

## Masalah Penataan Ruang Wilayah Pedesaan

# UPAYA MEMPERTAHANKAN NORMA PENATAAN RUANG TRADISIONAL

Oleh Uton Rustan Harun

Konsepsi mendasar dalam memahami segenap aspek menyangkut penggunaan lahan telah lama dirasakan perlu guna mengarahkan kebijaksanaan penggunaan lahan yang optimal. Penggunaan lahan di wilayah pedesaan, sebagai kegiatan nyata dari usaha manusia memanfaatkan sumber daya alam, dewasa ini tengah mengalami pergeseran sangat cepat dalam nilai, makna serta pandangan masyarakatnya terhadap lahan.

Hal itu sejalan dengan cepatnya perubahan sosial-ekonomi masyarakat pedesaan. Pergeseran nilai tersebut tidak saja selalu menuntut pengorbanan dan kemajuan dalam tatanan masyarakat pedesaan, tetapi juga terjadi perubahan dalam cara pemanfaatan lahan, pola penggunaannya serta pertentangan mekanisme penguasaannya. Masalah penguasaan tanah memang telah lama berlangsung jauh sebelum negara republik kesatuan ini diproklamasikan.

Banyak aspek yang terlibat dalam masalah penggunaan lahan yang berkaitan dengan nilai manfaat bagi individu, masyarakat maupun negara. Oleh sebab itu pula pertentangan nilai manfaat antara individu, masyarakat dan pemerintah kerap tak dapat dihindarkan. Malah ada kecenderungan saling mendominasi.

Konsep penataan ruang pada dasarnya harus dapat memberikan penyelesaian terhadap pertentangan tersebut secara konseptual. Di samping itu, juga menjaga kelangsungan kehidupan manusia dengan alamnya. Jadi bukan sekedar alat untuk menegakkan aturan atau hukum, apalagi kekuasaan suatu instansi pemerintah.

Sejak David Ricardo (1772-1823) menjelaskan adanya "land rent" dalam teori "*comparative cost*", lahan telah dijadikan salah satu komponen dalam mekanisme sistem perekonomian pasar bebas. Kemudian Von Thunen (1783-1850) menjelaskan faktor ekonomi lain yang mempengaruhi penggunaan lahan, terutama faktor aksesibilitas ke tempat-tempat pemasaran produksi. Dari sinilah, kemudian lahir disiplin ilmu pengetahuan tentang ekonomi pertanian (*land economic*).

Konsepsi ekonomi pasar bebas menjadi dasar analisis setiap keputusan pemanfaatan lahan. Karenanya, kemudian konsepsi ekonomi dalam penggunaan tanah telah menjadi sumber inspirasi dan energi pendorong dalam berbagai pemanfaatan dan penggunaan lahan, sejalan dengan menguatnya aspek ekonomi dalam kehidupan masyarakat.

Di lain pihak, pemahaman lahan dari tatanan nilai sosial-budaya tidak banyak mengalami perkembangan seperti yang terjadi pada aspek ekonomi, karena selalu mengembalikan peranan dan makna lahan pada nilai norma kepentingan masyarakat yang statis serta sukar untuk berubah. Pada gilirannya, pemanfaatan lahan untuk kepentingan sosial kerap terkalahkan oleh pemanfaatan untuk kepentingan ekonomi.

Pada umumnya kepentingan masyarakat yang sifatnya statis selalu dikalahkan oleh kekuatan ekspansi nilai ekonomis yang bersifat dinamis. Karenanya, semakin dirasakan perlunya konsep penataan ruang yang mendasar, agar kekuatan ekonomi tidak selalu memenangkan konflik penguasaan dan penggunaan tanah yang dewasa ini sedang berlangsung di negara kita. Dalih demi kepentingan laju pembangunan tidak harus mengorbankan tatanan hubungan yang seimbang antara manusia dan alam sekitarnya.

Dalam memberikan masukan untuk penyusunan konsepsi penataan ruang wilayah pedesaan ini perlu dikemukakan beberapa permasalahan penguasaan lahan yang terjadi di wilayah pedesaan. Pergeseran penggunaan lahan pedesaan terutama diakibatkan oleh pola hubungan desa-kota yang kurang seimbang, latar belakang pertumbuhan yang terpisah serta keragaman kemampuan perkembangan pedesaan yang berbeda. Pemahaman tentang perilaku penguasaan lahan pada masa lalu akan sangat bermanfaat untuk dapat memperkirakan kecenderungan pada masa mendatang. Tentunya hal ini perlu dipertimbangkan dalam menyusun konsep penataan ruang wilayah pedesaan.

### Masalah Penguasaan Tanah

Lebih dari dua abad pola penguasaan tanah di wilayah pedesaan Jawa diteliti, sehubungan tantangan mental dan politik yang dihadapi menyangkut kepentingan pemanfaatan lahan untuk usaha pertanian serta upaya penataannya kembali (Tjindronegoro, 1984).

Ada tiga hal yang menyebabkan hal itu terjadi. Pertama, masuknya ekonomi komersial (Kano, 1977) pada kehidupan pedesaan sejak awal abad 19. Hal ini memberi dampak terhadap perubahan struktural pedesaan. Pergeseran pola pemilikan dibiarkan pemerintah kolonial Belanda berjalan alami, sebab intervensi pemerintah dalam masalah ini dapat menimbulkan resiko amat mahal yang berbentuk pemberontakan.

Kedua, penggunaan tanah dan pemanfaatan lahan masih di bawah ambang kritis yang belum mengakibatkan eksternalitas disekonomi atau "social cost" yang tinggi. Tjondronegoro (1984) menyebutkan, sejak awal abad 19 penguasaan tanah di Jawa yang diakibatkan derasnya laju pertumbuhan penduduk, telah menyebabkan berbagai kerawanan sosial politik.

Ketiga, belum adanya arah konsepsi yang jelas dalam penanganan masalah pemanfaatan lahan. Apakah lahan harus dinilai dari sudut kepentingan masyarakat dan tunduk pada aturan norma kepentingan umum, atau harus dinilai sebagai milik perorangan yang tentu dipengaruhi mekanisme ekonomi pasar.

Persoalan menyangkut tanah, sebenarnya timbul akibat perbedaan penilaian dan benturan persepsi dalam pemanfaatannya (Affendi Anwar, 1989).

Pemilikan tanah di pedesaan sering memiliki simbol status sosial dan kekuasaan, sehingga pengaturan atau penataannya dapat dianggap intervensi terhadap status dan kekuasaan masyarakat desa. Hal ini tidak dapat diterima oleh norma tatanan masyarakat desa, meski secara bertahap mulai bergeser akibat perubahan struktur kekuasaan melalui jalur pemerintahan.

Istilah milik komunal masyarakat desa (*gemeen bezit*) terhadap penguasaan tanah mulai hilang, seiring dengan menguatnya kekuasaan "pemerintah pusat" terutama sejak "Tanam Paksa" pada masa kolonial Belanda. Penduduk yang terkena wajib kerja dapat mengkompensasikan kewajibannya dengan menyerahkan tanah. Dapat juga sebaliknya, beberapa desa merubah pembagian tanah karena keharusan menanam tebu (Kano, 1977). Di lain pihak, para pengusaha Belanda ingin menguasai lahan milik masyarakat untuk digunakan sesuai kepentingan perusahaannya. Konsesi dan perjanjian sewa tanah yang murah dalam bentuk "*erfpacht*" atau bentuk lain,

merupakan usaha merubah pola penguasaan tanah di pedesaan secara besar-besaran.

Perdagangan komoditi pertanian internasional di Eropa pada abad pertengahan telah mendorong perubahan mendasar dalam pertumbuhan ekonomi di Jawa. Pembukaan lahan untuk perkebunan teh, kina, karet dan tebu, serta pembangunan prasarana jalan dan kereta api, adalah awal masuknya sistem pasar ekonomi kapitalis kedalam kehidupan pedesaan di Jawa (Geertz, 1974) yang oleh Boeke disebut sebagai ciri perekonomian dualistik di wilayah jajahan.

Dalam cakrawala pembangunan wilayah, penentuan wilayah komoditi pertanian memberi implikasi mendasar pada sistem penguasaan tanah. Demikian pula norma penataan ruang wilayah yang diatur tata krama lingkungan dalam bentuk adat istiadat, budaya leluhur yang bersifat sakral dan mistis, digeser logika ekonomi kapitalis yang rasional.

Kota-kota tumbuh sebagai pusat pengendali dan pusat administrasi kekuasaan kolonial, sejalan dengan pembukaan lahan untuk berbagai perkebunan. Dari sinilah awal kolonialisme merasuk sistem perekonomian wilayah. Hubungan kota desa bersifat "patron-client", juraganbadega atau dunungan-kuli. Kota berperan sebagai patron, dunungan, juragan, dan desa sebaliknya. Dalam bahasa ekonomi desa disebut sebagai wilayah penyangga (*hinterland*).

Hubungan tersebut bertahan lama, hingga pada suatu saat masyarakat pedesaan disadarkan, bahwa hubungan seperti itu tidak menguntungkan baginya. Pada masa kemerdekaan hubungan tersebut kemudian disebut sebagai hubungan dualistik desa-kota dan formal-informal (Fu Chen Lo, 1981). Dalam kondisi dualistik, maka nilai yang ada dalam masyarakat dianggap kabur dan sulit ditentukan titik orientasinya, sebab memiliki dua kutub berbeda. Karenanya, penilaian terhadap pemanfaatan lahan emenjadi sulit: dipandang sebagai aset masyarakat atau milik pribadi?

Di pihak lain, daerah luar Jawa yang oleh Geertz disebut Indonesia luar, memiliki sejarah perkembangan wilayah yang berbeda. Masa kolonial hampir tidak berpengaruh terhadap pola penguasaan tanah di sana. Artinya, intervensi sistem ekonomi kapitalis tidak tertanam dalam kehidupan masyarakat pedesaan luar Jawa. Geertz dalam buku "*Involusi Pertanian*" menggambarkan, proses perubahan ekologi di Indonesia hingga awal 60-an hampir tidak berarti. Baru setelah ekonomi Indonesia berdiri di atas kaki sendiri serta ditopang hasil hutan dan minyak, banyak terjadi perubahan ekosistem.

Dampak perubahan tersebut, adalah bergesernya pola penguasaan lahan yang semula subsisten, sempit dan mendasarkan pemanfaatannya pada sistem nilai tradisional serta hak milik komunal, menuju pemilikan individual yang ditandai pemberian sertifikat untuk transmigran, konsesi penebangan hutan atau pertambangan kepada perusahaan.

Penataan ruang adalah suatu wawasan konsepsi dalam memanfaatkan lahan, sedangkan penguasaan lahan merupakan pelaksanaan konsepsi pemanfaatan. Apabila azas manfaat itu cenderung dilandasi pemikiran ekonomi (*utilitarian economic*), maka konsepsi penataan ruang pun harus dapat menjelaskan mekanisme dan ukuran keseimbangan, nilai optimum, kriteria efisien serta pengertian serasi, seperti yang sering dijumpai dalam setiap usaha penataan ruang. Vilfredo Pareto (1848- 1923) secara genius memberikan konsep keseimbangan dalam memecahkan konsep manfaat antara antara azas manfaat ekonomi dan azas manfaat sosial yang tunduk pada norma sosialnya dalam bentuk "Pareto Optimal". Dewasa ini pernyataan itu kerap disebut sebagai ekonomi kesejahteraan (*welfare economics*).

Jika tata ruang tidak dapat menjelaskan hal itu, maka dapat dipastikan tidak mampu mengeksekusi mekanisme penguasaan lahan dan pemanfaatannya. Kemampuan eksekusi ini tentunya jangan hanya mengandalkan atau menumpang pada kekuasaan pemerintahan. Sering terjadi pada kasus lingkungan, dimana pemerintah memaksakan wewenangnya dalam menentukan kawasan non budidaya. Namun pemerintah tidak dapat menjelaskan penafsiran ekonomis maupun "social valuation" yang dapat diterima kedua pihak.

### **Tata Ruang dan Penguasaan Lahan**

Setiap tahun sekitar 35.000 hektar lahan pertanian di Jawa beralih fungsi menjadi lahan non pertanian (Affendi Anwar, 1989), meskipun telah dikeluarkan Keppres tahun 1986 tentang konversi lahan pertanian. Peralihan fungsi penggunaan lahan pertanian tanaman pangan dapat berdampak mengganggu keseimbangan ekosistem lingkungan yang telah tercipta melalui sejarah panjang. Di samping itu, dapat pula mempengaruhi kemampuan swasembada pangan yang telah menjadi kebanggaan bangsa. Lebih jauh, dapat pula terjadi pergeseran struktural dalam tatanan nilai masyarakat desa.

Tatanan nilai yang berlaku pada masyarakat pertanian pesawahan irigasi adalah "gotong royong", tolong-menolong dan senang hidup berkumpul (*solidaritas sosial*). Struktur sosial demikian merupakan sistem yang sesuai dengan lingkungan hidup khas

pedesaan yang jelas berbeda dengan lingkungan perkotaan (Affendi Anwar, 1989). Ketahanan struktur masyarakat desa merupakan aset budaya dan dapat dianggap sebagai "public good". Lahan, air dan udara adalah anugerah Tuhan yang harus dipelihara bersama dan menjadi milik umum. Karenanya, tepat jika para pendiri republik ini sepakat mencantumkan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" dalam UUD 1945, pasal 33, ayat 3. Nuansa masyarakat desa tersirat di dalamnya. Dengan demikian, perubahan penggunaan lahan pertanian di desa merupakan pertanda perubahan nilai pemanfaatan lahan dan hilangnya areal pesawahan dari lingkungan pedesaan. Hal ini berarti hilangnya tatanan sosial paling berharga, yakni norma kehidupan pedesaan.

Secara konseptual, mereka sebenarnya telah membangun kelembagaan atau pranata sosial yang tercermin dari kegiatan bertani seperti penggunaan air bersama, mengendalikan hama, gotong royong membangun sarana lingkungan dan sebagainya. Kelembagaan semacam itu memang cocok dan bermanfaat bagi mereka sebagai aset sosial, menjadi modal sangat berharga. Di samping itu, ditinjau dari segi ekosistem lingkungan, maka pesawahan di dataran tinggi dengan sistem sengkedannya menunjang konservasi lahan dan air.

Oleh karenanya, selain sawah memberi keuntungan dari kesuburannya (*Ricardian rent*), juga memberi keuntungan terhadap kelestarian lingkungan (*envorinmental rent*), sehingga kelangsungan pembangunan terjaga (*sustainable rent*). Dua keuntungan terakhir bernilai tinggi, dan tidak dapat disetarakan dengan harga pasar. Hal ini menyebabkan mekanisme harga lahan kerap gagal dalam mengalokasikan sumber daya lahan secara efisien untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat luas. Masuknya lahan sebagai komoditi dalam mekanisme pasar bebas dimungkinkan karena ada transfer pemilikan lahan yang dijamin sertifikat. Mekanisme ini secara tidak langsung merubah fungsi lahan dari aset sosial menjadi aset perorangan yang dapat diperjualbelikan.

Pada umumnya keuntungan lokasi yang dimiliki lahan pesawahan telah mendorong konversi menjadi lahan non pertanian. Topografi datar, tersedia prasarana jalan, dekat ke pusat pertumbuhan dan pemasaran (kota), iklim mikro yang terbentuk karena tersedia sumber air, serta keberadaan aset sosial, merupakan faktor utama yang mendorong konversi lahan pesawahan menjadi lahan permukiman. Kenaikan harga akibat konversi sebenarnya tidak cukup mencerminkan pengurangan

nila surplus konsumen yang disebabkan pengurangan produktivitas pertanian, melainkan juga harga imbalan dari kerugian sosial akibat hilangnya "public good", konservasi lahan dan air serta eksternalitas ekonomi lainnya.

Dengan demikian, kecenderungan konversi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian harus dipandang sebagai masalah nasional, sehingga menuntut pemecahan mendesak. Dalam hal ini, apakah konsepsi penataan ruang wilayah dapat memberi sumbangan berarti? Konversi lahan harus menjadi konsensus sosial masyarakat, bukan diserahkan ke mekanisme pasar yang bersifat individual.

Memang sulit menentukan arah pilihan pada masyarakat pedesaan yang masih bersifat dualistis. Namun proses kapitalisasi ekonomi pedesaan sedang dan akan terus berjalan, sehingga penentuan arah pilihan tak dapat dielakkan.

### **Konsepsi Ekonomi dalam Penataan Ruang**

Konsepsi tata ruang tradisional melembaga dan tetap dipertahankan hingga kini, seperti di Bali, adalah contoh ideal penataan ruang wilayah pedesaan. Konsep demikian, yakni pengaturan ruang agar masyarakat dapat hidup aman, tenteram dan damai, sebenarnya secara tersirat telah ada pada setiap pranata sosial masyarakat pedesaan. Hanya saja norma ini sering tidak mampu mengimbangi perkembangan zaman, karena beberapa hal.

Pertama, bersifat lokal, khusus dan spesifik. Sifat ini mengakibatkan kekakuan dalam penerapannya pada tempat dan saat berlainan, sehingga pada skala lebih luas tidak bersesuaian antara satu dengan lainnya. Kedua, kurang terdokumentasikan dengan baik, sehingga generasi berikut hanya mampu menduga atau menafsirkan kembali bila norma tersebut akan digunakan.

Ketiga, norma atau patokan sering harus dikomunikasikan dengan cara khusus yang cakupannya terbatas, tidak menggunakan komunikasi massal. Dengan demikian cenderung bersifat menalar yang sakral dan mistis. Keempat, pihak pemerintahan yang berpendidikan modern kurang minat menekuni, mempelajari dan mengembangkan norma tersebut. Norma penataan ruang wilayah pedesaan semakin hilang, sementara norma baru belum jelas.

Hal tersebut di atas mendasari masukan konsepsi ekonomi dalam penyusunan konsepsi penataan ruang wilayah pedesaan. Namun di lain pihak, dewasa ini perilaku individu yang berhubungan dengan alokasi lahan dan masalah penggunaannya diwujudkan dalam pilihan mekanisme sistem pasar. Sebagian besar pilihan

dalam mekanisme sistem pasar didasarkan pada nilai manfaat, yakni doktrin yang bertujuan agar penggunaan sumber daya menjadi seefisien mungkin.

Dalam pemikiran tersebut, kriteria efisiensi menjadi dasar dari tujuan alokasi lahan yang dilakukan melalui mekanisme pasar. Di samping itu, lahan dapat juga dialokasikan secara efisien sesuai dengan "social valuation" melalui kelembagaan lainnya, selain mekanisme sistem pasar. Keefektifan dalam mengalokasikan lahan bergantung pada kemampuan mengendalikan faktor yang berkaitan dengan lahan, seperti penguasaan lahan, hak pemilikan, pengaruh eksternalitas ekonomi, perubahan skala ekonomi, sifat "incompatibility" penggunaan lahan, pemerataan, keadilan serta kesejahteraan masyarakat secara luas.

Pengalaman menunjukkan, ternyata penggunaan lahan tidak seluruhnya mampu dialokasikan secara efisien oleh sistem kelembagaan pasar. Nilai lahan yang dicerminkan oleh harga pasar, ternyata pula tidak mencerminkan sepenuhnya nilai kelangkaan dari lahan sesungguhnya (real scarcity value of resources). Dengan demikian harga pasar lahan tidak dapat memberi tanda pada konsumen lain untuk menentukan pilihan yang sesuai.

Timbulnya kegagalan pasar (market failure) merupakan alasan kuat bagi pemerintah untuk campur tangan dan berkewajiban menjaga keputusan menyangkut kepentingan umum agar tidak terancam kepentingan individu. Intervensi pemerintah dapat melalui pengendalian dalam bentuk kebijaksanaan perpajakan (PBB), subsidi terhadap komoditi yang dihasilkan, zoning atau pemberian sarana dan prasarana guna meningkatkan nilai produktivitas lahan.

Beberapa prinsip zoning mulai diperkenalkan oleh Von Thunen (1826) dalam penentuan berbagai jenis penggunaan lahan berdasarkan tingkat aksesibilitas ke pusat kota. Hubungan desa-kota bersifat saling tergantung. Kota merupakan tempat pemasaran produksi lahan desa. Hubungan tersebut kemudian lebih dirinci dalam jenjang tingkat pelayanannya, dalam konsep "central places" dari Christaller (1931).

Konsepsi Christaller tersebut kemudian menjadi acuan utama dalam pengembangan wilayah, terutama dalam menempatkan sarana dan prasarana oleh pemerintah sebagai intervensi terhadap alokasi lahan. Pemberian sarana dan prasarana itu disesuaikan dengan jenjang fungsi yang diharapkan dari setiap pusat yang dipromosikan. Dalam perkembangan selanjutnya, tersirat dalam konsep "rank size rule" dari Zift (1949).

Ada beberapa prinsip umum yang memiliki kesamaan dengan norma penataan ruang secara tradisional.

Dalam konsep ekonomi ruang maupun norma penataan ruang tradisional menganut adanya pusat orientasi wilayah. Dalam ekonomi ruang hal ini tercermin dari hirarki tingkat utama sebagai pusat pertumbuhan ekonomi wilayah. Pada norma tradisional berorientasi pada kutub moral yang mistis dan skral. Di Bali misalnya, Gunung Agung berfungsi sebagai kutub orientasi hasta kosala-kosali, sementara norma serupa berlaku pula atas Gunung Merapi dan Samudra Indonesia di Jawa Tengah.

Konsep ekonomi ruang dan norma penataan ruang tradisional mengenal hirarki, jenjang derajat tertinggi hingga terendah, sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya. Pada konsep ekonomi ruang dicerminkan oleh orde kota, mulai dari kota orde I, kota orde II, kota orde III dan seterusnya, atau kota utama, kota menengah dan kota kecil. Pada penataan ruang tradisional hal ini tercermin dalam fungsi dan peranannya dalam struktur sosial. Misalnya, bentuk dan ukuran rumah bangsawan berbeda dengan rumah rakyat jelata.

Ada konsistensi prinsip secara vertikal. Dalam arti, prinsip tersebut dipegang teguh mulai dari tingkat atas sampai pada tingkat bawah, dan hampir tidak memiliki pilihan orientasi. Orientasi kehidupan masyarakat pada sistem "central places" merupakan efisiensi ekonomi dan hal ini secara konsisten dilaksanakan dalam setiap bentuk kegiatan sehari-hari. Seperti halnya masyarakat Bali yang konsisten melaksanakan kehidupan sehari-hari sesuai dengan nilai spiritual yang dianut. Dalam hal ini pengaruh luar ditiadakan.

Daerah dianggap homogen, sehingga pada keadaan yang heterogen diperlukan usaha penyesuaian yang

relatif sulit. Von Thunen (1826), Christaller (1931) dan para pakar ekonomi ruang lainnya, menyusun konsepsi berdasarkan asumsi homogenitas sama dengan nilai normatif tradisional dan kurang memperhatikan perubahan waktu.

Sebagai kesimpulan, dapat disebutkan bahwa penataan ruang wilayah pedesaan dapat berhasil, jika kebijaksanaan yang digariskan tidak mendasarkan pada mekanisme kekuasaan, melainkan pada mekanisme kehidupan yang ada di masyarakat. Memang mekanisme pasar tidak sepenuhnya dapat mengalokasikan sumber daya lahan secara efisien, tetapi mekanisme ini sedang berjalan dalam proses perubahan ekonomi pedesaan menuju ekonomi kapitalis.

Dalam penataan ruang wilayah pedesaan harus diusahakan agar intervensi pemerintah tidak menimbulkan spekulasi individual dalam pemilikan dan penguasaan sumber daya di pedesaan. Justru sebaliknya, menjaga agar kepentingan umum tidak jatuh pada pemilikan perorangan.

Campur tangan pemerintah agar diupayakan seminimal mungkin, sehingga keragaman norma masyarakat pedesaan dalam menata lingkungannya sesuai corak kehidupan pedesaan, tetap terjaga kelestariannya. Karenanya, perlu digali dan dikembangkan melalui penelitian yang lebih intensif, menyangkut norma penataan ruang lokal, daerah atau adat setempat. Hasilnya didokumentasikan secara nasional, sehingga dapat dirangkum norma dasar penataan ruang wilayah pedesaan yang bersifat universal.