

PEMBERDAYAAN LAHAN KERING UNTUK PENGEMBANGAN AGRIBISNIS BERKELANJUTAN

Bambang Irawan dan Tri Pranadji¹

ABSTRACT

Utilization of dry land for farming activities in Indonesia is presently less optimal compared with its availability. In order to overcome the "big puzzle" of multidimensional crisis which is induced by monetary crisis in mid of 1997, more attention of the Indonesian government on dry land farming represents a key factor. The implementation of appropriate strategy in developing agribusiness in the dry land region is very important to overcome both the short term economic problem induced by the crisis, and the long term national development problem through its external benefit in reducing environment problem and natural resources degradation. In this relation, efforts required are : (1) Infrastructures development particularly in outer island of Java where most of dry land were located, (2) Arrangement of dry land use on the basis of river basin area in such away to ensure good performance of water circulation system. In this relation, development of appropriate commodities to the land use planned and land distribution forms an important strategy, (3) Policy makers especially in "Ekuin Circle" should put more attention to the development of local resources economic base. To ensure sustainable economic development the government should allocate more investment in the dry land area.

Key words: *dry land, empowering, agribusiness, sustainability, other of Java, rural area*

ABSTRAK

Pemanfaatan lahan kering di Indonesia hingga dewasa ini masih jauh dari optimal. Untuk menjawab "teka-teki besar" krisis multi dimensi, yang berawal dari krisis ekonomi 1997, dan memperkecil peluang terjadinya pengulangan krisis di kemudian hari, masyarakat Indonesia perlu melihat lahan kering sebagai salah satu kunci pembukanya. Pemberdayaan lahan kering untuk pengembangan agribisnis bukan saja akan dapat membantu mengatasi stagnasi dan krisis ekonomi dalam jangka pendek, tetapi dalam jangka panjang akan memberikan manfaat eksternal yang relatif besar di bidang penyehatan ekosistem, pemeliharaan sumberdaya alam dan pengembangan perspektif kegiatan ekonomi berwawasan kebangsaan secara lebih luas. Dalam kaitan itu tersebut beberapa upaya yang diperlukan dalam rangka pemberdayaan lahan kering yaitu : (1) Pembangunan infrastruktur ekonomi di luar Jawa dimana lahan kering terhampar relatif luas, (2) Penataan pola pemanfaatan lahan kering dengan pendekatan wilayah DAS sedemikian rupa sehingga sistem lingkungan dan sirkulasi air berlangsung secara baik. Dalam kaitan ini, pengembangan komoditas pertanian yang sesuai dengan tata guna lahan dan distribusi penguasaan lahan merupakan langkah penting, (3) Perancang kebijakan pembangunan di kalangan Ekuin harus lebih memperhatikan pembangunan sektor ekonomi yang berlandaskan pada kekuatan sendiri. Untuk menjamin pembangunan ekonomi secara berkelanjutan maka pemerintah perlu lebih mengarahkan investasinya ke wilayah lahan kering..

Kata kunci: *lahan kering, pemberdayaan, agribisnis, berkelanjutan, luar Jawa, wilayah pedesaan*

PENDAHULUAN

Semacam ada kekeliruan pandangan yang bersifat sistematis di kalangan perancang kebijakan pembangunan pertanian di pusat, mereka seolah-olah tidak melihat bahwa lahan kering bisa menjadi "pintu gerbang" kemajuan

pertanian masyarakat Indonesia di masa datang. Pandangan bahwa seolah-olah hanya lahan basah yang lebih berhak mendapat kucuran investasi pemerintah bukan saja menjadikan lahan kering menjadi semacam "anak tiri" dalam pembangunan pertanian, melainkan juga tanpa disadari hal itu menutup peluang menjadikan lahan kering sebagai andalan per-

¹ Masing-masing adalah Staf Peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.

ekonomian nasional berbasis kegiatan agribisnis di pedesaan mendatang secara berkelanjutan. Selama ini pemanfaatan lahan kering, jika tidak dikelola oleh sistem perkebunan besar atau perkebunan rakyat secara tidak ekonomis, lebih banyak dieksploitasi secara semena-mena (misalnya melalui penebangan hutan yang mengabaikan kelestariannya).

Dewasa ini dijumpai gejala yang menarik, di satu sisi masyarakat (pertanian) dihadapkan pada kelaparan tanah; namun di sisi lain lahan kering yang tersedia di luar Jawa relatif masih luas. Gejala lain, masih terkait dengan hal tadi, di satu sisi ekonomi nasional dihadapkan pada kelangkaan sumberdaya untuk mengatasi krisis dan di sisi lain sumberdaya lahan kering di luar Jawa yang relatif luas menanti sentuhan tangan trampil dari kalangan ahli pertanian dan kurcuan investasi (dari kalangan perumus kebijakan Ekuin) agar bisa menjadi alternatif pemberdayaan ekonomi masyarakat (pedesaan) yang andal. Jika lahan kering yang ada saat ini bisa diberdayakan untuk pengembangan agribisnis yang komprehensif, munculnya gejala kekurangan pangan (Pinstrup-Andersen and Pandya-Lorch, 2001; Anonimous, 2001; dan Malthus, 1974), krisis ekonomi dan terjadinya pengulangan krisis ekonomi di kemudian hari kemungkinan besar bisa diatasi.

Krisis ekonomi yang mulai mencuat pertengahan 1997 seharusnya semakin menyadarkan kita bahwa pembangunan ekonomi yang tidak berpijak pada kekuatan sendiri (*foot lose*) dapat menimbulkan ancaman serius bagi perekonomian dan kelangsungan hidup masyarakat dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pendekatan pembangunan yang 3-4 dekade lalu terlalu mengutamakan pencapaian pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, dengan mengandalkan sektor industri yang sangat tergantung pada barang kapital, bahan baku dan modal impor ternyata telah menimbulkan kesenjangan struktural yang sangat parah. Selain itu kondisi perekonomian nasional menjadi sangat rentan terhadap guncangan eksternal. Dari krisis tersebut dapat ditarik pelajaran bahwa sektor pertanian relatif lebih resisten terhadap guncangan ekonomi dibandingkan sektor ekonomi lainnya. Oleh sebab itu, pembangunan ekonomi ke depan harus memperhitungkan sektor pertanian sebagai andalannya. Dengan kata lain,

pemberdayaan lahan kering sebagai basis kegiatan dan usaha pertanian perlu mendapat dukungan kebijakan pemerintah yang lebih terarah dan komprehensif.

Peranan lahan kering untuk menghambat dampak krisis ekonomi ke tingkat yang lebih parah dapat dikatakan sangat besar. Melalui sistem pertanian yang tidak banyak menggunakan masukan impor seperti pada usaha perkebunan, penanaman palawija, hortikultura, hijauan untuk pakan dan padi ladang (Sunarto dkk, 1989) diharapkan dapat dihasilkan produk pertanian bernilai ekonomi relatif tinggi. Hasil percobaan Kalo (1988) menunjukkan bahwa pemanfaatan lahan kering yang ada dewasa ini masih jauh dari optimal. Hanya saja, gambaran terhadap fakta ini hingga sekarang tidak cukup dicermati secara serius. Perhatian pemerintah terhadap pemanfaatan lahan pertanian masih lebih terfokus pada lahan persawahan yang umumnya dimanfaatkan untuk tanaman padi.

Pemberdayaan lahan kering ke depan perlu dilihat dari dua perspektif sekaligus, yaitu perspektif jangka pendek dan jangka panjang. Dalam perspektif jangka pendek, pengembangan lahan kering harus diarahkan untuk memulihkan perekonomian yang masih terpuruk akibat krisis. Mengkombinasikan upaya mengatasi kemiskinan dengan penerapan pengembangan usaha pertanian berkelanjutan (Haeruman, 1992; Hadiwigeno *et al.*, 1992; World Bank, 1994; dan Mundlak, Larson and Butzer, 2002) diperkirakan akan menjadi terobosan strategis pemberdayaan lahan kering di Indonesia. Dalam perspektif jangka panjang pemberdayaannya harus diarahkan untuk mencegah terjadinya krisis ekonomi yang dapat dipicu oleh degradasi kapasitas produksi pertanian. Oleh sebab itu, langkah kebijakan pengembangan lahan kering dalam jangka pendek haruslah sejalan dan seirama dengan kebijakan pengembangan jangka panjangnya.

Kebijakan pengembangan lahan pertanian ke depan perlu dilandaskan pada perspektif yang berbeda dibanding masa sebelumnya. Dalam perspektif ke depan dan jangka panjang kita tidak boleh lagi secara apriori memandang bahwa lahan kering adalah sumberdaya yang tidak produktif atau bahkan kita anggap sebagai lahan marjinal. Selama ini

kita cenderung memandang bahwa hanya lahan sawahlah yang bisa disebut sebagai lahan pertanian yang produktif dan responsif terhadap kebijakan pembangunan. Dengan semakin terbatasnya lahan sawah dewasa ini, justru masa depan sektor pertanian menjadi sangat tergantung pada pemanfaatan lahan kering.

Dalam kaitannya dengan memposisikan lahan kering sebagai sumberdaya pertanian masa depan, maka cara pandang kita terhadap pemanfaatan lahan kering juga perlu diperluas dan lebih komprehensif. Ada empat aspek penting yang perlu diperhitungkan secara serius dalam pemberdayaan lahan kering, yaitu: (1) Perannya sebagai stabilisasi dan peningkatan fungsi ekosistem (Soerianegara, 1978) dan pelestarian sumberdaya alam, (2) Lahan kering sebagai sumberdaya untuk pengembangan usaha ekonomi berbasis kegiatan agribisnis, (3) Lahan kering sebagai penopang kehidupan berbagai masyarakat lokal yang tersebar dari Sabang sampai Merauke, (4) Lahan kering sebagai simbol penguat identitas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Makalah ini mengetengahkan bahasan yang berkaitan dengan kebijakan pemberdayaan lahan kering berbasis agribisnis dalam rangka mendukung pembangunan pertanian berkelanjutan. Beberapa topik yang dijadikan fokus bahasan adalah: (1) Pemanfaatan lahan kering sebagai sumberdaya pertanian, (2) Masalah dan pemberdayaan lahan kering secara berkelanjutan, dan (3) Perspektif kebijakan pengembangan lahan kering ke depan.

PEMANFAATAN SEBAGAI SUMBERDAYA PERTANIAN

Perannya Dalam Penyediaan Lapangan Usaha Pertanian

Hingga dewasa ini pertanian masih memiliki peranan penting terutama dalam menyediakan kesempatan kerja dan bahan pangan. Pada tahun 1998 jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor pertanian sekitar 39,4 juta atau sebesar 45 persen total tenaga kerja. Sementara hasil Sensus Pertanian 1993 mengungkapkan bahwa 78,5 persen rumah

tangga memiliki sumber penghasilan utama pada sektor pertanian (BPS, 1993). Sebesar 51,4 persen dari penghasilan rumah tangga tersebut berasal dari kegiatan tanaman pangan, hal ini menunjukkan bahwa sektor pertanian utamanya sub sektor tanaman pangan masih memiliki peranan penting dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan rumah tangga.

Sehubungan dengan peran penting sektor pertanian dalam perekonomian nasional maka sektor pertanian harus dapat tumbuh secara berkelanjutan. Pembangunan ekonomi yang memprioritaskan pada pertumbuhan industri dan mengesampingkan pertanian akan menimbulkan sedikitnya dua masalah yaitu masalah stagnasi pasar domestik dan masalah neraca pembayaran. Jika pendapatan rumah tangga pedesaan, yang umumnya mengandalkan pada usaha pertanian tidak meningkat maka perkembangan pasar dalam negeri untuk produk manufaktur akan terhambat. Sebaliknya keberhasilan pembangunan sektor industri dan perkotaan akan meningkatkan pendapatan dan permintaan terhadap produk pertanian dan jika produksi pertanian tidak dapat tumbuh untuk memenuhi peningkatan permintaan tersebut maka akan terjadi peningkatan impor yang pada akhirnya menimbulkan masalah pada neraca pembayaran. Masalah tersebut akan menjadi lebih kritis jika ketergantungan anggaran pemerintah terhadap modal asing relatif tinggi seperti yang terjadi pada dua dekade lalu hingga dewasa ini.

Dalam mendukung pertumbuhan sektor pertanian secara berkelanjutan maka penyiapan lahan pertanian hingga layak pakai merupakan upaya yang sangat penting. Namun fakta menunjukkan bahwa luas lahan pertanian justru semakin berkurang karena lahan pertanian yang sudah tersedia dikonversi ke penggunaan lain di luar pertanian, sementara upaya perluasan lahan pertanian melalui pembukaan areal baru belum mampu mengimbangi laju konversi lahan. Sensus Pertanian 1983 dan 1993 mengungkapkan bahwa pada periode tersebut telah terjadi konversi lahan pertanian seluas 2,47 juta hektar sedangkan perluasan lahan hanya mencapai 1,19 juta hektar, sehingga total lahan pertanian selama 10 tahun berkurang seluas 1,28 juta hektar. Konversi lahan pertanian tersebut sebagian besar ditujukan untuk pembangunan kompleks

Tabel 1. Jumlah Rumah Tangga Pertanian Penggunaan Lahan, Sensus Pertanian 1983 dan 1993

Uraian	1983	1993	Perubahan
Jumlah rumah tangga (ribu)			
- Penggunaan lahan pertanian	17.076	19.714	2.638
- Penggunaan lahan sawah	10.073	96.350	-438
- Penggunaan lahan kering	16.839	17.168	329
Proporsi rumah tangga terhadap total rumah tangga pengguna lahan pertanian (%)			
- Pengguna lahan sawah	59,0	48,9	-10,1
- Pengguna lahan kering	98,6	87,1	-11,5

Sumber: Badan Pusat Statistik, 1983 dan 1993.

perumahan dan kawasan industri yang dampak ekonominya bagi daerah pedesaan relatif rendah.

Sebagian besar konversi lahan pertanian terjadi pada lahan sawah dengan proporsi sekitar 68,3 persen dari keseluruhan luas lahan pertanian yang mengalami konversi. Oleh karena itu dapat dipahami jika jumlah rumah tangga tani pengguna lahan sawah semakin sedikit akibat berkurangnya luas sawah yang tersedia, sebaliknya untuk rumah tangga pengguna lahan kering. Antara 1983 dan 1993 jumlah rumah tangga tani pengguna lahan sawah berkurang sekitar 438 ribu rumah tangga sedangkan jumlah rumah tangga tani pengguna lahan kering meningkat 329 ribu rumah tangga (Tabel 1). Hal ini mengungkapkan bahwa usaha pertanian lahan kering memiliki peran semakin penting dalam penyediaan lapangan kerja pertanian di sektor produksi, sebaliknya untuk usaha pertanian lahan sawah.

Usaha pertanian yang dikembangkan di lahan kering umumnya memiliki tingkat keragaman lebih tinggi dibandingkan lahan sawah. Usaha tanaman perkebunan, tanaman pangan tertentu, peternakan dan perikanan darat umumnya dilakukan pada lahan kering, sedangkan pada lahan sawah biasanya hanya diusahakan tanaman pangan seperti padi dan palawija. Keragaman jenis usaha yang dikembangkan pada lahan kering menyebabkan jumlah rumah tangga tani pengguna lahan kering jauh lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah rumah tangga pengguna lahan sawah. Pada tahun 1993 sekitar 17 juta rumah tangga tani menggunakan lahan kering untuk menjalankan usaha pertaniannya sedangkan pada lahan sawah hanya sekitar 10 juta rumah

tangga tani. Hal ini lebih menegaskan bahwa lahan kering mampu menyediakan lapangan usaha pertanian yang lebih tinggi dibandingkan lahan sawah. Dari 19,7 juta (1993) rumah tangga tani pengguna lahan pertanian, sekitar 87 persen menggunakan lahan kering sedangkan pengguna lahan sawah hanya sekitar 49 persen rumah tangga tani.

Ketersediaan dan Pola Pemanfaatan Lahan Kering

Badan Pusat Statistik memperkirakan luas lahan kering pada 1991 sekitar 52 juta hektar, naik menjadi 61 juta hektar pada tahun 2000 (BPS, 2001). Sebagian besar lahan kering tersebut dimanfaatkan untuk usaha pertanian dan hanya sekitar 9 persen yang digunakan sebagai lahan pekarangan. Usaha tanaman perkebunan, tanaman keras lain yang diusahakan oleh rakyat dan tanaman pangan yang diusahakan pada lahan tegalan dan ladang merupakan pola pemanfaatan lahan kering yang paling dominan. Lahan kering yang dimanfaatkan untuk ketiga jenis usaha pertanian tersebut sekitar 32,8 juta hektar pada 1991 dan naik menjadi 38,4 juta hektar pada 2000 atau sekitar 63 persen dari total lahan kering yang tersedia.

Fakta di atas mengungkapkan bahwa lahan kering memiliki hamparan lebih luas dibandingkan lahan sawah, yang pada tahun 2000 memiliki hamparan sekitar 8 juta hektar. Namun dari total lahan kering tersebut masih sangat banyak yang belum dimanfaatkan untuk kegiatan produktif. Lahan kering yang sementara tidak diusahakan diperkirakan seluas 7,7 juta hektar pada 1991, meningkat menjadi 9,7 juta hektar pada tahun 2000 dan

sekitar 5,1 juta hektar dapat dimanfaatkan untuk pengembangan tanaman pangan. Hal ini mengungkapkan bahwa upaya ekstensifikasi usaha pertanian melalui pemanfaatan lahan kering sebenarnya memiliki peluang yang cukup besar, apalagi jika diperhitungkan pula lahan rawa yang tidak ditanami, yang pada tahun 2000 meliputi areal seluas 4,4 juta hektar (Tabel 2).

sekitar 95 persen terdapat di Kalimantan dan Sumatera. Kondisi demikian dapat terjadi karena sebagian besar lahan kering (70%) terdapat di kedua pulau tersebut sementara tekanan penduduk terhadap kebutuhan lahan pertanian relatif kecil. Dari fakta tadi dapat dikemukakan bahwa program ekstensifikasi usaha pertanian pada lahan kering seyogyanya lebih difokuskan di Sumatera dan Kali-

Tabel 2. Luas Lahan Kering dan Pemanfaatannya pada 1991 dan 2000

Jenis pemanfaatan lahan	1991		2000	
	Luas (ribu ha)	Proporsi (%)	Luas (ribu ha)	Proporsi (%)
- Pekarangan/bangunan dan halaman	4.962	9,6	5.234	8,6
- Tegalan/kebun	8.722	16,9	9.291	15,3
- Ladang/huma	3.005	5,8	3.646	6,1
- Penggembalaan/padang rumput	2.105	4,1	2.209	3,6
- Rawa yang tidak ditanami	3.698	7,1	4.406	7,2
- Tambak	295	0,6	493	0,8
- Kolam/empang	166	0,3	184	0,3
- Hutan rakyat	10.227	19,8	8.803	14,5
- Perkebunan	10.860	21,0	16.714	27,5
- Sementara tidak diusahakan	7.701	14,9	9.720	16,0
Total	51.743	100	60.690	100

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2001.

Sebagian besar lahan kering terdapat di luar Jawa dengan luas hamparan 54,4 juta hektar atau 89,7 persen dari total lahan kering yang tersedia. Dari luas hamparan tersebut sekitar 9,6 juta hektar tergolong belum dimanfaatkan atau sekitar 18,9 persen dari total lahan kering yang dapat dimanfaatkan untuk usaha pertanian di luar Jawa. Sedangkan di Jawa proporsi tersebut hanya sekitar 1,5 persen atau sekitar 65 ribu hektar. Luas lahan tidur yang relatif tinggi di luar Jawa dapat terjadi akibat tekanan penduduk terhadap lahan yang relatif rendah dibandingkan di Jawa.

Jika dikaji menurut pulau, peluang ekstensifikasi usaha pertanian lahan kering melalui pemanfaatan lahan tidur sangat tinggi untuk Kalimantan dan Sumatera (sekitar 80 persen dari lahan kering yang sementara tidak diusahakan terdapat di kedua pulau tersebut). Begitu pula lahan rawa yang tidak ditanami

mantan mengingat sumberdaya lahan kering yang belum dimanfaatkan untuk kegiatan produktif masih cukup luas di kedua daerah tersebut.

Struktur Penguasaan Lahan Kering

Data Sensus Pertanian mengungkapkan bahwa struktur pemilikan lahan kering secara agregat nasional tidak berbeda signifikan dengan struktur pemilikan lahan sawah. Sekitar 50 persen rumah tangga petani pengguna lahan kering maupun lahan sawah memiliki lahan garapan di bawah 0,50 hektar (Tabel 3). Antara 1983 dan 1993 jumlah kelompok petani miskin tersebut mengalami peningkatan dengan laju yang lebih besar untuk rumah tangga petani pengguna lahan sawah. Hal ini menunjukkan bahwa ketimpangan pemilikan lahan pertanian cenderung meningkat terutama untuk lahan sawah.

Tabel 3. Proporsi Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan Sawah dan Lahan Kering Menurut Luas Lahan yang Dimiliki, Sensus Pertanian 1983 dan 1993

Uraian	Luas Pemilikan Lahan (Ha)			
	< 0,50	0,50 – 0,99	1,0 – 1,99	≥ 2,00
1983				
- Lahan sawah	38,8	22,3	17,3	21,6
- Lahan kering	45,8	19,5	16,3	18,4
1993				
- Lahan sawah	49,9	22,9	15,9	11,2
- Lahan kering	48,4	21,0	16,9	13,7
Perubahan 1983-1993				
- Lahan sawah	11,1	0,7	-1,4	-10,4
- Lahan kering	2,6	1,6	0,6	-4,7

Sumber: Badan Pusat Statistik, 1983 dan 1993.

Kajian mikro yang dilakukan oleh PSE melalui penelitian PATANAS (Panel Petani Nasional) di beberapa provinsi mengungkapkan gambaran yang senada. Indeks gini penguasaan dan pemilikan pada lahan sawah (0,46 – 0,82) selalu lebih besar dibanding pada lahan kering (0,36 – 0,78). Dengan kata lain ketimpangan distribusi pada lahan sawah lebih tinggi dibanding lahan kering (Tabel 4). Antara 1994 dan 1998 ketimpangan distribusi penguasaan lahan kering dan sawah mengalami perubahan dengan pola yang berbeda. Di daerah dengan ketimpangan lahan tinggi seperti Jawa Tengah, NTB dan Sulut distribusi penguasaan dan pemilikan lahan semakin terpolarisasi, sebaliknya di daerah dengan ketimpangan lahan relatif rendah seperti Lampung dan Sulawesi Selatan.

Rumah tangga pedesaan umumnya memiliki lahan kering berupa tegalan dan atau kebun, baik di daerah dengan agroekosistem sawah maupun lahan kering. Secara umum proporsi pemilikan lahan kering tersebut lebih besar dibanding lahan sawah, sekalipun di wilayah berbasis lahan sawah. Di daerah berbasis lahan sawah proporsi lahan kering yang dimiliki rumah tangga sekitar 41 persen hingga 76 persen dari total lahan garapan yang dimiliki, sedangkan di daerah berbasis lahan kering proporsi tersebut antara 70 persen hingga 100 persen. Hal ini mengungkapkan bahwa aset rumah tangga di pedesaan sebenarnya lebih banyak yang berupa lahan

kering daripada lahan sawah. Antara 1994 dan 1998 proporsi pemilikan lahan kering tersebut umumnya meningkat, dengan kata lain, pemilikan lahan pertanian oleh rumah tangga pedesaan cenderung bergeser kepada lahan kering.

MASALAH DAN PEMBERDAYAAN LAHAN KERING BERKELANJUTAN

Masalah Dalam Pemberdayaan Lahan Kering

Fakta empirik mengungkapkan bahwa lahan kering memiliki kuantitas yang sangat besar untuk didayagunakan sebagai faktor produksi pertanian. Distribusi penguasaan dan pemilikan lahan kering juga lebih merata dibandingkan lahan sawah. Dengan kata lain, upaya pemerataan pendapatan masyarakat diperkirakan akan relatif lebih efektif jika dilakukan melalui pemberdayaan lahan kering untuk usaha pertanian yang bernilai ekonomi tinggi. Disamping itu, rumah tangga tani yang terlibat dalam usaha pertanian lahan kering relatif jauh lebih banyak dan dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Hal yang sebaliknya terjadi pada lahan sawah. Keadaan ini menjelaskan bahwa ketergantungan rumah tangga tani terhadap lahan kering sebagai sumber pendapatan dan lapangan usaha di pedesaan semakin tinggi.

Tabel 4. Rataan Pemilikan Lahan dan Nilai Indeks Gini Lahan Sawah dan Lahan Kering di Lima Provinsi Penelitian Patanas, 1994 dan 1998

Uraian	Proporsi pemilikan lahan tegalan dan kebun terhadap total lahan	Indeks Gini			
		Lahan Sawah		Lahan Kering	
		Pemilikan	Penggunaan	Pemilikan	Penggunaan
1994					
Seluruh tipe agroekosistem					
- Lampung	82,1	0,61	0,56	0,55	0,47
- Jawa Tengah	63,6	0,82	0,79	0,78	0,77
- NTB	71,7	0,74	0,72	0,56	0,53
- Sulut	77,1	0,68	0,61	0,71	0,69
- Sulsel	72,9	0,51	0,46	0,37	0,36
Agroekosistem sawah					
- Lampung	76,3	-	-	-	-
- Jawa Tengah	71,1	-	-	-	-
- NTB	41,3	-	-	-	-
- Sulut	65,0	-	-	-	-
- Sulsel	59,3	-	-	-	-
Agroekosistem lahan kering					
- Lampung	89,8	-	-	-	-
- Jawa Tengah	100	-	-	-	-
- NTB	69,3	-	-	-	-
- Sulut	79,8	-	-	-	-
- Sulsel	83,2	-	-	-	-
1998					
Seluruh tipe agro ekosistem					
- Lampung	83,8	0,59	0,53	0,55	0,46
- Jawa Tengah	66,4	0,83	0,81	0,74	0,73
- NTB	75,0	0,81	0,77	0,63	0,62
- Sulut	81,3	0,69	0,63	0,73	0,72
- Sulsel	62,6	0,48	0,54	0,30	0,31
Agroekosistem sawah					
- Lampung	73,5	-	-	-	-
- Jawa Tengah	78,1	-	-	-	-
- NTB	66,7	-	-	-	-
- Sulut	41,2	-	-	-	-
- Sulsel	57,5	-	-	-	-
Agroekosistem lahan kering					
- Lampung	90,7	-	-	-	-
- Jawa Tengah	100	-	-	-	-
- NTB	69,7	-	-	-	-
- Sulut	83,4	-	-	-	-
- Sulsel	75,9	-	-	-	-

Sumber: PATANAS, PSE

Sementara itu luas lahan sawah semakin sempit akibat dikonversi ke penggunaan lain di luar pertanian. Dengan kurangnya pembatasan secara hukum secara tegas, proses konversi lahan sawah tersebut sulit dibendung. Secara alamiah, mekanisme pasar bebas menggiring permintaan lahan sawah untuk kegiatan di luar pertanian umumnya relatif tinggi. Terlebih lagi di daerah persawahan tadi umumnya ditunjang infrastruktur yang cukup bagus (Pakpahan dan Syafa'at, 1996). Seba-

liknya, ketersediaan lahan kering yang dapat diberdayakan untuk usaha pertanian cenderung mengalami peningkatan terutama di luar Jawa. Peningkatan lahan kering tersebut pada umumnya berasal dari pembukaan daerah transmigrasi yang dilakukan pada masa lalu dan pembukaan hutan untuk ladang berpindah. Lahan kering yang telah dibuka tersebut masih banyak yang belum dimanfaatkan, diperkirakan sekitar 9,7 juta hektar dan tersebar terutama di pulau Sumatera dan Kalimantan (Anonimous, 1992).

Memahami keterbatasan lahan sawah sebagai penggerak ekonomi pedesaan di masa datang maka sudah seharusnya pemerintah lebih mengarahkan pembangunan pertanian dengan sasaran lahan kering. Keterbatasan lahan sawah tersebut bukan hanya disebabkan oleh luas sawah yang semakin sempit tetapi disebabkan pula oleh daya serap tenaga kerja yang semakin kecil pada lahan sawah. Kondisi demikian dapat disebabkan oleh dua faktor yaitu: (1) Pada masa lalu daya serap tenaga kerja pada lahan sawah meningkat sejalan dengan peningkatan teknologi produksi seperti penggunaan varietas benih berumur pendek yang mampu meningkatkan intensitas tanam. Pada dewasa ini teknologi produksi yang diterapkan pada usahatani lahan sawah relatif tidak berubah sehingga peningkatan daya serap buruh tani pada lahan sawah mengalami stagnasi. (2) Teknologi mekanisasi yang mampu menggantikan tenaga kerja manusia dalam kegiatan penyiapan lahan dan panen semakin banyak digunakan petani lahan sawah. Pada masa lalu mekanisasi tersebut mampu memperluas kesempatan kerja buruh tani akibat meningkatnya intensitas tanam, tetapi dewasa ini mekanisasi tersebut justru mempersempit kesempatan kerja buruh tani karena tidak terjadi lagi peningkatan intensitas tanam secara signifikan.

Dengan kondisi lahan sawah seperti disebutkan di atas maka pemberdayaan lahan sawah dewasa ini sulit diharapkan mampu mendorong perekonomian di daerah pedesaan seperti pada masa lalu, yang pada intinya terkait dengan intensifikasi usahatani padi. Dalam kaitan ini dapat dikatakan bahwa pemberdayaan lahan kering merupakan salah satu alternatif yang prospektif mengingat ketersediaan lahan kering saat ini masih relatif luas. Namun pemberdayaan lahan kering tersebut tidak mudah akibat berbagai kendala dan masalah, yang secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut:

- (1) Biofisik lahan kering tidak sebaik lahan sawah. Sebagian besar lahan kering memiliki tingkat kesuburan rendah dan sumber pengairan terbatas kecuali dari curah hujan yang distribusinya tidak dapat dikendalikan sesuai kebutuhan tanaman. Kondisi demikian menyebabkan lahan kering tidak memiliki keunggulan untuk menghasilkan komoditas pertanian yang dapat diusahakan

pada lahan sawah akibat kapasitas produksi per satuan lahan yang lebih rendah. Sebagai gambaran, dalam 30 tahun terakhir lahan sawah secara nasional dapat menghasilkan padi sekitar 4 – 7 ton gabah/ha/tahun, sedangkan untuk lahan kering sekitar 2- 3 ton gabah/ha/tahun.

- (2) Infrastruktur ekonomi di daerah lahan kering umumnya tidak sebaik di daerah lahan sawah. Infrastruktur tersebut umumnya lebih buruk di luar Jawa yang justru merupakan daerah lahan kering utama. Kondisi demikian menyebabkan pemasaran produk pertanian yang dihasilkan petani lahan kering tidak berlangsung secara efisien dan cenderung merugikan petani. Aksesibilitas petani secara fisik juga relatif rendah terhadap pasar output dan input usahatani yang dibutuhkan. Salah satu konsekuensinya adalah penawaran hasil pertanian lahan kering umumnya tidak elastis terhadap perubahan harga, dengan kata lain, kebijakan harga kurang efektif untuk merangsang pemanfaatan lahan kering dalam kegiatan usaha pertanian (Pasandaran, 1995). Kebijakan harga tersebut lebih tidak efektif lagi untuk tanaman tahunan terutama yang tidak diusahakan secara intensif oleh petani seperti tanaman buah-buahan.
- (3) Keterbatasan biofisik lahan, penguasaan lahan petani dan infrastruktur ekonomi menyebabkan teknologi usahatani relatif mahal bagi petani lahan kering. Walaupun berbagai teknologi lahan kering telah dikembangkan seperti pembuatan teras dengan penguat teras tanaman rumput pakan, sistem pertanaman lorong, *strip cropping* tanaman pangan dengan legume penutup tanah, dan seterusnya (Kalo, 1988). Kondisi demikian diperburuk pula oleh pengembangan teknologi pertanian selama ini yang bias kepada komoditas padi sawah. Misalnya, selama 50 tahun terakhir pemerintah telah melepas 78 varietas padi sawah dataran tinggi dan dataran rendah sedangkan untuk padi gogo hanya 22 varietas dan untuk tanaman palawija yang biasanya diusahakan pada lahan kering seperti ubikayu, jagung, kacang tanah dan kedelai secara total hanya berjumlah 73 varietas. Begitu pula varietas tanaman sayuran yang biasanya diusahakan

kan petani lahan kering pengembangannya relatif terbatas yaitu 18 varitas, 32 varitas, 12 varitas dan 10 varitas masing-masing untuk bawang merah, cabai, kentang dan kubis (Irawan et al, 2001). Terbatasnya pengembangan varitas tanaman lahan kering tersebut tidak terlepas dari kebutuhan teknologi lahan kering yang memang sangat beragam, sesuai dengan keragaman jenis-jenis tanaman yang diusahakan petani.

- (4) Kualitas lahan dan penerapan teknologi pertanian yang terbatas menyebabkan variabilitas produksi pertanian lahan kering relatif tinggi. Adopsi teknologi pertanian yang berlangsung dengan lambat akibat berbagai kendala menyebabkan pertumbuhan produksi komoditas yang dikembangkan pada lahan kering relatif lambat dan berfluktuasi. Saat ini sulit mengharapkan lahan kering dijadikan basis sumberdaya untuk mensejahterakan masyarakat pedesaan dan untuk mengatasi kemiskinan (Pasandaran, 1995). Sebagai gambaran, rata-rata pertumbuhan produksi padi sawah dalam 30 tahun terakhir sekitar 3,84 persen per tahun dengan koefisien variasi 117 persen. Sedangkan untuk padi ladang dan ubikayu yang merupakan komoditas utama pada lahan kering pertumbuhan produksinya hanya 1,69 persen dan 1,11 persen per tahun dengan koefisien variasi 443 persen dan 664 persen.
- (5) Lahan kering umumnya tersebar di daerah lereng dan perbukitan. Daerah demikian umumnya memiliki tingkat erosi relatif tinggi yang berpotensi untuk menimbulkan degradasi kesuburan lahan. Daerah lahan kering umumnya juga memiliki fungsi lingkungan yang luas seperti menjaga keseimbangan tata air. Fungsi lingkungan tersebut umumnya lebih besar pada kawasan hulu dan tengah DAS yang merupakan daerah utama lahan kering. Kondisi demikian menyebabkan pemanfaatan lahan kering sebagai faktor produksi usaha pertanian dihadapkan pada risiko kerusakan dan penurunan kualitas lingkungan jika pemanfaatannya mengabaikan aspek ekologisnya. Masalah lingkungan yang ditimbulkan tidak hanya menyangkut di daerah lahan kering itu sendiri tetapi juga di

daerah bawah yang biasanya merupakan daerah persawahan (Haeruman, 1993).

- (6) Mencermati fungsi lingkungan lahan kering terutama di daerah hulu maka pemanfaatan lahan kering sebagai faktor produksi haruslah memperhitungkan dampak lingkungan yang ditimbulkan. Jika aspek lingkungan dan konservasi diabaikan maka pembangunan pertanian pada lahan kering secara berkelanjutan sulit diwujudkan akibat degradasi kapasitas produksi (World Bank, 1994). Berbagai teknik konservasi lahan sebenarnya telah diintroduksikan melalui berbagai program dan proyek pengembangan lahan kering namun pengalaman menunjukkan bahwa teknik konservasi tersebut tidak diterapkan petani secara berkelanjutan. Pada umumnya kondisi demikian disebabkan oleh dua faktor yaitu (Kalo, 1988; Sunarto et al, 1989): (1) Petani kurang merasakan manfaat penerapan teknik konservasi lahan yang bersifat jangka panjang dan lebih bersifat ekternalitas, (2) Manfaat ekonomi dalam jangka pendek tidak sepadan dengan biaya yang harus dikeluarkan. Konsekuensinya adalah jumlah Daerah Aliran Sungai (DAS) yang tergolong kritis yang umumnya dicirikan oleh kadar sedimen yang relatif tinggi, perbedaan debit maksimum – minimum yang relatif tinggi dan penyusutan air berlangsung cepat mengalami peningkatan dari 22 DAS pada 1985 menjadi 60 DAS pada 1995 (Sumaryanto dan Sudaryanto, 2001).

Agribisnis Sebagai Basis Pembangunan

Sudah menjadi komitmen pemerintah untuk melaksanakan pembangunan pertanian yang berwawasan agribisnis. Agribisnis merupakan suatu sistem terpadu yang meliputi 4 bagian yaitu: (1) Subsistem pengadaan sarana produksi, (2) Subsistem produksi pertanian atau usahatani, (3) Subsistem pengolahan, (4) Subsistem distribusi dan pemasaran. Keempat subsistem tersebut saling terkait dan berada dalam alur vertikal mulai dari pengadaan sarana produksi pertanian hingga pemasaran produk pertanian kepada konsumen. Sebagai suatu sistem, kegiatan agribisnis tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya yang saling terkait. Oleh karena itu pembangunan perta-

nian ke depan seharusnya tidak hanya menyentuh subsistem produksi tetapi meliputi pula ketiga subsistem lainnya.

Pembangunan pertanian yang berbasis agribisnis berimplikasi kepada dua perubahan kebijakan di sektor pertanian yaitu: (1) Produksi sektor pertanian harus lebih berorientasi kepada permintaan pasar, baik pasar domestik maupun pasar luar negeri, dan (2) Pola usaha pertanian harus mengalami transformasi dari usaha pertanian subsisten yang berskala kecil ke usaha pertanian komersial yang berskala lebih besar. Hal ini merupakan keharusan jika produk pertanian harus bisa bersaing di pasar bebas dan sektor pertanian harus menyediakan bahan baku bagi sektor industri pengolahan. Bagi daerah yang memiliki potensi besar di sektor pertanian dan memiliki keunggulan komparatif maka industrialisasi pertanian hendaknya bersifat *resource based* atau *agro-based*.

Dalam rangka pembangunan lahan kering berbasis agribisnis maka diperlukan beberapa langkah strategis, yaitu (Rusastra *et al.*, 2002) :

- (1) Kegiatan agribisnis harus dipandang sebagai suatu jaringan kegiatan ekonomi yang utuh, tidak tersekat-sekat. Dengan cara pandang demikian pembangunan pertanian lahan kering tidak hanya difokuskan pada aspek produksi bahan mentah bernilai tambah ekonomi rendah, tetapi meliputi pula aspek pengadaan sarana produksi, pengolahan hasil, distribusi dan pemasaran produk pertanian yang bernilai tambah ekonomi tinggi. Konsekuensi lebih lanjut adalah pembangunan infrastruktur ekonomi yang memadai merupakan prakondisi yang harus dipenuhi dalam rangka mendukung perkembangan agribisnis. Infrastruktur esensial bagi agribisnis secara umum adalah jaringan transportasi dan telekomunikasi, pasar komoditas pertanian, kelistrikan, dan lembaga permodalan.
- (2) Jenis agribisnis yang dikembangkan disesuaikan dengan keunggulan komparatif lokasi pengembangan sehingga seluruh wilayah pengembangan terbagi atas jenis agribisnis yang berbeda sesuai dengan keunggulannya. Pendekatan ini perlu ditempuh dalam rangka pemanfaatan sumberdaya secara optimal dan mendorong

spesialisasi secara spasial dengan tujuan akhir peningkatan efisiensi. Dengan pendekatan ini maka hubungan yang bersifat saling melengkapi atau komplementer antar wilayah pengembangan juga dapat dibangun.

- (3) Pengelolaan agribisnis dilakukan secara konsolidatif vertikal dan horizontal dengan pola manajemen tunggal berdasarkan produk akhir yang dihasilkan. Konsolidasi vertikal diperlukan agar dapat dicapai *Minimum Economic of Scale* dan asas efisiensi dapat diterapkan pada agribisnis yang dikembangkan. Sedangkan konsolidasi horisontal perlu dikembangkan dalam rangka menciptakan sinergi dari berbagai jenis agribisnis yang dikembangkan di setiap wilayah pengembangan
- (4) Untuk mewujudkan pengelolaan agribisnis yang terkonsolidasi secara vertikal dan horizontal maka perlu dikembangkan pola kemitraan antar pelaku agribisnis. Dengan pola ini maka dapat dihindari eksploitasi antar pelaku agribisnis baik secara terselelubung, legal dan terbuka. Beberapa ciri dari pola pengelolaan demikian adalah: (a) Pemilik "saham" terbesar kegiatan agribisnis adalah petani, (b) Kegiatan agribisnis yang dilakukan oleh setiap pelaku bisnis bersifat integratif sehingga friksi antar kegiatan agribisnis dapat dihindari, (c) Output kegiatan agribisnis bersifat stabil, bernilai tambah tinggi dan terstandarisasi, (d) Hubungan antar pelaku agribisnis bersifat saling membutuhkan, saling tergantung dan saling menguntungkan.

Penerapan agribisnis sebagai basis kegiatan pengembangan lahan kering memerlukan dua strategi dasar yaitu: (1) Pendekatan agropolitan dalam konteks pengembangan wilayah, (2) Konsolidasi dan restrukturisasi kegiatan agribisnis yang sudah berkembang. Pendekatan agropolitan dinilai strategis dalam pengembangan komoditas pertanian berwawasan agribisnis dengan sasaran tercapainya sinergi pengembangan antar sektor ekonomi dan antar wilayah pengembangan. Sedangkan konsolidasi kegiatan agribisnis secara vertikal diperlukan dalam rangka menumbuhkan agribisnis industrial yang berdaya saing tinggi. Konsolidasi kegiatan agribisnis tersebut diperlukan pula untuk menekan inefisiensi dalam

kegiatan produksi, pengolahan dan pemasaran produk pertanian yang pada intinya bersumber dari struktur agribisnis yang bersifat dispersal.

Pada pelaksanaannya pengembangan unit-unit agribisnis industrial merupakan strategi operasional yang tepat dalam mewujudkan kedua strategi dasar di atas. Unit agribisnis tersebut dikembangkan oleh swasta sedangkan pemerintah hanya berperan sebagai fasilitator, katalisator dan regulator melalui pembangunan infrastruktur, konstruksi kelembagaan dan paket kebijakan insentif. Harus diakui bahwa investasi pada usaha agribisnis di pedesaan umumnya kurang menarik dibandingkan dengan bidang usaha lainnya. Oleh karena itu pemacuan investasi swasta di bidang agribisnis perlu didukung dengan kebijakan khusus seperti: (a) Penyediaan kredit investasi jangka panjang, (b) Penyediaan *seed capital* atau modal awal oleh pemerintah yang nantinya dikembalikan bertahap setelah perusahaan dapat tumbuh mandiri, (c) Pengembangan modal ventura dimana pemerintah bertindak sebagai mitra usaha bagi perusahaan agribisnis, dan (d) Pengembangan lembaga perkreditan pedesaan dan bank khusus agribisnis.

Pengelolaan Lahan Kering Berkelanjutan

Memahami peran strategis pertanian dalam perekonomian nasional maka "pembangunan pertanian berkelanjutan" merupakan strategi jangka panjang yang harus diterapkan pemerintah dalam membangun sektor pertanian. Pembangunan pertanian berkelanjutan secara umum dicirikan oleh: (1) Kemampuan tumbuh secara stabil, (2) Sumberdaya pertanian dikelola secara bijaksana dan dalam perspektif jangka panjang, dan (3) Kegiatan pembangunan yang dilakukan mampu menciptakan pemerataan. Aspek pengelolaan sumberdaya pertanian utamanya diperlukan dalam rangka menghindari degradasi kapasitas produksi pertanian yang dapat berdampak kepada turunnya penawaran produk pertanian. Sedangkan aspek pemerataan perlu dikedepankan untuk menghindari fenomena *demand trap* yang dapat menghambat pertumbuhan akibat stagnasi pertumbuhan permintaan. Jika kedua aspek tersebut dapat ditangani dengan baik maka sektor pertanian dapat diharapkan mampu tumbuh dengan stabilitas tinggi.

Pencegahan degradasi kapasitas produksi pertanian merupakan suatu keharusan dalam rangka mendukung pembangunan pertanian berkelanjutan (World Bank, 1994). Karena lahan pertanian merupakan faktor produksi utama dalam usaha pertanian maka kapasitas produksi pertanian secara umum merupakan fungsi dari sumberdaya lahan yang tersedia dan rekayasa teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas lahan. Sumberdaya lahan pertanian dapat dibedakan pula atas kuantitas lahan dan kualitas lahan yang direfleksikan oleh tingkat kesuburan, ketersediaan sumber pengairan dan kondisi topografi. Dalam hal ini lahan kering umumnya memiliki kapasitas produksi per satuan lahan relatif rendah, akibat kualitas lahan dan penerapan teknologi yang terbatas.

Penurunan kapasitas produksi pertanian secara umum berpeluang besar terjadi pada lahan kering. Hal ini karena lahan kering umumnya terdapat di daerah lereng dan perbukitan (atau bagian hulu dan bagian tengah DAS) yang berpotensi tinggi mengalami proses pengikisan tanah akibat erosi. Proses tersebut tidak hanya dapat menimbulkan degradasi kapasitas produksi lahan kering tetapi juga lahan sawah di daerah hilir akibat sedimentasi pada jaringan irigasi. Dengan kata lain, erosi yang terjadi di daerah lahan kering yang sebagian besar terdapat di bagian hulu dan tengah DAS dapat menimbulkan dampak luas terhadap penurunan kapasitas produksi pertanian.

Memahami potensi dampak lingkungan seperti disebutkan di atas maka pemanfaatan lahan kering untuk kegiatan agribisnis seyogyanya tidak hanya berorientasi ekonomi tetapi memperhitungkan pula aspek konservasi tanah dan lingkungan. Dampak lingkungan yang ditimbulkan umumnya berbeda menurut jenis agribisnis yang dikembangkan. Potensi dampak yang ditimbulkan juga berbeda menurut bagian DAS (hulu, tengah, hilir) tetapi dapat saling terkait antar bagian DAS. Oleh karena itu pemanfaatan lahan kering untuk kegiatan agribisnis seyogyanya memperhitungkan aspek-aspek sebagai berikut:

- (1) Jenis agribisnis yang dikembangkan pada lahan kering harus memperhitungkan kelayakan ekonomi untuk menjamin viabilitas kegiatan agribisnis yang dikembangkan.

- (2) Kegiatan agribisnis yang dikembangkan harus memperhitungkan potensi dampak lingkungan yang ditimbulkan akibat kegiatan eksploitasi (Kalo, 1988; dan Pender, Hazell and Garrett, 2001).
- (3) Lokasi pengembangan agribisnis harus memperhitungkan potensi dampak lingkungan yang ditimbulkan akibat kondisi biofisik lahan.

PERSPEKTIF PENGEMBANGAN

Dapat dikemukakan bahwa masa depan pembangunan pertanian dan ketahanan ekonomi Indonesia sangat tergantung pada sejauh mana lahan kering yang ada dapat diberdayakan. Pemberdayaan yang dimaksud haruslah dengan mempertimbangkan paling tidak lima aspek, yaitu:

- (1) Nilai ekonomi yang dibangkitkan jika lahan kering dimanfaatkan sebagai stabilisasi dan peningkatan fungsi ekosistem. Fungsi stabilisasi ekosistem yang dimaksud mencakup juga pencegahan kerugian ekonomi

akibat erosi yang tidak terkendali, kecacauan sistem hidrologi, kekurangan udara bersih, peningkatan kecacauan iklim mikro, dan penurunan jumlah dan mutu biodiversitas. Peningkatan fungsi ekosistem ini harus bisa ditunjukkan yang semula hanya untuk stabilisasi ekosistem menjadi dilengkapi pula dengan penyediaan jasa keindahan alam dan kenyamanan untuk hidup (Tabel 5).

- (2) Nilai ekonomi yang dihasilkan jika lahan kering ditempatkan sebagai sumberdaya strategis untuk pengembangan usaha ekonomi berbasis agribisnis di pedesaan secara berkelanjutan. Tersedianya lahan kering yang sangat luas di luar Jawa harus dipandang sebagai "raksasa yang masih tidur" yang tidak produktif. "Si raksasa" ini harus dibangun dari tidurnya (sehingga menjadi produktif) melalui investasi di bidang prasarana ekonomi, teknologi dan peralatan yang digunakan, kompetensi sumberdaya manusia (petani) dan kepemimpinan yang mengelolanya (Pranadji, 2001 dan Poensioen, 1969), dan jumlah penduduk yang memadai untuk mengelola lahan kering di luar Jawa sebagai sumber-

Tabel 5. Perbandingan Tekanan Perhatian Pengembangan Lahan Kering antara Perspektif Dulu/Kini dan Masa Datang pada Aspek Stabilisasi dan Peningkatan Fungsi Ekosistem Lahan Kering

Dulu/Kini	Penciri	Masa Datang
Kurang tajam	Pencegahan erosi	Harus lebih tajam
Kurang mendapat prioritas	Sistem hidrologi	Harus dijadikan prioritas penting
Kurang mendapat perhatian	Keanekaragaman hayati	Harus mendapat perhatian
Tidak mendesak	Penyediaan O ₂ dan pembersih udara	Harus dimulai dipikirkan
Tidak dipandang sebagai aset ekonomi	Penyedia jasa lingkungan	Harus dijadikan alternatif kegiatan ekonomi (misalnya: agroturisme)
Belum dinilai sebagai aset penting	Sumber pengetahuan alamiah	Harus dinilai sebagai aset penting
Belum menjadi prioritas	Sumber kenyamanan hidup	Harus dinilai sebagai prioritas penting
Relatif rendah	Ketergantungan dengan aktivitas ekonomi	Relatif tinggi

daya agribisnis yang berdaya saing tinggi (Tabel 6).

- (3) Pemanfaatan lahan kering sebagai penopang kehidupan berbagai sistem subsistensi masyarakat kecil atau etnis lokal yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Ketergantungan sistem masyarakat kecil terhadap habitatnya, yang umumnya adalah lahan kering, harus dipandang sebagai interaksi yang cerdas dan produktif antara sistem masyarakat dan ekosistemnya. Dengan menjaga kualitas interaksi yang sudah melembaga tadi, hal itu berarti bahwa penyelenggaraan pembangunan telah memberikan peluang terwujudnya keadilan sosial melalui kekuatan dan pemberian kepercayaan kepada masyarakat itu sendiri.
- (4) Peningkatan manfaat lahan kering dari yang semula hanya dijadikan "ban serep" pembangunan pertanian (yang terfokus pada lahan persawahan untuk usahatani padi sawah) menjadi penguat identitas NKRI. Sebaran lahan kering yang luas memberikan peluang dikembangkannya lahan kering sebagai benteng pertahanan ekonomi di daerah perbatasan dan daerah yang jauh dari pusat. Pengembangan ekonomi berbasis agribisnis yang kompetitif di daerah ini akan memberikan umpan balik yang sangat positif untuk penguatan integritas NKRI.

- (5) Untuk memperkecil kemungkinan terjadi distorsi penerima manfaat ekonomi, misalnya dalam bentuk kesenjangan *bargaining* politik-ekonomi (Muhaimin, 1990), seperti yang berlangsung selama 2-3 dekade terakhir, maka penataan keorganisasian ekonomi lahan kering harus memperhitungkan munculnya sinergi dua kekuatan, yaitu: pertumbuhan yang dilandaskan pada kekuatan keadilan. Keorganisasian ekonomi harus bisa menjadi "jembatan emas" untuk mengefektifkan pencapaian dua tuntutan, pertumbuhan dan keadilan ekonomi.

Dari uraian di atas dapat dijelaskan bahwa kebijakan pengembangan lahan kering ke depan tidak lagi bisa dipandang sebagai kelanjutan dari kebijakan sebelumnya. Pengembangan lahan kering ke depan haruslah didasarkan pada perspektif yang berbeda sama sekali. Perbedaan tadi dapat dilihat dari tekanan perhatian dari kebijakan pengembangan lahan kering antara yang berlaku dimasa lalu/kini dan masa mendatang (Tabel 5 dan Tabel 6). Tekanan perhatian kebijakan pengembangan lahan kering di masa datang menjadi lebih divergen dibanding dengan masa lalu/kini.

Pendekatan kebijakan pengembangan lahan kering ke depan haruslah dipandang sebagai upaya untuk memecahkan kebuntuan sektor pertanian dalam rangka untuk mening-

Tabel 6. Perbandingan Tekanan Perhatian Pengembangan Lahan Kering sebagai Sumberdaya Ekonomi antara Dulu/Kini dan Masa Datang

Dulu/Kini	Penciri	Masa Datang
Tidak harus dan kurang penting	Basis utama	Harus dan penting
Cadangan	Sumber pertumbuhan ekonomi pertanian	Utama
Cadangan dan kurang penting	Penyerapan lapangan kerja	Utama dan penting
Relatif rendah (jenuh)	Respon terhadap tambahan kapital	Relatif tinggi
Dianggap tidak responsif Relatif kurang	Respon terhadap teknologi	Sangat responsif
Dianggap tidak mendesak	Kebutuhan terhadap tambahan prasarana ekonomi baru	Mendesak

katkan daya saing sektor pertanian dan dalam rangka mengatasi krisis ekonomi saat ini dan mengantisipasi krisis ekonomi berikutnya. Disamping lima aspek yang disebut di muka harus dijadikan pertimbangan keberlanjutannya dimasa datang, hal itu terkait juga dengan pentingnya dijalankan konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan pertanian (CASER and World Bank, 2000; dan Pranadji, 1999).

Pola penyelenggaraan pembangunan yang selama ini bersifat sentralistik ternyata sangat kurang kondusif untuk mengakomodasi kelima aspek tadi sebagai bagian penting pembangunan pertanian. Dengan perspektif pengembangan lahan kering ke depan ini, Departemen Pertanian diperkirakan akan lebih mampu memberikan kontribusi yang besar terhadap pemaknaan pelaksanaan otonomi daerah. Implementasi setiap aspek dalam kegiatan pengembangan lahan kering akan lebih mengena pada sasaran dan juga akan lebih efisien. Terlebih lagi jika diingat bahwa pengembangan lahan kering tadi relatif mudah disejajarkan dengan pemberdayaan perekonomian dan keseluruhan kehidupan masyarakat di pedesaan.

Pengembangan lahan kering yang dimaksud haruslah ditempatkan dalam kerangka reformasi tatanan ekonomi. Dalam kaitan itu, aspek penataan, penguasaan dan pengaturan pemanfaatan lahan kering haruslah menjadi agenda awal yang harus dirumuskan dalam kebijakan pembangunan pertanian. Walaupun kewenangan ini tidak dalam cakupan Departemen Pertanian, namun rumusan "reforma agraria" yang menyangkut lahan kering tadi juga harus menjadi bagian yang harus dipikirkan oleh para perumus kebijakan pembangunan pertanian.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Menjadikan lahan kering yang semula dianggap sumberdaya marginal atau sub-optimal ke arah yang memiliki penting di bidang ekonomi, sosial-politik dan lingkungan bukan saja akan menempatkan kita sebagai masyarakat yang memiliki peradaban tinggi dalam menghargai fungsi strategis lahan kering di masa datang, melainkan juga akan

memperbaiki citra bangsa yang semula seolah-olah hanya mampu menguras sumberdaya alam menjadi bangsa yang mampu mengelola sumberdaya alam secara lestari. Masa depan pertanian dan perekonomian masyarakat Indonesia, dengan demikian, sangat ditentukan oleh kemampuan kita mengelola lahan kering untuk pengembangan kegiatan ekonomi yang mampu menjangkau pelaku ekonomi dalam jumlah relatif besar di pedesaan.

Dipandang dari sudut kesumberdayaan pertanian lahan kering yang ada dapat dianggap sebagai "raksasa yang masih tidur". Walaupun kualitasnya cukup rendah untuk dimanfaatkan sebagai faktor produksi pertanian secara kuantitas lahan kering memiliki potensi yang sangat besar untuk didayagunakan sebagai basis kegiatan pertanian. Sebagai faktor produksi, dewasa ini lahan kering memang dapat dikatakan sebagai lahan marginal (atau sub-optimal). Faktor keterbatasan biofisik lahan dan infrastruktur ekonomi di daerah lahan kering masih menjadi kendala berat pengembangan lahan kering oleh masyarakat setempat dan swasta. Persepsi demikian akan berbeda jika lahan kering, yang umumnya terdapat di daerah lereng dan perbukitan, dipandang dalam konteks lebih luas seperti faktor penjaga keseimbangan lingkungan dan alternatif sumber pendapatan. Sebagai gambaran, lahan kering memiliki peran lebih besar dibandingkan lahan sawah dalam menjaga stabilitas lingkungan yang dapat menimbulkan degradasi kapasitas produksi pertanian, sebagai lapangan usaha rumah tangga tani dan sebagai media menciptakan pemerataan akibat distribusi pemilikan dan penguasaan lahan kering yang lebih merata dibanding lahan sawah.

Mengingat lahan basah semakin hari cenderung semakin menyempit, baik karena konversi lahan maupun akibat dari keterbatasan anggaran pembangunan dan sumberdaya lahan dan air untuk pembangunan lahan sawah, maka masa depan sektor pertanian sangat tergantung kepada pemberdayaan lahan kering sebagai sumberdaya ekonomi. Pemberdayaan yang dimaksud tidak selalu harus dipandang dalam konteks sebagai faktor produksi, melainkan juga perlu dipandang dalam konteks yang lebih luas seperti sebagai wahana kegiatan agroturisme. Jika diberdayakan

sebagai faktor produksi maka pemberdayaan lahan kering harus memperhitungkan potensi dampak lingkungan yang ditimbulkan. Dalam kaitan ini pemberdayaan lahan kering membutuhkan pengaturan eksploitasi (lokasi dan jenis kegiatan) dalam perspektif jangka panjang untuk mencegah degradasi kapasitas produksi pertanian akibat masalah lingkungan yang ditimbulkannya. Untuk menekan sekecil mungkin dampak lingkungan tersebut maka pendekatan wilayah Daerah Aliran Sungai dinilai strategis untuk menata lokasi jenis-jenis agribisnis yang dikembangkan.

Dalam rangka mengantisipasi perubahan lingkungan strategis sektor pertanian mendatang, cara pandang terhadap kegiatan agribisnis memerlukan perubahan. Agribisnis seyogyanya tidak lagi hanya dipandang sebagai kegiatan produksi pertanian, melainkan juga dipandang sebagai suatu rangkaian kegiatan ekonomi yang utuh, meliputi pengadaan sarana pertanian, kegiatan produksi pertanian, pengolahan hasil pertanian, distribusi dan pemasaran produk pertanian. Perubahan cara pandang tersebut berimplikasi luas terhadap pelaksanaan pembangunan pertanian ke depan, termasuk pemberdayaan lahan kering. Dengan cara pandang tersebut maka pemberdayaan lahan kering seyogyanya dilaksanakan dengan membentuk unit-unit agribisnis dimana seluruh kegiatan agribisnis terkonsolidasi secara vertikal dan horizontal dengan tujuan akhir meningkatkan daya saing agribisnis, pemerataan antar pelaku agribisnis dan menciptakan sinergis antar lokasi pengembangan lahan kering. Dengan cara pandang demikian juga memungkinkan untuk menginternalkan biaya konservasi lahan dalam sistem kegiatan ekonomi dalam arti yang lebih komprehensif. Dengan demikian, biaya tersebut tidak lagi menjadi beban atau "terpaksa" ditanggung petani sendiri seperti yang berlaku selama ini, melainkan dapat menjadi tanggungan bersama, mencakup pelaku agribisnis dan pelaku ekonomi lain di perkotaan.

Upaya menempatkan lahan kering sebagai sumberdaya strategis sektor pertanian dan wahana andalan perekonomian masyarakat Indonesia ke depan perlu mendapat prioritas lebih tinggi. Perspektif kebijakan pengembangan lahan kering mendatang perlu memperhatikan beberapa aspek berikut:

- (1) Besarnya nilai ekonomi yang dapat dibangkitkan jika lahan kering secara sadar dimanfaatkan sebagai stabilisasi dan peningkatan fungsi ekosistem.
- (2) Relatif besarnya nilai ekonomi dan manfaat sosial lainnya jika secara sadar lahan kering diposisikan sebagai sumberdaya strategis pengembangan usaha ekonomi berbasis agribisnis di pedesaan secara berkelanjutan.
- (3) Pentingnya menyadari fungsi lahan kering sebagai "habitat sosial" dan sumber kehidupan kolektivitas masyarakat kecil atau etnis lokal yang tersebar dari Sabang sampai Merauke.
- (4) Peningkatan status dan manfaat lahan kering dari yang semula hanya sebagai "ban serep" pembangunan menjadi simbol penguat keberadaan dan identitas NKRI.
- (5) Pengintegrasian pengembangan lahan kering dengan penajaman makna pelaksanaan desentralisasi dan otonomi penyelenggaraan pembangunan, (sebagai wujud membangun jaringan kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat petani).

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 1992. Peluang Pemanfaatan Lahan Kering Untuk Meningkatkan Kesempatan Kerja dan Pendapatan. Kerjasama antara Dirjen Tanaman Pangan dan Fakultas Pasca Sarjana. IPB. Bogor.
- Anonimous. 2001. Sustainable Food Security for All by 2020. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- BPS. Survey Pertanian 1990 - 2000: Luas Lahan Menurut Penggunaannya di Indonesia, 2001, Badan Pusat Statistik. Jakarta.
- BPS. Sensus Pertanian 1983 dan 1993. Sensus Sample Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan. Badan Pusat Statistik. Jakarta.

- CASER and World Bank. 2000. *Assesing the Rural Development Impact of the Crisis in Indonesia*. Centre for Agro Sosio Economic Research, Bogor and The World Bank. Washington, D.C.
- Hadiwigeno, S, E. Pasandaran, P. Simatupang and T. Sudaryanto. 1992. *Agricultural Research and Development Strategies for Sustainable Agriculture*. In *Poverty Alleviation with Sustainable Agririculture and Rural Development in Indonesia*. CASER (Bogor) and CIIFAD (Ithaca). New York.
- Haeruman. H. 1992. *The Implications of Environment, Narural Resources and Population Imbalance to Sustainable Agriculture and Rural Development in Indonesia*. In: *Poverty Alleviation with Sustainable Agririculture and Rural Development in Indonesia*. CASER (Bogor) and CIIFAD (Ithaca). New York
- Irawan. *et.al.* 2001. *Studi Kebijakan Pengembangan Agribisnis Komoditas Unggulan Hortikultura*. PSE. Bogor.
- Kalo, H. Thamrin. 1988. *Model Farm Sebagai Sistem Usahatani Konservasi Tanah Pada Lahan Kering Miring di DAS Citanduy (Evaluasi Keberhasilan dan Tantangan Untuk Pelembagaannya)*. Unit Studi dan Evaluasi Sosial Ekonomi (USESE) Pengembangan Wilayah DAS Citanduy, Ciamis, Jawa Barat.
- Kasryno, F. 1999. *Pemanfaatan Sumberdaya Pertanian dan Pengembangan Sistem Usaha Pertanian Menuju Era Globalisasi Ekonomi*. *dalam Dinamika Inovasi Sosial Ekonomi dan Kelembagaan Pertanian (Penyunting I.W. Rusastra et al.)*, Buku 1. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Malthus, T.R. 1976. *An Essay on The Principle of Population and A Summary View of The Principle of Population*. Penguin Books Ltd. Middlesex.
- Muhaimin, Y.A. 1990. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. LP3ES. Jakarta.
- Mundlak, Y., D.F. Larson and R. Butzer. 2002. *Determinants of Agricultural Growth in Indonesia, the Philippines, and Thailand*. World Bank. Washington, D.C.
- Pakpahan, A. dan N. Syafaat. 1999. *Hubungan Konservasi Tanah dan Air dengan Komoditas yang Diusahakan, Struktur Pendapatan serta Karakteristik Rumah Tangga: Kasus Das Cimanuk dan Citanduy*. *dalam Dinamika Inovasi Sosial Ekonomi dan Kelembagaan Pertanian (Penyunting I.W. Rusastra dkk.)*, Buku 1. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor
- Pasandaran,E. 1991. *Penelitian Pola Usaha Pertanian Lahan Kering di NTT dan NTB (Kelembagaan, Struktur, Cost, Pasar, Infrastructure, Pola Usaha)*. Buku I (Rangkuman). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Pasandaran.E. 1995. *Studi Tentang Penanggulangan Kemiskinan Terpadu Melalui Usahatani Terpadu*. Buku III (Agro Ekosistem Lahan Kering). PSE. Badan Litbang Pertanian. Bogor.
- Pender, J., P. Hazell and J.L. Garrett. 2001. *Reducuing Poverty and Protecting the Environment: The Overlooked Potential of Less-Favored Lands*. in *The Unfinished Agenda: Perspective on Overcoming Hunger, Poverty, and Environmental Degradation* (Edited by P. Pinstrup-Andersen, and R. Pandya-Lorch). International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- Pinstrup-Andersen, P. and R. Pandya-Lorch. 2001. *The Unfinished Agenda: Perspective on Overcoming Hunger, Poverty, and Environmental Degradation*. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- Poensioen, J.A. 1969. *The Analysis of Social Change Reconcidered: A Sociological Study*. The Hague. Paris.
- Pranadji, T. 1999. *Desentralisasi dan Percepatan Transformasi Agribisnis Secara Berkelanjutan*. *dalam Dinamika Inova-*

si Sosial Ekonomi dan Kelembagaan Pertanian (Editor I.W. Rusastra dkk). Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.

- Pranadji, T. 2001. Pendekatan Sosio-Budaya Dalam Transformasi (Pembangunan) Agribisnis Berkelanjutan. Seminar Nasional "Perspektif Pembangunan Pertanian dan Kehutanan Tahun 2001 ke Depan" di Bogor, 9-10 Nopember 2000. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Rusastra. I. W, P. Simatupang dan B. Rachman. Pembangunan Ekonomi Pedesaan Berlandaskan Agribisnis. 2002. *In* T. Sudaryanto (eds). Analisis Kebijakan Pembangunan Pertanian Andalan Berwawasan Agribisnis. Monograph Series No. 23. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian Bogor.
- Soerianegara, I. 1978. Pengelolaan Sumberdaya Alam (Bagian I dan II). Sekolah Pasca Sarjana, Jurusan Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan, Institut Pertanian Bogor. Bogor.
- Sumaryanto dan T. Sudaryanto. 2001. Perubahan Paradigma Pendayagunaan Sumberdaya Air dan Implikasinya Terhadap Strategi Pengembangan Produksi Pangan. Forum Agro Ekonomi. Vol. 19 (2) : 66 – 79. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Sunarto dkk. 1989. Prosiding Seminar Ilmiah Pengelolaan dan Budidaya Pertanian Lahan Kering. Dies Natalis XXV Universitas Jenderal Sudirman, Purwokerto.
- World Bank. 1994. Making Development Sustainable. The World Bank. Washington D.C.