

# Tata Ruang: Sebuah Insentif

Oleh: Bonie Dewantara

## Kebijakan Tata Ruang di Indonesia

Diberlakukannya Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang pada 26 April 2007 diharapkan menjadi angin segar bagi pola pemanfaatan ruang di Indonesia mulai dari tingkat kabupaten/kota hingga provinsi. Bahkan UU No. 26 ini sudah memberikan peringatan dan larangan indikasi pemutihan atas pelanggaran tata ruang yang terjadi sebelumnya. Artinya, apabila terjadi pelanggaran prosedur hukum terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan dan menyalahi tata ruang yang sudah ada, maka seluruh pelanggaran tersebut harus diselesaikan secara hukum.

## Permasalahan Tata Ruang di Indonesia

Tahun 2010 merupakan momentum menyelesaikan semua peraturan daerah kabupaten/kota tentang rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota. Artinya, kabupaten/kota telah diberikan tenggang waktu tiga tahun untuk menyusun rencana tata ruang, terhitung sejak diberlakukannya UU No. 26. Sementara pada wilayah provinsi, penyusunan tata ruang sudah harus selesai tahun 2009. Namun kenyataannya, sampai saat ini masih banyak kabupaten/kota dan provinsi yang belum menyelesaikan rencana tata ruang wilayahnya sesuai dengan amanat UU No. 26 yang dikeluarkan delapan tahun lalu. Hal ini menunjukkan bahwa penataan ruang di Indonesia merupakan masalah pelik seperti benang kusut yang sulit diurai dan tidak mampu dirajut menjadi kain, sehingga pola pemanfaatan ruang menjadi jelas. Sebagai contoh, dengan dalih status hutan lindung tidak berhutan atau sudah bermukimnya masyarakat, pemerintah daerah mengusulkan revisi tata ruang ke pemerintah pusat agar melepaskan kawasan hutan menjadi hutan produksi atau areal penggunaan lain. Rencana tata ruang wilayah (RTRW) yang sudah ditetapkan pemerintah daerah menjadi Perda berdasarkan UU No. 26 pun sesungguhnya masih berpotensi menghadapi persoalan besar dalam implementasi rencana tata ruangnya.

Persoalan yang akan dihadapi pemerintah daerah antara lain: konflik masyarakat terhadap kepemilikan lahan yang sudah terlanjur berstatus milik pada kawasan hutan negara, konflik sosial politik, serta kerugian ekologis yang berujung kerugian ekonomi.

Selain itu, dalam proses penataan ruang analisis dan pendekatan yang berbasis ekosistem tidak banyak dilakukan. Pemerintah daerah seringkali hanya memandang ruang sebagai wilayah untuk pemenuhan kebutuhan ekonomi. Pandangan tentang alam sebagai sumber penghasil kekayaan akan berujung pada kerusakan alam dan lingkungan hidup. Oleh karena itu, pemanfaatan sumberdaya lahan menjadi bagian penting dari daya dukung lingkungan. Kerusakan sumberdaya lahan bukan hanya akan menghentikan usaha-usaha komersil yang berbasis sumberdaya alam, tetapi juga dapat mengakibatkan kerugian yang dirasakan publik, seperti terjadinya banjir, pencemaran lingkungan, penyebaran penyakit, hilangnya bentang alam yang indah, konflik sosial dan lain-lain yang berakibat pada penurunan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (Kartodihardjo, 2008). Pada akhirnya, pemerintah dan masyarakat juga yang akan menanggung akibat dari salah urusnya sumberdaya lahan ini.

Perkumpulan Bangsa Bangsa memperkirakan diperlukan dana mencapai 100 miliar Dollar AS pertahun untuk menanggulangi bencana alam seperti banjir dan kekeringan. Pemerintah akan kewalahan menutupi dana untuk menanggulangi bencana akibat salahnya perencanaan tata ruang. Hal ini tidak sebanding dengan kompensasi pendapatan daerah dari perkebunan sawit, pertambangan, dan eksploitasi sumberdaya lahan lainnya yang tidak ditentukan secara tepat dalam perencanaan tata ruang yang berdasarkan kondisi nyata biofisik lapangan.

Kekeliruan dalam menentukan prioritas utama bentuk pemanfaatan lahan, luasan, lokasi atau penempatan, serta jangka waktu pengelolaan sumberdaya lahan bisa berdampak

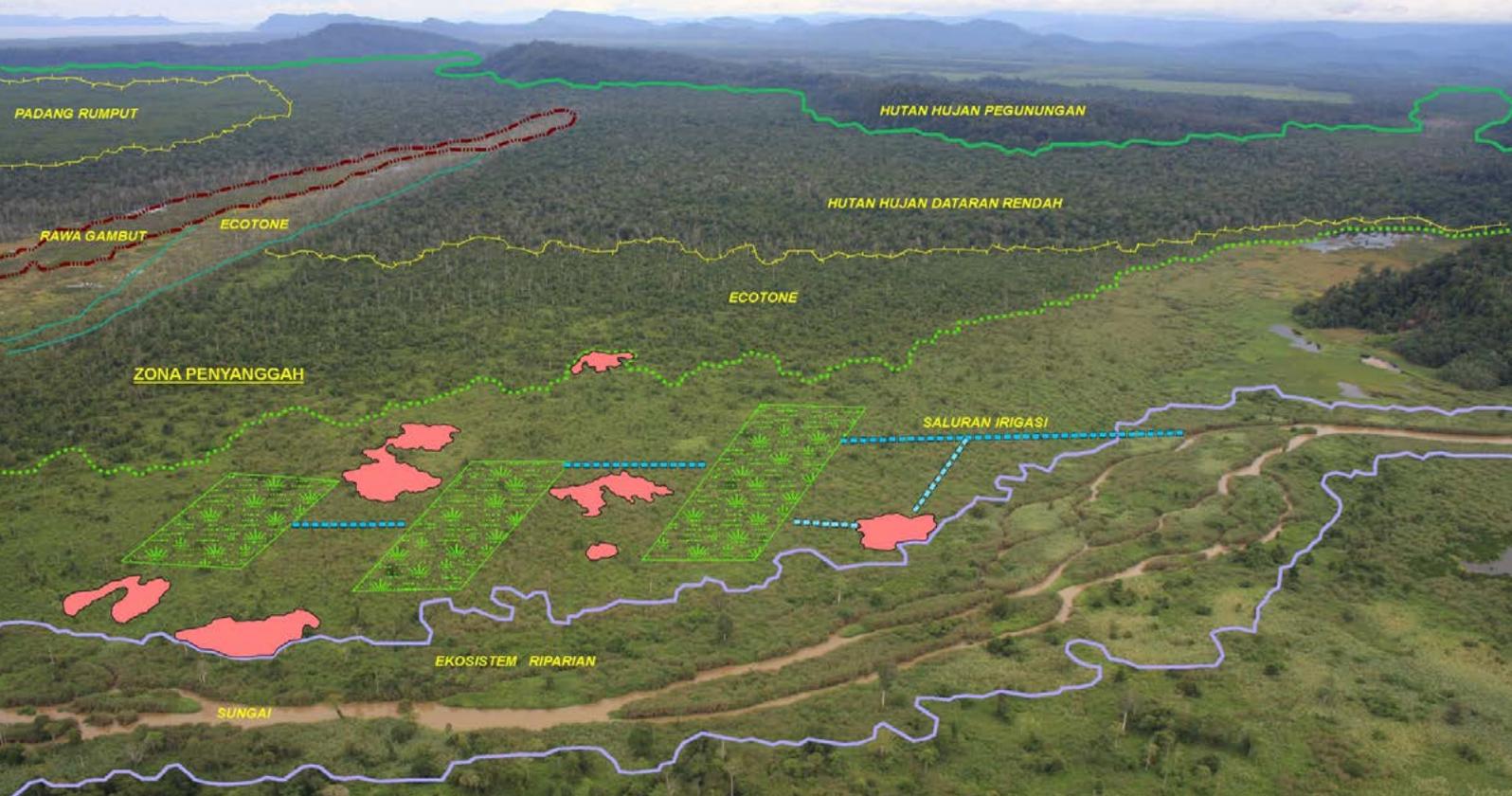
bencana. Tata ruang tidak saja sekedar penempatan zonasi (*zoning*) yang hanya menentukan pola ruang dan struktur ruang tanpa memperhatikan aspek dinamika keruangan. Penataan ruang perlu me-realokasi posisi dan luasan hutan lindung, hutan produksi, hutan konservasi, perkebunan, pemukiman, dan lain-lain. Pendekatan kesesuaian lahan dan *trade off* antar komoditas sektoral, habitat satwa, dan konservasi ekologis dalam unit satuan bentang alam, serta daerah pendukung pertumbuhan ekonomi menjadi sangat penting dianalisis dan ditafsirkan secara tepat.

Pemerintah daerah perlu melihat secara jeli dan lebih jauh keuntungan dan kerugian pilihan pemanfaatan ruang dalam pengelolaan sumberdaya alam. Perdagangan karbon yang juga merupakan upaya mitigasi perubahan iklim dapat menjadi salah satu jawaban dari beberapa pertanyaan sekaligus. Pemerintahan di masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebenarnya sudah memberikan komitmen untuk menurunkan tingkat emisi gas rumah kaca sebagai kontribusi Indonesia dalam percaturan dunia untuk menghadapi masalah perubahan iklim.

## Tata Ruang sebagai suatu insentif

Melihat kusutnya benang tata ruang dan penataan ruang di Indonesia, mampukah Indonesia menunjukkan kapasitasnya di pergaulan internasional untuk memenuhi komitmennya berperan aktif dalam upaya mitigasi perubahan iklim secara global dengan tanpa mengurangi pertumbuhan ekonomi wilayahnya?

Kebijakan pemerintah pusat maupun daerah dalam proses penataan ruang untuk menghasilkan tata ruang kabupaten/kota, provinsi, pulau, dan nasional perlu menjadi tolok ukur dalam menentukan besarnya nilai komitmen Indonesia untuk menurunkan tingkat emisi sampai tahun 2020, terutama pada sektor kehutanan sebesar 74%. Indikator keberhasilan dari aspek tata ruang ini akan memperlihatkan pola pemanfaatan kawasan hutan, baik pada kawasan tidak berhutan maupun sisa hutan alam dan lahan gambut.



Skema perdagangan karbon maupun implementasi rencana aksi penurunan gas rumah kaca (RAD-GRK) sebagai upaya mitigasi perubahan iklim sangat membutuhkan kepastian tata ruang dan tata batas yang jelas serta peraturan perundang-undangan yang kuat. Bagaimana pemerintah berkomitmen menurunkan emisi 26-41% apabila kebijakan dan perencanaan tata ruangnya masih belum seimbang dan sistematis. Tata ruang seimbang memberikan jaminan fungsi dan peruntukan bagi pertumbuhan ekonomi daerah, sekaligus memberikan ruang gerak bagi habitat ekologi dan konservasi bentang alam. Tata ruang yang sistematis menjamin hubungan karakteristik biofisik permukaan bumi sebagai unit kesatuan *ecoregion* antar kabupaten/kota dan provinsi.

Tata ruang harus mempertahankan kawasan berhutan yang semakin menyusut akibat alih fungsi hutan, terutama untuk konversi dan perkebunan skala besar. Luasan dan posisi kawasan hutan yang ada saat ini semakin menyusut dan sangat mempengaruhi daya dukung lingkungan terhadap proses ekologis. Hasil interpretasi World Agroforestry Centre (ICRAF) terhadap tutupan hutan Indonesia tahun 1990, 2000, dan 2005 berturut-turut 128,72; 106,08 dan 99,66 juta ha. Secara nasional menurut Data Statistik Kehutanan periode 2010-2013 laju deforestasi terjadi sebesar  $\pm$  450 ribu hektar per tahun setara dengan

kurang lebih 126 Megaton CO<sub>2</sub> setiap tahun yang dilepaskan ke atmosfer, jika diasumsikan biomasa hutan hujan tropis menghasilkan 260 ton C/ha. Nilai tersebut hanya berasal dari sektor kehutanan, yaitu dari deforestasi, belum dihitung dari sektor transportasi, sektor industri, dan lain sebagainya termasuk alih fungsi lahan lainnya.

Peran pemerintah daerah dalam pemenuhan komitmen penurunan emisi 26-41% menjadi sangat penting dilihat dari kewenangannya dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang. Pemerintah daerah juga berperan dalam menentukan kawasan budidaya, lindung, dan strategis yang penting bagi pertumbuhan ekonomi, aspek sosial budaya, dan lingkungan. Pemerintah daerah sangat mungkin mendapatkan insentif dari pengelolaan sumberdaya lahan yang seimbang daripada mendapatkan disinsentif berupa konflik dan pengurusan anggaran daerah karena bencana.

Mengurangi deforestasi dan degradasi hutan (*Reducing Emission from Deforestation and Degradation*) dan aksi mitigasi dari RAD-GRK menjadi skema yang sangat menarik di Indonesia sebagai bagian masyarakat dunia dalam melakukan mitigasi perubahan iklim. Apabila dipertahankan dan diatur secara seimbang, Indonesia yang memiliki hutan cukup luas sangat potensial dalam perdagangan karbon dunia.

Insentif bagi pemerintah daerah dalam perencanaan tata ruang yang seimbang dan sistematis tidak saja menjanjikan pendapatan daerah dari mekanisme perdagangan karbon tetapi juga pembayaran jasa lingkungan lainnya. Konservasi tanah dan air, peningkatan produktivitas pertanian, sumber mata pencaharian berkelanjutan, dan potensi ekoturisme dapat menjadi insentif lain. Insentif dan disinsentif sesungguhnya sudah diatur dalam UU No. 26, yang merupakan perangkat atau upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang. Kita ketahui bersama komitmen yang sudah terucap tidak dapat ditelan kembali. Posisi tawar Indonesia sebagai negara berkembang yang memiliki sumberdaya alam berlimpah namun belum dikelola secara seimbang dan sistematis, sangat membutuhkan dana pembangunan dari insentif-insentif tersebut.

Menyitir apa yang dikatakan Tom Friedman dalam bukunya *Hot, Flat and Crowded* bahwa saat ini kita sedang terlibat dalam kancah pergaulan dunia yang mencoba mengubah sistem iklim guna menghindari yang tidak dapat dikendalikan dan mengendalikan yang tidak dapat dihindari. Penataan ruang dan segala aspek pendukungnya menjadi kendali utama dan sebagai langkah awal penyelesaian persoalan pengelolaan sumberdaya lahan dan menguji peran aktif Indonesia dalam penanganan perubahan iklim dalam kehidupan global.