ALIH FUNGSI LAHAN DALAM PERSPEKTIF LINGKUNGAN PERDESAAN[1]

Ernan Rustiadi[2]

Pendahuluan

Proses alih fungsi lahan sudah dipandang sebagai pemandangan yang fisik yang biasa di dalam kehidupan kita sehari-hari. Aktifitas penggunaan lahan adalah bentuk fisik dari aktifitas sosial-ekonomi masyarakat di suatu wilayah. Dalam skala nasional, dalam kurun waktu tiga dekade terakhir, setidaknya terdapat dua trend utama proses alih fungsi lahan yang menonjol, yakni proses deforestasi dan urbanisasi-suburbanisasi (Kitamura dan Rustiadi, 1997). Proses deforestasi terutama sebagai akibat dari aktifitas loging, pengembangan areal pertanian dan pemukiman baru (transmigrasi). Deforestasi di luar Pulau Jawa terutama dilakukan oleh konsesi-konsesi HPH, perkebunan serta program-program transmigrasi, dengan demikian pihak-pihak swasta dan pemerintah merupakan pelaku-pelaku utama yang dominan. Di beberapa wilayah di Pulau Jawa dan sebagian wilayah lainnya di luar Pulau Jawa, tekanan penduduk lokal, proses perambahan hutan merupakan fenomena yang cukup umum. Di lain pihak, pada daerah-daerah seputar perkotaan ekspansi aktifitas urban (suburbanisasi) merupakan faktor utama terjadinya alih fungsi lahan-lahan pertanian ke aktifitas urban. Dengan demikian sebagian besar magnitude proses alihfungsi lahan berlangsung di kawasan perdesaan, khususnya pada kawasan-kawasan perbatasan kota-desa dan perbatasan kawasan budidaya-non budidaya.

Permasalahan proses alih fungsi lahan dalam konteks magnitudenya merupakan permasalahan berskala global dan regional (antar negara). Dalam

---

[1] Disampaikan pada Lokakarya Penyusunann Kebijakan dan Strategi Pengelolaan Lingkungan Kawasan Perdesaan di Cibogo Bogor tanggal 10-11 Mei 2001.

[2] Dosen Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PS PWD) Program Pascasarjana IPB.

konstelasi nasional, permasalahan-permasalahan alih fungsi lahan, terlepas dari skala magnitudenya, baik alih fungsi lahan berskala luas maupun kecil seringkali memiliki permasalahan klasik berupa (1) efisiensi alokasi dan distribusi sumberdaya dari sudut pandang ekonomi, (2) keterkaitannya denga masalah pemerataan dan keadilan penguasaan sumberdaya, serta (3) keterkaitannya dengan proses degradasi dan kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Ketiga masalah di atas memiliki keterkaitan yang sangat erat antara satu dengan yang lainnya, sehingga permasalahan-permasalahan tersebut tidak bersifat independen dan tidak dapat dipecahkan dengan pendekatan-pendekatan yang parsial namun memerlukan pendekatan-pendekatan yang integratif. Namun sebelum dibahas dengan pendekatan yang terintegrasi, berikut ini akan dibahas masing-masing permasalahan satu persatu.

Masalah alih fungsi lahan dalam kacamata ekonomi

Dari satu sisi, proses alih fungsi lahan pada dasarnya dapat dipandang merupakan suatu bentuk konsekuensi logis dari adanya pertumbuhan dan transformasi perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat yang sedang berkembang. Perkembangan yang dimaksud tercermin dari adanya (1) pertumbuhan aktifitas pemanfaatan sumberdaya alam akibat meningkatnya permintaan kebutuhan terhadap penggunaan lahan sebagai dampak peningkatan jumlah penduduk dan kebutuhan per kapita, serta (2) adanya pergeseran kontribusi sektor-sektor pembangunan dari sektor-sektor primer khususnya dari sektor-sektor pertanian dan pengolahan sumberdaya alam ke aktifitas sektor-sektor sekunder (manufaktur) dan tersier (jasa).

Di dalam hukum ekonomi pasar, alih fungsi lahan berlangsung dari aktifitas dengan *land rent* yang lebih rendah ke aktifitas-aktifitas dengan *land rent* yang lebih tinggi, dimana *land rent* diartikan sebagai nilai keuntungan bersih dari aktifitas pemanfaatan lahan per satuan luas lahan dan waktu tertentu. Dengan demikian alih fungsi lahan merupakan bentuk konsekuensi logis dari

perkembangan potensial land rent di suatu lokasi. Oleh karenanya proses alih fungsi lahan dapat dipandang sebagai bagian dari pergeseran-pergeseran dinamika alokasi dan distribusi sumberdaya menuju keseimbangan-keseimbangan baru yang lebih optimal. Namun seringkali terjadi berbagai distorsi yang menyebabkan alokasi pemanfaatan lahan berlangsung menjadi tidak efisien karena (1) *economic land rent* aktifitas-aktifitas tertentu, khususnya aktifitas pertanian dan non-budidaya tidak sepenuhnya mencerminkan manfaat ekonomi yang dihasilkannya akibat berbagai eksternalitas yang ditimbulkannya tidak terlihat dalam nilai pasar yang berlangsung, dan (2) struktur permintaan atas lahan seringkali terdistorsi akibat sifat nilai lahan yang juga sangat ditentukan oleh *expected value*-nya di masa yang akan datang, akibatnya struktur permintaan akan lahan perumahan dan sektor properti terdistorsi tidak mencerminkan tingkat permintaan yang sebenarnya akibat adanya permintaan untuk keperluan investasi dan spekulasi lahan. Akibatnya proses alih fungsi lahan tidak disertai dengan meningkatnya produktifitas lahan melainkan justru terjadi menurunnya produktifitas lahan.

Alih fungsi lahan dan masalah pemerataan dan keadilan

Proses alih fungsi lahan pada umumnya didahului oleh adanya proses alih penguasaan lahan. Dalam kenyataannya, di balik proses alih fungsi lahan umumnya terdapat proses memburuknya struktur penguasaan sumberdaya lahan. Permasalahan di seputar proses alih penguasaan lahan adalah (1) proses yang asimetrik antara pihak yang melepas hak dengan yang menerima hak penguasaan lahan, (2) kecenderungan semakin terkonsentrasinya struktur penguasaan lahan pada kelompok masyarakat tertentu (distribusi penguasaan yang semakin memburuk), dan (3) bertambahnya kelompok masyarakat tanpa lahan,

Struktur sosial-ekonomi yang asimetrik antara yang melepas (seringkali secara terpaksa) hak dan dengan yang penerima hak penguasaan menyebabkan manfaat peningkatan land rent dari proses alih fungsi dan pengembangan lahan sebagian besar dinikmati oleh penguasa berikutnya atau pihak-pihak pengambil

rente dari proses alih penguasaan (calo tanah, dan aparat desa/pemerintah). Sedangkan kalangan masyarakat lokal dan petani yang kehilangan akses penguasaan atau yang menjual lahan menerima harga yang rendah. Proses alih fungsi lahan pada dasarnya bagian dari proses yang menyertai terjadinya konsentrasi penguasaan sumberdaya, khususnya sumberdaya lahan. Kecenderungan umum di negara-negara dunia ketiga secara signifikan adalah terjadinya penguasaan sumberdaya lahan terbaik pada sekelompok minoritas terkaya (Dudley, 1992) Di lain pihak, bertambahnya kelompok masyarakat tanpa lahan, umumnya tanpa disertai transformasi struktur ketenagakerjaan dari struktur agraris ke struktur urban sehingga menimbulkan kemiskinan dan penyakit-penyakit urbanisasi.

Alih fungsi lahan dan masalah degradasi/kerusakan Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya proses alih fungsi lahan umumnya berlangsung dari aktifitas dengan economic land rent yang lebih rendah ke aktifitas-aktifitas dengan economic land rent yang lebih tinggi. Namun di sisi lain alih fungsi lahan pada umumnya berlangsung dari aktifitas *dengan environmental rent* yang lebih tinggi ke aktifitas dengan *environmental rent* yang lebih rendah. Dengan demikian secara keseluruhan aktifitas kehidupan cenderung menuju sistem pemanfaatan sumberdaya alam dengan kapasitas daya dukung yang semakin menurun, padahal di lain pihak permintaan akan sumberdaya terus meningkat akibat tekanan pertambahan pemduduk dan peningkatan konsumsi per kapita. Statemen bersama peserta International Conference 'Soil for Life' yang diselenggarakan di Berlin pada tahun 1991 menyebutkan bahwa "*The present world agricultural system is increasingly unsustainable"*.

Proses alih fungsi lahan umumnya bersifat *irreversible.* Lahan-lahan sawah yang dikonversikan ke berbagai aktifitas urban sangat kecil kemungkinannya untuk kemudian dikembalikan lagi menjadi sawah. Demikian halnya hutan-hutan

yang mengalami degradasi memerlukan effort yang sangat besar untuk direboisasi. Walaupun program reboisasi sudah merupakan bagian dari berbagai program pembangunan, namun secara umum tingkat efektifitasnya sangat rendah. Akibat sifatnya yang *irreversible* dan kecenderungan kearah environmental rent yang lebih buruk, maka proses-proses alih fungsi lahan harus selalu ditempatkan dalam perspektif perencanaan jangka panjang. Oleh karenanya perencanaan tata ruang selalu ditempatkan minimal sebagai bagian perencanaan pembangunan jangka menengah dan tidak merupakan bagian perencanaan pembangunan jangka pendek. Namun akibat proses perencanaan yang tidak tepat, efektifitas perencanaan tata ruang yang disusun umumnya rendah dan terlalu sering direvisi, sehingga seolah-olah bersifat jangka pendek, atau bahkan tidak dijadikan acuan sama sekali akibat sudah kepalang tidak efektif.

Keterkaitan masalah efisiensi, pemerataan-keadilan dan keberlanjutan

Sebagaimana dijelaskan seblumnya permasalahan-permasalahan di seputar proses alih fungsi lahan bersifat sangat terkait antara satu dengan lainnya. Antara ketiga aspek (efisiensi, pemerataan-keadilan dan lingkungan) memiliki hubungan satu dengan lainnya.

Berbagai studi menunjukkan bahwa kepastian status penguasaan dan kepemilikan lahan dapat memberikan insentif bagi petani melakukan investasi dan menerapkan teknologi ramah lingkungan (Dudley, Madeley, dan Stolton, 1992; World Development Report, 1990). Lebih lanjut Lappe dan Collins (1980) dan juga Wiradi (2000) menyatakan bahwa proses landreform yang benar dan mendasar akan mengarah pada peningkatan produktifitas pertanian karena secara bersamaan dapat menyelesaikan permasalahan inefisiensi dan ketimpangan distribusi penguasaan lahan. Dengan lain perkataan proses menuju pengelolaan sumberdaya alam dan pertanian yang berkelanjutan membutuhkan adanya redistribusi penguasaan lahan ke arah yang lebih berkeadilan. Lebih lanjut Dudley (1992) menekankan bahwa proses land reform dapat berlangsung ke arah yang

lebih baik jika kelompok masyarakat miskin dan marjinal memiliki akses pada metode-metode produksi yang tidak tergantung pada sistem mekanisasi (*machinery*) dan *agrochemical* dimana mereka tidak mampu memenuhinya. Dengan demikian proses pemberdayaan masyarakat marjinal tersebut perlu mendapat dukungan mengenai sistem pertanian yang *low-input* namun produktif. Secara lebih tegas, Anwar dan Rustiadi (2000) menekankan bahwa salah satu akar permasalahan degradasi sumberdaya alam dan lingkungan adalah struktur asimetrik antara kelompok masyarakat ekonomi kuat yang memiliki akses terhadap sistem kekuasaan dengan masyarakat lokal, antara masyarakat perkotaan dan perdesaan. Oleh karenanya penyelesaian masalah kesenjangan, keadilan dan penanggulangan masalah urban bias akan mengarah pada struktur pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan yang lebih baik.

Statemen akhir peserta *International Conference 'Soil for Life'* yang diselenggarakan di Berlin pada tahun 1991 pada akhirnya menyebutkan bahwa:

> *"...supports popular democratization of land ownership. Agrarian reform and organic agriculture are indispensable conditions for democratic development, for people as well as nature ..."*

Karakteristik Wilayah Perdesaan dan Proses Alih fungsi Lahan

Kehidupan masyarakat perdesaan yang pada umumnya memperihatinkan, terampas hak-hak mereka sehingga mereka menjadi miskin. Penyebab utama dari keadaan yang demikian adalah disebabkan karena terjadinya *urban bias*, terutama sebagai sikap elit politik yang terlalu mementingkan dirinya sendiri. Dari sisi lain kemiskinan juga kemudian menjadi penyebab dan menjadi akibat dari terjadinya kerusakan sumber-sumberdaya alam di wilayah perdesaan yang berdampak kepada masyarakat luas.

Meskipun keadaan alam wilayah perdesaan dapat dirasakan sangat nyaman alamiah dan menarik untuk dikunjungi dengan ruang hijau terbuka (*green open*

space) yang luas, tetapi masalah kemiskinan sering kali menjadi ciri dan menjadi pemandangan yang umum dari sebagian besar kehidupan penduduk yang bermukim di wilayah perdesaan. Penyebab utama dari keadaan yang memprihatinkan ini terutama disebabkan oleh karena masyarakat perdesaan tidak mempunyai posisi bargaining (politik) dengan kemampuan politik yang kuat untuk mempengaruhi pemerintah pusat yang bersifat sentralistik. Sehingga keadaan ini menjadi penyebab terjadinya kegagalan kebijaksanaan pemerintah (*government policy failure*) yang melaksanakan pembangunan secara *top-down*, sehingga tidak mengetahui kondisi ekosistem dan tatanan nilai masyarakat wilayahnya serta keinginan yang terkandung dalam nilai-nilai kehidupan mereka. Keadaan ini juga didorong oleh terjadinya kesalahan dalam pengaturan dan perancangan (*design*) dari program-program dan proyek-proyek pembangunan yang memberi dampak kepada terjadinya proses pemiskinan dari masyarakat perdesaan tersebut. Pengurangan dan pengambilan/perampasan hak-hak penduduk komunal lokal dalam akses penguasaan dan penggunaan atas lahan yang didorong oleh kesalahan program pemerintah tersebut, menjadikan landasan yang menjadi kekuatan (politik) utama pada masyarakat perdesaan menjadi hilang, yaitu dengan hilangnya hak mereka kepada sumberdaya alam sebagai sumber mata pencaharian untuk bekerja dan sumber nafkah di atas lahannya. Banyak masyarakat perdesaan selama masa pembangunan lebih dari 30 tahun menjadi terampas hak-haknya atas lahannya oleh orang-orang pengusaha yang berasal dari kawasan perkotaan yang diberi ijin oleh pemerintah pusat untuk mengusahakan menjadi perusahaan HPH dan agribisnis besar-besaran yang sering merampas lahan masyarakat petani kecil. Sebagai akibatnya sumberdaya perdesaan menjadi terkuras dan karenanya potensi kemampuan mereka yang ada pada masyarakat perdesaan menjadi sirna atau menjadi tidak berdaya. Dalam program-program yang berkaitan dengan "pembangunan" kehutanan dan pembangunan perkebunan umpamanya, atau perusahaan real estate, sering terjadi perampasan hak-hak atas lahan-lahan kepunyaan para petani di perdesaan yang lahannya dirampas melalui atas nama

program pemerintah dan haknya dialihkan kepada pengusaha-pengusaha besar yang berdiam di kawasan perkotaan. Sehingga sumberdaya dasar kekuatan masyarakat untuk pembangunan wilayah menjadi lemah, yang turut melemahkan kekuatan *bargaining* politik mereka, yang mengarah terjadinya aliran transfer sumberdaya secara besar-besaran dari wilayah perdesaan ke arah kawasan perkotaan.

Keadaan penduduk secara spatial yang berdiam di wilayah perdesaan biasanya terpencar-pencar sesuai dengan penggunaan energi matahari dalam produksi pertanian yang tersebar. Keadaan ini menyebabkan tingginya tingkat biaya dan kesulitan, serta mahalnya penyediaan fasilitas barang dan jasa publik secara efektif (infrastruktur, pendidikan kesehatan dll.) untuk masyarakat perdesaan. Kondisi ekonomi khusus seperti surplus (kelebihan) tenaga kerja yang tidak disertai dengan penyiapan persediaan kesempatan kerja di wilayah ini berakibat pada kurangnya lapangan kerja dibandingkan dengan kawasan perkotaan, menjadikan mereka tidak produktif. Sektor pertanian pada umumnya merupakan sektor yang sangat penting bagi kegiatan ekonomi masyarakat perdesaan, sehingga menyebabkan wilayah perdesaan sangat bergantung kepada kinerja dari satu-satunya sektor tunggal ini, dimana investasi pada sektor ini sangat beresiko tinggi. Lagi pula penerimaan (*revenues*) yang dapat dikumpul oleh pemerintah desa lokal keadaannya sangat terbatas karena sumber pendapatan dari pajak sangat langka. Keadaan terakhir ini menyebabkan sangat sukar untuk memobilisasikan sumberdaya secara mencukupi guna mampu membiayai program-program penelitian dan pengembangan yang dilakukan oleh pemerintah lokal secara mandiri.

Lebih lanjut wilayah perdesaan secara politik banyak dikesampingkan (*marginalized*), yang menyebabkan masyarakat perdesaan menjadi miskin, tidak mempunyai pengaruh kepada kekuatan politik dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah. Kebijaksanaan pemerintah pusat sering bertindak secara diskriminatif

kepada kebanyakan wilayah-wilayah perdesaan, terutama kepada wilayah yang belum maju dan berpenduduk jarang. Malah mereka banyak mengalami penderitaan karena hak-hak akses mereka terhadap sumberdaya disekelilingnya tidak diakui oleh pemerintah, sehingga akibatnya mereka menghadapi ketidak-pastian hak-haknya dan cenderung menjadi perusak sumberdaya yang ada (hutan, lahan, bahari dll).

Demikian juga adanya kebijaksanaan pemerintah yang secara konsisten melakukan diskriminasi di masa 10 tahun terakhir belakangan ini, mengakibatkan tidak menguntungkan sektor pertanian (secara luas) melalui kebijaksanaan perpajakan yang tinggi dan kebijaksanaan ekonomi makro (nilai tukar rupiah *overvalued*, inflasi dan suku bunga tinggi dll), yang kesemuanya berakibat buruk dan berdampak kepada kinerja sektor pertanian, menyebabkan terjadinya kebocoran wilayah berupa transfer sumberdaya netto lari keluar wilayah perdesaan. Dampak dari kombinasi keadaan faktor-faktor geografi, ekonomi dan sosial politik, semuanya menimbulkan tingginya kejadian kemiskinan dan rendahnya tingkat pembangunan wilayah seperti yang diukur dengan: tingkat melek huruf, harapan hidup, mortalitas anak-anak balita dan kekurangan gizi.

Dalam karya permulaan Lipton (1977) tentang urban bias, menyatakan bahwa kaum elit di kawasan urban mempertahankan keadaan perdesaan seperti diatas dengan mengorganisasikan dan berhasil mengendalikan kekuasaan politik dan ekonomi secara tersentralisasi. Di Indonesia pengendalian seperti itu telah berhasil sepenuhnya dipertahankan lebih baik semasa zaman Orde Lama maupun selama 30 selama kekuasaan Orde Baru, sehingga distribusi sumberdaya dan pendapatan menjadi semakin melebar. Oleh karenanya Lipton menyatakan bahwa meskipun secara historis negara Asia mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi bagian (*proportion*) dari masyarakat perdesaan yang masih banyak hidup di bawah garis kemiskinan jumlahnya tidak banyak berkurang. Kemudian secara umum dia menyimpulkan bahwa di dalam ekonomi telah terjadi misalokasi sumberdaya antara kawasan perkotaan dan wilayah perdesaan yang dia

sebut sebagai urban bias. Dalam hubungan dengan itu, dia selanjutnya mencoba untuk meyakinkan bahwa:

Karena investasi-investasi di wilayah perdesaan baik secara fisik (*material capital: man-made dan natural*), sumberdaya manusia (*human capital*) dan sumberdaya sosial (*social capital*) dan kebijaksanaan pengembangan teknologi tidak dilakukan secara memadai, bahkan di masa yang lalu banyak terabaikan. Melemahnya posisi masyarakat perdesaan yang menjadi rawan terhadap berbagai bentuk eksploitasi sehingga sumberdaya perdesaan banyak terkuras (*depletion*) dan terkikisnya nilai-nilai dan kemampuan masyarakat, yang manfaat nilai tambahnya banyak disedot oleh sektor-sektor kegiatan di kawasan perkotaan besar. Sebaliknya, dampak negatifnya (*externalities*) yang tertinggal di wilayah perdesaan yang menimbulkan ekternalitas negatif dimana biaya-biaya sosial yang besar harus ditanggung oleh masyarakat perdesaan yang lemah dan menerima salah perlakuan. Sebagai akibatnya, maka beberapa sumberdaya mengalami kelangkaan yang gawat bahkan ada yang mengarah kepada *irriversibility* yang pada gilirannya berdampak juga ke kawasan perkotaan. Sedangkan di lokasi kawasan perkotaan sendiri sumberdaya yang diolah menjadi produk-produk industri lanjut, yang meskipun menghasilkan nilai tambah, tetapi karena lemahnya hak-hak masyarakat lapisan menengah dan bawah di kawasan ini, maka kemudian menimbulkan dampak eksternalitas lagi dalam berbagai bentuk pencemaran-pencemaran kepada masyarakat kota sendiri yang merugikan masyarakat keseluruhan.

Penutup

Dimensi sosial-ekonomi adalah driving-force dari proses alih fungsi lahan. Oleh karenanya, segala permasalahan yang ditimbulkan dari proses alih fungsi lahan secara berkelanjutan pada dasarnya membutuhkan penyelesaian struktural pada dismensi sosial-ekonomi.

Pustaka

Kitamura, T. and E. Rustiadi, 1997, Indonesia Model. Center for Global Environmental Research. ISSN 1341-4356. CGER-1027-'97

Anwar, A dan E. Rustiadi, 2000, Masalah Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Kebijaksanaan Ekonomi bagi Pengendalian Terhadap Kerusakannya. Lokakarya Nasional Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Pengelolaan Sumberdaya Alam. PEMD-Bappenas Jakarta, 17 Oktober 2000.

World Development report, 1990, World Bank, Washington, p. 65

Lappe, F.M> and J. Collins, 1980, Food First, Souvenir Press, London, p.147

Dudley, N., J. Madeley and S. Stolton, 1992. Land is Life, Landreform and sustainable agriculture. SEF.

Wiradi, G, 2000, Reforma Agraria, INSIST Press. pp. 247.

Dudley, N, 1992, *World-hunger, land reform and organic agriculture*, *In* Dudley, N., J. Madeley and S. Stolton (Eds), Land is Life, Landreform and sustainable agriculture. SEF. pp. 1-42.