tinggi di Pulau Jawa sebesar 175% pada tahun 2013. Artinya, tidak seluruh lahan sawah diusahakan untuk tanaman padi, tetapi adapula yang dimanfaatkan untuk tanaman palawija yang biasanya dilakukan petani pada musim kemarau. Akan tetapi, berdasarkan data Sensus Pertanian nilai IP padi sawah pada tahun 2003 di Pulau Jawa sebesar 331% dan di Pulau Sulawesi sebesar 329%. Dalam realitas nilai IP padi sawah yang lebih besar dari 300% tersebut tidak mungkin dapat dicapai karena hal itu menunjukkan bahwa sebagian lahan sawah di Pulau Jawa dan Pulau Sulawesi ditanami padi sebanyak 4 kali per tahun. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa data lahan sawah yang dihasilkan dari Sensus Pertanian tahun 2003 tidak cukup akurat. Begitu pula data luas sawah pada data Sensus Pertanian 2013 tidak cukup akurat mengingat nilai IP padi sawah yang dihasilkan umumnya relatif besar, misalnya IP padi sawah di Pulau Sumatera mencapai 280% dan lebih besar dibanding di Pulau Jawa (232%), meskipun lahan sawah beririgasi jauh lebih luas di Pulau Jawa.

Tabel 3. Perbandingan Luas Sawah dan IP Padi Sawah Berdasarkan Data Statistik Penggunaan Lahan dan Data Sensus Pertanian

Pulau	Statistik Penggunaan Lahan				Sensus Pertanian			
	Luas sawah (1.000 ha)		IP padi sawah (%)		Luas sawah (1.000 ha)		IP padi sawah (%)	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013	2003	2013
Sumatera	2.471	2.225	111	147	1.041	1.164	263	280
Jawa	3.335	3.444	151	175	1.515	2.599	331	232
Bali & Nusa Tenggara	433	463	125	149	217	328	249	211
Kalimantan	1.074	1.032	78	103	319	465	264	228
Sulawesi	1.087	920	112	168	370	610	329	253
Indonesia	8.400	8.084	123	156	3.462	5.165	299	244

Sumber: BPS (2004a, 2004b, 2013, 2014)

Sejalan dengan dinamika pembangunan, ketersediaan lahan pertanian dalam kurun waktu 1993–2012 mengalami perubahan. Antara tahun 1993 dan 2003 total luas lahan pertanian di Indonesia naik sekitar 6,44 juta ha (Tabel 4), yang artinya kapasitas sektor pertanian untuk memproduksi berbagai komoditas pertanian mengalami peningkatan. Peningkatan luas lahan pertanian tersebut terutama disebabkan oleh perluasan lahan pertanian di Pulau Kalimantan sekitar 3,31 juta ha dan Pulau Sumatera serta Pulau Sulawesi yang luas lahan pertaniannya meningkat lebih dari 1 juta ha. Namun, peningkatan luas lahan pertanian tersebut sebagian besar terjadi pada lahan kering, sedangkan luas lahan sawah berkurang sekitar 89 ribu ha. Pengurangan luas lahan sawah tersebut pada umumnya terjadi akibat dikonversi ke penggunaan nonpertanian seperti pembangunan perumahan/pemukiman, sarana transportasi dan sarana publiknya, kawasan industri, kompleks pertokoan/perdagangan, dan sebagainya.

Tabel 4. Perubahan Luas Lahan Pertanian Menurut Pulau dan Jenis Lahan, 1993, 2003, dan 2012 (1.000 ha)

Tahun	Jenis lahan	Pulau/Kepulauan					
		Sumatera	Jawa	Bali & Nusa Tenggara	Kalimantan	Sulawesi	Indonesia
Perubahan 1993– 2003	Lahan sawah	-84,4	-92,9	-0,2	-131,7	220,2	-89,0
	Lahan kering	1.368,7	21,9	291,1	3.440,6	1.408,1	6.530,4
	Total lahan pertanian	1.284,2	-71,0	290,9	3.308,9	1.628,3	6.441,4
Perubahan 2003– 2012	Lahan sawah	-245,9	109,7	29,2	-42,3	-166,9	-316,1
	Lahan kering	-957,1	-127,5	57,4	-1.199,5	-1.061,9	-3.288,6
	Total lahan pertanian	-1.203,0	-17,8	86,7	-1.241,8	-1.228,8	-3.604,7
Perubahan 1993– 2012	Lahan sawah	-330,3	16,8	29,1	-174,0	53,3	-405,1
	Lahan kering	411,6	-105,6	348,5	2.241,1	346,1	3.241,8
	Total lahan pertanian	81,3	-88,8	377,6	2.067,2	399,5	2.836,7
	<b>Luas lahan (1.000 ha/thn)</b>						
Rata-rata perubahan per tahun 1993– 2012	Lahan sawah	-16,5	0,8	1,5	-8,7	2,7	-20,3
	Lahan kering	20,6	-5,3	17,4	112,1	17,3	162,1
	Total lahan pertanian	4,1	-4,4	18,9	103,4	20,0	141,8
	<b>Persentase (%/thn)</b>						
1993– 2012	Lahan sawah	-0,65	0,02	0,34	-0,72	0,31	-0,24
	Lahan kering	0,27	-0,17	0,97	2,81	0,62	0,84
	Total lahan pertanian	0,04	-0,07	0,85	1,99	0,54	0,51

Sumber: BPS (1994, 2004a, dan 2013)

Berbeda dengan periode sebelumnya, antara tahun 2003–2012 total luas lahan pertanian berkurang sekitar 3,60 juta ha. Hal tersebut menunjukkan bahwa kapasitas sektor pertanian akhir-akhir ini semakin berkurang mengingat kapasitas sektor pertanian dalam memproduksi berbagai komoditas pertanian sangat

ditentukan oleh luas lahan pertanian yang tersedia. Pengurangan luas lahan pertanian tersebut terjadi pada lahan sawah maupun lahan kering dan paling banyak terjadi di Pulau Sumatera, Pulau Kalimantan, dan Pulau Sulawesi di mana pengurangan luas lahan pertanian antara tahun 2003 dan 2012 mencapai sekitar 1,2 juta ha. Sebagian besar pengurangan luas lahan pertanian tersebut terjadi pada lahan kering yang secara total mencapai sekitar 3,29 juta ha.

Dalam rangka mendukung ketahanan pangan nasional ketersediaan lahan sawah merupakan aspek penting karena sebagian besar produksi komoditas pangan terutama padi dihasilkan dari lahan sawah. Tabel 3 memperlihatkan bahwa laju penyusutan luas lahan sawah semakin cepat, yaitu dari sekitar 89 ribu ha pada tahun 1993–2003 menjadi sekitar 316 ribu ha pada tahun 2003–2012. Hal tersebut mengungkapkan bahwa masalah penyediaan bahan pangan akhir-akhir ini semakin dihadapkan pada keterbatasan lahan yang potensial untuk pengembangan tanaman pangan. Apabila tidak dilakukan upaya antisipasi yang memadai maka kecenderungan tersebut dapat mengancam ketahanan pangan di masa mendatang.

Berkurangnya luas lahan pertanian pada dasarnya terjadi akibat dikonversi ke penggunaan di luar sektor pertanian. Antara tahun 1993 dan tahun 2012 pengurangan luas lahan sawah secara nasional sekitar 20 ribu ha per tahun atau sebesar 0,24% per tahun. Namun, perlu digarisbawahi bahwa luas pengurangan lahan sawah tersebut bukan menunjukkan luas lahan sawah yang benar-benar dikonversi karena pada periode tersebut juga dilakukan pencetakan sawah sehingga pengurangan luas sawah tersebut pada dasarnya merupakan hasil bersih antara luas lahan sawah yang dikonversi (yang menyebabkan pengurangan luas sawah) dan luas pencetakan sawah baru (yang menyebabkan penambahan luas sawah). Berdasarkan hal tersebut maka laju konversi lahan sawah yang sebenarnya lebih besar dari 20 ribu ha per tahun. Kecenderungan tersebut juga mengungkapkan bahwa upaya pencetakan lahan sawah yang dilakukan selama ini belum mampu mengimbangi laju konversi lahan sawah.

## **PENGUASAAN LAHAN RUMAH TANGGA PERTANIAN**

Sebagian besar rumah tangga di Indonesia bekerja di sektor pertanian. Pada kegiatan Sensus Pertanian tahun 2013 Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan bahwa Rumah Tangga Pertanian (RTP) adalah "*rumah tangga yang salah satu atau lebih anggota rumah tangganya mengelola usaha pertanian baik usaha milik sendiri, bersama maupun milik pihak lain*", sedangkan Rumah Tangga Usaha Pertanian (RTUP) didefinisikan sebagai "*rumah tangga yang salah satu atau lebih anggota rumah tangganya melakukan dan bertanggung jawab dalam kegiatan pemeliharaan, pembudidayaan, pembesaran/penggemukan, dsb*". Sementara itu, status pengelolaan usaha pertanian terdiri dari (1) mengelola usaha pertanian sendiri, (2) mengelola usaha pertanian dengan bagi hasil, (3) mengelola usaha pertanian dengan menerima upah, dan (4) memiliki usaha pertanian yang dikelola orang lain dengan memberi upah. Konsep RTUP tersebut sedikit berbeda antara Sensus Pertanian yang dilaksanakan pada tahun 2003 (ST 2003) dan tahun 2013 (ST

2013). Pada ST 2003 rumah tangga usaha pertanian diartikan sebagai rumah tangga yang melakukan kegiatan pertanian dengan tujuan untuk dijual dan memenuhi batas minimal usaha yang telah ditetapkan, sedangkan pada ST 2013 konsep rumah tangga usaha pertanian tidak menggunakan batas minimal usaha. Dengan demikian, apabila konsep RTUP tahun 2013 diterapkan pada data ST 2003 maka jumlah RTUP pada tahun 2003 akan menjadi lebih besar karena pada konsep tersebut tidak digunakan batas minimal usaha.

Hasil Sensus Pertanian 2013 mengungkapkan bahwa pada tahun 2013 jumlah rumah tangga usaha pertanian di Indonesia sebanyak 26,13 juta rumah tangga (Tabel 5). Sekitar 13,43 juta rumah tangga tersebut terdapat di Pulau Jawa atau sekitar 51% dari total rumah tangga usaha pertanian. Data tersebut mengindikasikan bahwa tekanan terhadap lahan pertanian di Pulau Jawa relatif tinggi dibanding pulau-pulau lainnya. Hal ini mengingat pada tahun 2013 Pulau Jawa hanya memiliki lahan pertanian seluas 6,51 juta ha atau sekitar 21% dari total lahan pertanian yang tersedia.

Tabel 5. Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian dan Rumah Tangga Usaha Pertanian Pengguna Lahan Menurut Pulau, 2003 dan 2013

Pulau/ Kepulauan	Rumah Tangga Usaha Pertanian (1.000)				Rumah Tangga Usaha Pertanian Pengguna Lahan (1.000)				% Rumah Tangga Pengguna Lahan	
	2003	2013	Selisih	%	2003	2013	Selisih	%	2003	2013
Sumatera	6.616,0	6.287,6	-328,4	-5,0	6.430,5	6.193,6	-236,9	-3,7	97,2	98,5
Jawa	17.955,8	13.428,5	-4.527,3	-25,2	17.624,6	13.323,0	-4.301,6	-24,4	98,2	99,2
Balilus	1.941,8	1.787,7	-154,1	-7,9	1.893,7	1.763,0	-130,8	-6,9	97,5	98,6
Kalimantan	1.631,3	1.556,2	-75,0	-4,6	1.534,3	1.503,3	-31,0	-2,0	94,1	96,6
Sulawesi	2.417,4	2.261,0	-156,5	-6,5	2.295,6	2.180,9	-114,7	-5,0	95,0	96,5
Maluku & Papua	669,9	814,5	144,6	21,6	640,8	787,6	146,7	22,9	95,7	96,7
Indonesia	31.232,2	26.135,5	-5.096,7	-16,3	30.419,6	25.751,3	-4.668,3	-15,3	97,4	98,5

Sumber: BPS (2014)

Catatan:

Dalam Laporan Sensus Pertanian 2003 (BPS, 2004b) jumlah Rumah Tangga Pertanian di Indonesia tercatat sebanyak 24.868.675 rumah tangga dan jumlah Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan sebanyak 24.050.989 rumah tangga.

Antara tahun 2003 dan 2013 jumlah rumah tangga usaha pertanian di Indonesia berkurang sekitar 5,10 juta rumah tangga. Penurunan jumlah rumah tangga usaha pertanian tersebut paling banyak terjadi di Pulau Jawa, yaitu sekitar 4,53 juta rumah tangga atau turun sebesar 25,2%. Namun, perlu dicatat bahwa data jumlah rumah tangga usaha pertanian pada tahun 2003 yang diterbitkan pada Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013 (sebanyak 31,23 juta rumah tangga) tidak konsisten dengan data yang diterbitkan pada Laporan Hasil Sensus Pertanian 2003 yang hanya mencapai 24,87 juta rumah tangga. Apabila digunakan data berdasarkan Laporan Hasil Sensus Pertanian 2003, maka jumlah rumah tangga usaha pertanian antara tahun 2003 dan 2013 sebenarnya meningkat sebanyak 1,27 juta rumah tangga atau sekitar 5,11%.

Permasalahan data seperti di atas juga terjadi pada data jumlah rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan. Antara tahun 2003 dan 2013 jumlah rumah tangga tani pengguna lahan di Indonesia diperkirakan turun dari 30,42 juta rumah tangga pada tahun 2003 menjadi 25,75 juta rumah tangga pada tahun 2013 atau turun sebanyak 4,67 juta rumah tangga atau turun sebesar 15,3%. Namun, jika digunakan data yang diterbitkan dalam Laporan Hasil Sensus Pertanian 2003 yang menunjukkan bahwa jumlah rumah tangga tani pengguna lahan pada tahun 2003 adalah sebanyak 24,05 juta rumah tangga maka antara tahun 2003 dan 2013 terjadi peningkatan jumlah rumah tangga pengguna lahan sebanyak 1,70 juta rumah tangga atau sekitar 7,07% dan bukan mengalami penurunan.

Tabel 6 memperlihatkan bahwa rata-rata luas lahan pertanian yang dikuasai rumah tangga usaha pertanian antara tahun 2003 dan tahun 2013 naik dari 0,351 ha per rumah tangga menjadi 0,858 ha per rumah tangga. Dengan kata lain, dalam periode 10 tahun penguasaan lahan pertanian oleh rumah tangga usaha pertanian menjadi lebih dari 2 kali lipat atau naik sebesar 144%. Peningkatan luas penguasaan lahan pertanian tersebut paling tinggi di Pulau Kalimantan, yaitu dari 0,884 ha menjadi 2,282 ha per rumah tangga atau naik sebesar 158% dan di Pulau Jawa yang meningkat dari 0,171 ha menjadi 0,374 ha per rumah tangga atau naik sebesar 119%. Adapun peningkatan penguasaan lahan sawah paling tinggi terjadi di Pulau Jawa, yaitu sebesar 129%.

Meskipun data makro yang dihasilkan dari Sensus Pertanian menunjukkan bahwa antara tahun 2003 dan 2013 rata-rata luas penguasaan lahan rumah tangga pertanian meningkat menjadi lebih dari dua kali lipat, tetapi hasil penelitian Irawan *et al.* (2014) menunjukkan kecenderungan yang berbeda. Pada 14 desa lahan sawah berbasis komoditas padi yang tersebar di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, dan Sulawesi Selatan luas penguasaan lahan rumah tangga pertanian antara tahun 2007 dan 2010 justru turun sebesar 3,77% dari penguasaan lahan seluas 1,06 ha menjadi 1,02 ha per rumah tangga pertanian. Penurunan luas penguasaan lahan rumah tangga pertanian juga terjadi pada desa lahan kering berbasis tanaman sayuran sekitar 10,25%. Adapun peningkatan luas penguasaan lahan rumah tangga pertanian hanya terjadi pada desa lahan kering berbasis tanaman palawija sebesar 2,12% dan pada desa lahan kering berbasis tanaman perkebunan sebesar 15,24%.

Terlepas dari permasalahan data seperti yang diuraikan di atas, Tabel 7 memperlihatkan bahwa jumlah rumah tangga usaha pertanian gurem (penguasaan lahan <0,50 ha) masih cukup banyak, yaitu sejumlah 14,25 juta rumah tangga atau sekitar 55,3% dari total rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan. Jumlah rumah tangga pertanian gurem tersebut paling banyak di Pulau Jawa, yaitu sekitar 10,18 juta rumah tangga atau 76,4%. Hal ini menunjukkan bahwa tekanan terhadap lahan pertanian sebagai sumber pendapatan rumah tangga pedesaan relatif tinggi di Pulau Jawa. Hal yang sama juga terjadi di Kepulauan Bali dan Nusa Tenggara serta Kepulauan Maluku dan Papua mengingat proporsi rumah tangga pertanian gurem di kedua kepulauan tersebut juga relatif besar, yaitu lebih dari 50% rumah tangga pertanian.

Tabel 6. Rata-rata Luas Lahan yang Dikuasai per Rumah Tangga Usaha Pertanian menurut Pulau dan Jenis Lahan, 2003 dan 2013 (Ha)

Jenis Lahan	Tahun	Sumatera	Jawa	Balinus	Kali- mantan	Sulawesi	Maluku & Papua	Indonesia
Lahan bukan pertanian	2003	0,097	0,027	0,088	0,205	0,097	0,129	0,057
	2013	0,046	0,024	0,033	0,055	0,046	0,050	0,034
	Perubahan	-0,051 (-53%)	-0,003 (-11%)	-0,054 (-62%)	-0,150 (-73%)	-0,051 (-52%)	-0,079 (-61%)	-0,022 (-40%)
Lahan sawah	2003	0,157	0,084	0,112	0,195	0,153	0,025	0,101
	2013	0,185	0,194	0,183	0,299	0,270	0,041	0,199
	Perubahan	0,028 (18%)	0,109 (129%)	0,071 (64%)	0,104 (53%)	0,117 (76%)	0,016 (62%)	0,098 (97%)
Lahan pertanian bukan sawah	2003	0,579	0,087	0,347	0,689	0,545	0,539	0,250
	2013	1,251	0,181	0,524	1,983	1,031	0,709	0,659
	Perubahan	0,672 (116%)	0,094 (109%)	0,177 (51%)	1,294 (188%)	0,485 (89%)	0,170 (31%)	0,409 (164%)
Jumlah lahan pertanian	2003	0,737	0,171	0,459	0,884	0,698	0,564	0,351
	2013	1,436	0,374	0,707	2,282	1,301	0,749	0,858
	Perubahan	0,699 (95%)	0,203 (119%)	0,249 (54%)	1,398 (158%)	0,602 (86%)	0,185 (33%)	0,507 (144%)
Total lahan dikuasai	2003	0,834	0,198	0,546	1,089	0,795	0,693	0,408
	2013	1,482	0,399	0,741	2,337	1,347	0,799	0,892
	Perubahan	0,648 (78%)	0,200 (101%)	0,195 (36%)	1,248 (115%)	0,552 (69%)	0,107 (15%)	0,485 (119%)

Sumber: BPS (2014)

Catatan:

Dalam Laporan Sensus Pertanian 2003 rata-rata luas lahan sawah yang dikuasai Rumah Tangga Usaha Pertanian di Indonesia tercatat seluas 0,2020 ha dan lahan pertanian bukan sawah seluas 0,4968 ha per rumah tangga.

Tabel 7. Jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Pengguna Lahan dan Rumah Tangga Usaha Pertanian Gurem Menurut Pulau, 2003 dan 2013

Pulau/ Kepulauan	Rumah Tangga Usaha Pertanian Pengguna Lahan (1.000)				Rumah Tangga Usaha Pertanian Gurem (1.000)				% Rumah Tangga Gurem	
	2003	2013	Selisih	%	2003	2013	Selisih	%	2003	2013
Sumatera	6.430,5	6.193,6	-236,9	-3,7	2.380,8	1.811,8	-569,1	-23,9	37,0	29,3
Jawa	17.624,6	13.323,0	-4.301,6	-24,4	14.185,0	10.179,3	-4.005,7	-28,2	80,5	76,4
Balinus	1.893,7	1.763,0	-130,8	-6,9	984,1	897,2	-86,9	-8,8	52,0	50,9
Kalimantan	1.534,3	1.503,3	-31,0	-2,0	425,1	277,9	-147,2	-34,6	27,7	18,5
Sulawesi	2.295,6	2.180,9	-114,7	-5,0	742,3	639,7	-102,6	-13,8	32,3	29,3
Maluku & Papua	640,8	787,6	146,7	22,9	297,7	442,9	145,2	48,8	46,5	56,2
Indonesia	30.419,6	25.751,3	-4.668,3	-15,3	19.015,1	14.248,9	-4.766,2	-25,1	62,5	55,3

Sumber: BPS (2014)

Catatan:

Dalam Laporan Sensus Pertanian 2003 jumlah Rumah Tangga Usaha Pertanian Pengguna Lahan di Indonesia tercatat sebanyak 24.050.989 rumah tangga dan jumlah Rumah Tangga Petani Gurem sebanyak 13.253.310 rumah tangga.

## KESIMPULAN

Data makro menunjukkan bahwa dalam jangka 20 tahun antara tahun 1993 dan 2012 luas lahan pertanian di Indonesia meningkat sekitar 2,84 juta ha atau naik rata-rata sebesar 0,51% per tahun. Peningkatan luas lahan pertanian tersebut terutama disebabkan oleh meningkatnya luas lahan kering sekitar 0,84% per tahun, sedangkan luas lahan sawah semakin berkurang sekitar 0,24% per tahun akibat dikonversi ke penggunaan lain. Konversi lahan sawah tersebut cenderung meningkat pada periode 10 tahun terakhir dan hal ini menunjukkan bahwa ketahanan pangan nasional semakin dihadapkan pada masalah keterbatasan lahan yang potensial untuk pengembangan tanaman padi dan komoditas pangan lainnya.

Hasil Sensus Pertanian mengungkapkan bahwa antara tahun 2003 dan 2013 rata-rata luas penguasaan lahan pertanian per rumah tangga tani pengguna lahan di Indonesia naik menjadi lebih dari 2 kali lipat, yaitu dari 0,351 ha menjadi 0,858 ha per rumah tangga. Akan tetapi, hasil analisis data Sensus Pertanian tersebut perlu dimaknai secara hati-hati mengingat banyak dijumpai data yang kurang akurat dan tidak konsisten yang pada intinya bersumber dari perbedaan definisi rumah tangga pertanian yang digunakan pada Sensus Pertanian tahun 2003 dan tahun 2013. Namun, terlepas dari permasalahan data tersebut jumlah petani gurem yang menguasai lahan pertanian kurang dari 0,50 ha relatif banyak, yaitu sekitar 14,25 juta rumah tangga pada tahun 2013 atau sekitar 55,3% dari total rumah tangga usaha pertanian pengguna lahan. Proporsi rumah tangga petani gurem tersebut paling tinggi di Pulau Jawa, Kepulauan Bali dan Nusa Tenggara, dan Kepulauan Maluku dan Papua.

Semakin sempitnya lahan sawah akibat konversi lahan dapat mengancam ketahanan pangan akibat berkurangnya kapasitas produksi pangan nasional. Konversi lahan sawah tersebut sulit dibendung karena pada umumnya dirangsang oleh pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan jumlah penduduk, artinya selama pembangunan ekonomi masih berlangsung maka konversi lahan sawah tidak mungkin dihindari. Sementara itu, penguasaan lahan rumah tangga tani yang relatif sempit berpotensi mendorong terjadinya kemiskinan di pedesaan akibat lemahnya akses petani miskin terhadap sumber daya lahan yang merupakan faktor produksi utama bagi petani. Terkait dengan kedua hal tersebut maka pemerintah perlu mempercepat pelaksanaan program reformasi agraria untuk meningkatkan akses petani terhadap sumber daya lahan. Dalam pelaksanaannya, program tersebut seyogianya disinergikan dengan program pencetakan sawah agar masalah pengurangan lahan sawah dapat diatasi secara bersamaan.

Dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lahan yang tersedia diperlukan perencanaan alokasi sumber daya lahan untuk memenuhi kebutuhan berbagai sektor ekonomi. Dalam kaitan ini data yang akurat tentang ketersediaan sumber daya lahan sangat diperlukan mengingat perencanaan alokasi lahan yang akurat hanya mungkin dapat dilakukan jika didukung dengan data sumber daya lahan yang akurat pula. Untuk itu, perlu dikembangkan sistem pendataan sumber daya lahan yang tidak hanya melibatkan BPS, tetapi melibatkan pula lembaga lain yang berkompeten dalam pendataan sumber daya lahan. Di

samping itu, pendataan luas lahan pertanian perlu didukung dengan pemanfaatan teknologi informasi yang memadai untuk meningkatkan akurasi data sumber daya lahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiningsih, J.S. dan M. Sudjadi. 1993. Peranan Sistem Bertanam Lorong (*Alley Cropping*) dalam Meningkatkan Kesuburan Tanah pada Lahan Kering Masam. Risalah Seminar Hasil Penelitian Tanah dan Agroklimat. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat. Bogor.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 1994. Survei Pertanian: Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia 1993. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2004a. Survei Pertanian: Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia 2003. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2004b. Laporan Hasil Sensus Pertanian 2003. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2013. Survei Pertanian: Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia 2012. Jakarta.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2014. Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013. Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- Dariah, A. dan I. Las. 2010. Ekosistem Lahan Kering Sebagai Pendukung Pembangunan Pertanian. hlm. 46–66. *Dalam* K. Suradisastra, S.M. Pasaribu, B. Sayaka, A. Dariah, I. Las, Haryono, dan E. Pasandaran (Eds.). *Membalik Kecenderungan Degradasi Sumberdaya Lahan dan Air*. Badan Litbang Pertanian. Jakarta.
- Dardak, H. 2005. Pemanfaatan Lahan Berbasis Rencana Tata Ruang sebagai Upaya Perwujudan Ruang Hidup yang Nyaman, Produktif, dan Berkelanjutan. Makalah Seminar Nasional "Save Our Land for Better Environment". Fakultas Pertanian, Institut Pertanian Bogor. Bogor, 10 Desember 2005.
- Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian. 2013. Pedoman Teknis Perluasan Sawah Tahun 2013. Direktorat Perluasan dan Pengelolaan Lahan. Kementerian Pertanian. Jakarta.
- Hikmatullah, Sawiyo, dan N. Sukarta. 2002. Potensi dan Kendala Pengembangan Sumber Daya Lahan untuk Pencetakan Sawah Irigasi di Luar Jawa. *Jurnal Litbang Pertanian* 21(4):115–123.
- Irawan, B. 2008. Meningkatkan Efektivitas Kebijakan Konversi Lahan. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 26(2):116–131.
- Irawan, B., A. Purwoto, G.S. Hardono, F.B.M. Dabukke, dan N. Sutrisno. 2012. Studi Kebijakan Akselerasi Pertumbuhan Produksi Padi di Luar Jawa. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.
- Irawan, B., I.W. Rusastra, Hermanto, T. Pranadji, G.S. Hardono, T.B. Purwantini, dan E. Ariningsih. 2014. Dinamika Sosial Ekonomi Pertanian dan Pedesaan: Analisis Data Patanas. Laporan Hasil Penelitian. Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian. Bogor.



- Kasno, A., Sulaeman, dan Mulyadi. 1999. Pengaruh Pemupukan dan Pengairan terhadap Eh, pH, Ketersediaan P dan Fe, serta Hasil Padi pada Tanah Sawah Bukaak Baru. *Jurnal Tanah dan Iklim* 17:72–81.
- Kawaguchi, K. and K. Kyuma. 1977. *Paddy Soils in Tropical Asia. Their Material Nature and Fertility. Monograph of the Center for Southeast Studies Kyoto University. The University Press of Hawaii. Honolulu, USA.*
- Kementerian Pertanian. 2010. *Rencana Strategis Kementerian Pertanian Tahun 2010–2014. Kementerian Pertanian. Jakarta.*
- Nursyamsi, D., L.R. Widowati, D. Setyorini, dan J. Sri Adiningsih. 2000. Pengaruh Pengelolaan Tanah, Pengairan Terpadu dan Pemupukan terhadap Produktivitas Lahan Sawah Baru pada Inceptisols dan Ultisols Muarabeliti dan Tatakarya. *Jurnal Tanah dan Iklim* 18:29–38.
- Prasetyo, B.H., Sulaeman, dan H. Subagyo. 1996. Tanah Sawah Bukaak Baru di Daerah Kotabumi, Lampung: Karakterisasi dan Prospek Penggunaan Pupuk P-alam. hlm. 131–146. *Dalam* D. Santoso (Ed.). *Prosiding Pertemuan Pembahasan dan Komunikasi Penelitian Tanah dan Agroklimat. Pusat Penelitian Tanah dan Agroklimat. Bogor.*
- Prasetyo, B.H., Sulaeman, and N.S. Mulyani. 1997. Red Yellow Soils from Kotabumi, Lampung: Their Characteristics, Classification, and Utilization. *Indonesian Journal of Crops Science* 12(1 & 2):37–45.
- Prasetyo, B.H. 2006. Evaluasi Tanah Sawah Bukaak Baru di Daerah Lubuk Linggau, Sumatera Selatan. *Jurnal Ilmu-Ilmu Pertanian Indonesia* 8(1):31–43.
- Soepardi, H.G. 2001. Strategi Usaha Tani Agribisnis Berbasis Sumber Daya Lahan. hlm. 35–52. *Dalam* Prosiding Nasional Pengelolaan Sumber Daya Lahan dan Pupuk. Buku I. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat. Bogor.
- Sumaryanto, Hermanto, dan E. Pasandaran. 1996. Dampak Alih Fungsi Lahan Sawah terhadap Pelestarian Swasembada Beras dan Sosial Ekonomi Petani. hlm. 92–112. *Dalam* Prosiding Lokakarya "Persaingan dalam Pemanfaatan Sumberdaya Lahan dan Air: Dampaknya terhadap Keberlanjutan Swasembada Beras. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi dan Ford Foundation. Bogor.
- Suriadikarta, D.A., T. Prihatini, D. Setyorini, dan W. Hartatiek. 2002. Teknologi Pengelolaan Bahan Organik Tanah. hlm. 183–238. *Dalam* Teknologi Pengelolaan Lahan Kering Menuju Pertanian Produktif dan Ramah Lingkungan. Pusat Penelitian dan Pengembangan Tanah dan Agroklimat. Bogor.
- Yusuf, A., D. Syamsudin, G. Satari, dan S. Djakasutmi. 1990. Pengaruh pH dan Eh terhadap Kelarutan Fe, Al dan Mn pada Lahan Sawah Bukaak Baru Jenis Oxisol Sitiung. hlm. 237–269. *Dalam* Prosiding Pengelolaan Sawah Bukaak Baru Menunjang Swasembada Pangan dan Program Transmigrasi: Prospek dan Masalah, Padang, 17–18 September 1990. Faperta Universitas Ekasakti, Balittan Sukarami.