

Warta Kebijakan
No. 5, Agustus 2002
CIFOR - Center for International Forestry Research

Tata Ruang dan Proses Penataan Ruang

Apa itu tata ruang? Meskipun tidak disebut demikian, hampir semua masyarakat adat mempunyai bayangan tentang pola pemanfaatan tanah dan air tempat hidup mereka. Di daerah Maninjau Sumatera Barat misalnya masyarakat mengatur pola penggunaan lahan sebagai berikut: budidaya padi di teras danau Maninjau dan dasar lereng. Pada musim kering sawah juga ditanami sayuran seperti cabai, terong dan mentimun. Pada lereng-lereng antara desa dan kawasan hutan lindung terdapat kebun pepohonan campuran yang disebut Parak. Parak ditanami dengan aneka ragam pohon dan tanaman seperti kayu manis, pala, kopi, dan buah-buahan serta tanaman musiman seperti cabai, umbi-umbian dan kacang-kacangan. Di sekitar pemukiman ada pekarangan untuk pohon buah-buahan atau sayur-sayuran. Dan di lereng bagian atas ada hutan lindung[1].

[1] Contoh dari tulisan G. Michon, F. Mary dan J.M.Bompard: Parak di Maninjau, Sumatera Barat. Agroforest Khas Indonesia hal 133-150 terbitan ICRAF

Tata Ruang, penataan ruang dan perencanaan tata ruang

Dalam bahasa pemerintah 'Tata Ruang' adalah pengaturan ruang berdasarkan berbagai fungsi dan kepentingan tertentu, dengan perkataan lain, pengaturan tempat bagi berbagai kegiatan manusia. Untuk memenuhi kebutuhan semua pihak secara adil, menghindari persengketaan serta menjamin kelestarian lingkungan dibutuhkan proses yang dalam Undang-undang No. 24 tahun 1992 disebut penataan ruang. Dalam kegiatan tersebut, berbagai sumber daya alam ditata dari segi letak maupun luas, sebagai satu kesatuan dengan memperhatikan keseimbangan antara berbagai pemanfaatan, misalnya pemukiman dengan lahan pertanian, kawasan pertambangan dengan kawasan hutan lindung dan tata letak jalur transportasi.

Untuk memudahkan penataan ruang ini, pemerintah menetapkan tiga cara utama pembagian ruang. Dari segi fungsi kawasan dan kegiatan, kawasan dibagi menjadi kawasan lindung dan kawasan budidaya. Penetapan kawasan lindung dan budidaya ini didasarkan atas persyaratan tertentu (lihat Tabel 1 dan 2). Kawasan lindung dimaksudkan untuk memelihara dan mewujudkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dan mencegah timbulnya kerusakan lingkungan hidup. Kawasan budidaya adalah kawasan tempat pengembangan berbagai usaha dan kegiatan, pengembangan pemukiman, transportasi, energi, jaringan listrik dan jaringan telekomunikasi serta jaringan prasarana dan sarana air.

Secara administratif ruang dibagi menjadi wilayah nasional, wilayah propinsi dan wilayah kabupaten. Lalu, berdasarkan fungsi kawasan dan aspek kegiatan, ruang dibagi menjadi kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu. Kawasan tertentu adalah kawasan yang mempunyai nilai strategis yang penataan ruangnya diprioritaskan (lihat Tabel 3).

Meskipun ada pembagian demikian, penataan ruang harus diselenggarakan secara terpadu dan terkoordinasi. Tata ruang kawasan pedesaan, kawasan perkotaan dan kawasan tertentu yang tertuang dalam rencana rinci tata ruang kabupaten merupakan bagian dari tata ruang kabupaten yang merupakan bagian dari tata ruang propinsi dan bagian dari tata ruang nasional.

Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan tata ruang adalah proses penyusunan rencana tata ruang untuk meningkatkan mutu lingkungan hidup dan pemanfaatannya. Rencana tata ruang yang dihasilkan harus merupakan perpaduan antara tata guna tanah, air, udara dan tata guna sumberdaya lainnya dan dilengkapi dengan peta tata ruang. Peta tersebut harus

Tabel 1. Jenis dan kriteria penetapan kawasan lindung (Undang-undang No. 47 tahun 1997).

Jenis kawasan lindung	Kriteria penetapan
Kawasan hutan lindung	Faktor lereng, jenis tanah, intensitas hujan, lereng lebih dari 40% dan ketinggian di atas 2000 m
Kawasan bergambut	Tebal gambut lebih dari 3 m, terletak di hulu atau rawa
Kawasan resapan air	Hujan tinggi, tanah mudah diresapi air, bentuk yang memudahkan peresapan air banyak
Sempadan sungai	5 m sebelah luar tanggul sungai, bila tidak ada tanggul ditetapkan pejabat yang berwenang
Sempadan pantai	100 m dari titik pasang tertinggi sepanjang pantai
Kawasan sekitar danau/waduk	50-100 m dari tepi danau waktu pasang
Kawasan sekitar mata air	200 m sekeliling mata air
Kawasan terbuka hijau kota/hutan kota	
Kawasan suaka alam	Ditunjuk karena alasan keanekaragaman jenis
Taman Nasional	Ditetapkan luas yang cukup untuk menjamin kelangsungan proses ekologis secara alami, ada sumber daya alam khas, alam asli dan mendukung upaya pelestarian sumber daya alam
Taman hutan raya, taman Wisata Alam	Ada ciri khas, indah, cukup luas, daya tarik khusus, lingkungan luar mendukung
Cagar budaya	Bernilai budaya tinggi, situs purbakala
Kawasan rawan bencana	Sering dan berpotensi mengalami bencana alam
Taman buru, cagar biosfir, kawasan perlindungan plasma nutfah, kawasan pengungsian satwa, kawasan pantai berhutan bakau	Ditetapkan berdasarkan kriteria khusus

Tabel 2. Jenis dan kriteria penetapan kawasan budidaya (Undang-undang No. 47 tahun 1997).

Jenis kawasan budidaya	Kriteria Penetapan
Kawasan hutan produksi (tetap, terbatas dan hutan yang dapat dikonversi)	Kawasan hutan dengan mempertimbangkan lereng, jenis tanah dan intensitas hujan.Secara ruang apabila digunakan memberi manfaat perkembangan pembangunan dan ekonomi, dan fungsi lindung,
Kawasan hutan rakyat	Luas minimal 0.25 ha, mempunyai fungsi lindung, luas penutupan tajuk minimal 50% dan tanaman cepat tumbuh. Manfaat ekonomi, lindung, pelestarian.
Kawasan pertanian	Memungkinkan dilihat dari faktor teknis
Kawasan pertambangan	Memungkinkan dilihat dari faktor teknis dan tidak mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup
Kawasan peruntukan industri	Memungkinkan dilihat dari faktor teknis dan tidak mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup
Kawasan pariwisata	Memungkinkan dilihat dari faktor teknis dan tidak mengganggu kelestarian fungsi lingkungan hidup, keindahan alam dan lingkungan
Kawasan pemukiman	Memungkinkan dilihat dari faktor teknis dan aman dari bahaya bencana alam maupun buatan manusia, sehat dan ada akses untuk kesempatan usaha

Tabel 3. Penataan ruang menurut Undang-undang No. 24 tahun 1992

Aspek Administratif	Fungsi kawasan dan kegiatan	Fungsi Utama kawasan
Nasional		Kawasan Lindung
	Kawasan perkotaan	
Propinsi	Kawasan pedesaan	
	Kawasan tertentu	
Kabupaten		Kawasan Budidaya

menunjukkan pembagian ruang, misalnya letak dan batas hutan lindung, hutan produksi, lahan pertanian dan perkebunan, lokasi perkembangan jalan raya, dan lokasi perkembangan pemukiman.

Perencanaan dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan tata ruang melalui langkah-langkah berikut (Permendagri No. 9 tahun 1998), lihat Gambar 1:

- Persiapan
- Penentuan arah pembangunan dilihat dari segi ekonomi, sosial, budaya, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta pertahanan keamanan
- Identifikasi berbagai potensi dan masalah pembangunan dalam wilayah perencanaan
- Perumusan rencana tata ruang
- Penetapan rencana tata ruang

Pemerintah seringkali menyerahkan penyusunan rencana tata ruang pada tenaga ahli yang bekerja untuk pemerintah. Tenaga ahli ini diharapkan mengumpulkan informasi secara lengkap mengenai keadaan ekonomi, sosial, lingkungan, sumber daya yang ada dan potensinya, pemanfaatan sumber daya oleh masyarakat pada saat ini, kebutuhan masyarakat dan kepentingan pemerintah. Semua informasi ini menjadi dasar untuk perumusan rencana tata ruang. Adapun dalam tiap tahap ada kesempatan bagi masyarakat untuk memberi masukan.

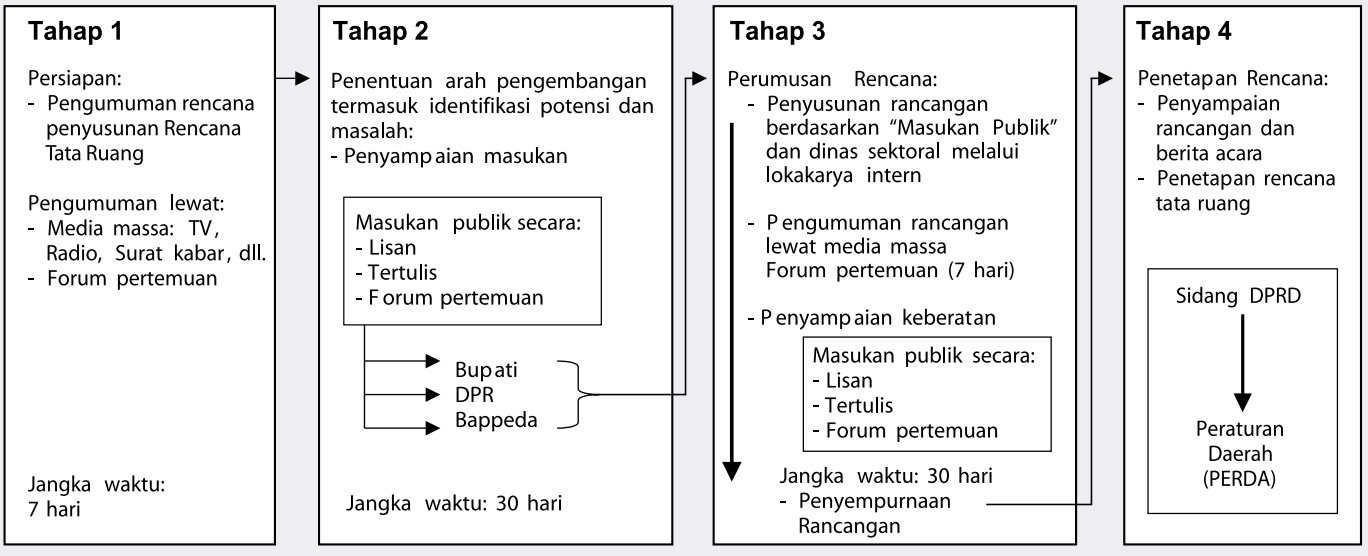
Penetapan rencana tata ruang dilakukan dengan Peraturan Daerah, tetapi setelah ditetapkan dapat ditinjau kembali. Rencana Tata Ruang Kabupaten, misalnya, paling tidak setiap 5 tahun perlu ditinjau ulang untuk disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan perubahan keadaan.

Rencana Tata Ruang

Menurut Undang-undang No. 24 tahun 1992 ada tiga tingkatan rencana tata ruang yaitu Nasional, Propinsi dan Kabupaten. Meskipun dalam Undang-undang No. 22, tahun 1999 dengan jelas dikatakan tidak ada hubungan hierarki antara daerah, "pengelolaan sumber daya alam .... perlu dilakukan secara terkoordinasi dan terpadu ...." (bagian menimbang Undang-undang No. 24 tahun 1992) apalagi mengingat bahwa daerah aliran sungai, misalnya, tidak selalu mengikuti batas administrasi. Kabupaten merupakan unit administrasi sedangkan tanah, air, udara tidak berhenti di perbatasan. Karena itu tata ruang kabupaten perlu dikoordinasi dan dipadukan. Demikian pula di desa. Batas administrasi desa tidak membatasi aliran sungai ataupun sebaran hutan.

Undang-undang tidak menyebutkan adanya tata ruang desa selain sebagai bagian dari tata ruang kabupaten. Meskipun demikian, dalam perencanaan dari bawah, aspirasi masyarakat desa mengenai pengaturan di dalam wilayah desa, perlu menjadi bagian dari tata ruang kabupaten.

Gambar 1. Proses perencanaan tata ruang dan peran serta masyarakat



Rencana Tata Ruang Nasional menjadi acuan dan pedoman bagi seluruh program pembangunan baik di pusat maupun di daerah. Demikian pula, rencana tata ruang propinsi yang dijabarkan dari rencana nasional merupakan acuan dan pedoman bagi penyusunan program pembangunan di kabupaten. Rencana Tata Ruang Kabupaten dijabarkan dari rencana propinsi dan menetapkan lokasi dari kawasan yang harus dilindungi dan dibudidayakan serta wilayah yang akan diprioritaskan pengembangannya dalam jangka waktu perencanaan yaitu 10 tahun.

Sebagai akhir proses perencanaan, rencana tata ruang yang telah disetujui bersama oleh pemerintah, DPRD dan masyarakat harus diundangkan dan dimuat dalam lembaran negara.

Rencana Tata Ruang bukanlah akhir dari proses tetapi awal dari proses pengaturan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan. Untuk itu Rencana Tata Ruang Nasional lebih banyak berupa kriteria dan pola pengelolaan kawasan lindung, budidaya dan kawasan tertentu sedangkan Rencana Tata Ruang Kabupaten berupa pedoman pengendalian pemanfaatan ruang kabupaten.

Isi Rencana Tata Ruang Kabupaten meliputi:

- Pedoman pengendalian pemanfaatan ruang kabupaten
- Pengelolaan kawasan lindung dan budidaya
- Pengelolaan kawasan pedesaan, perkotaan dan kawasan tertentu
- Sistem kegiatan pembangunan dan sistem pemukiman pedesaan dan perkotaan
- Penatagunaan tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya, termasul tata guna hutan berupa hutan lindung, hutan produksi dan hutan konservasi, kawasan tambang, daerah pemukiman dan perkembangan pertanian.

Sedangkan kegunaan Rencana Tata Ruang Kabupaten adalah

- Pedoman perumusan kebijakan pokok pemanfaatan ruang kabupaten
- Mewujudkan keterkaitan dan keseimbangan pengembangan antar wilayah
- Pedoman penempatan investasi
- Pedoman penyusunan rencana rinci tata ruang kabupaten
- Pedoman pelaksanaan pembangunan
- Pedoman penerbitan ijin lokasi pembangunan

Seperti telah dikatakan, satu bagian penting rencana tata ruang adalah peta. Bahkan ada peraturan khusus yang mengatur tingkat ketelitian peta (Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 2000). Meskipun demikian, rencana tata ruang bukanlah sekedar peta tetapi merupakan rencana kegiatan pemanfaatan ruang.

Apa hubungan rencana tata ruang dengan kehutanan?

Hutan dan kehutanan merupakan salah satu pemanfaatan ruang yang sangat penting mengingat bahwa hampir 70% dari ruang daratan Indonesia ditetapkan sebagai kawasan hutan. Penataan ruang dari sudut pandang kehutanan tertuang dalam Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yaitu hasil kesepakatan 7 instansi sektoral di tingkat propinsi pada tahun 1985. TGHK tidak saja menetapkan kawasan hutan tetapi juga menata kawasan hutan menurut fungsinya. Kebutuhan sektor lain diakomodasi dalam areal yang disebut hutan produksi yang dapat dikonversi.

Seperti halnya rencana umum tata ruang, TGHK-pun perlu ditinjau kembali untuk dapat disesuaikan dengan perkembangan penduduk, pembangunan prasarana, serta meningkatnya kebutuhan akan lahan. Proses penyesuaian TGHK dan tata ruang disebut 'padu serasi'. Secara praktis padu serasi menghasilkan perubahan status dari kawasan hutan menjadi bukan hutan menurut kebutuhan setempat.

Sejak otonomi daerah hal ini sedikit rumit karena tidak jelasnya wewenang kabupa-ten dalam pengaturan tata ruang dan perubahan kawasan hutan. Secara hukum, perubahan atas kawasan hutan tetap merupakan kewenangan Menteri Kehutanan tetapi kenyataan di lapangan, pemerintah kabupaten bahkan masyarakat dan pengusaha telah banyak mengalihfungsikan

kawasan hutan untuk keperluan lain. Masalah lain adalah tidak adanya kejelasan hak kepemilikan dan/atau penguasaan terhadap luasan lahan sehingga menimbuklan tumpang tindihnya banyak kepentingan pada satu areal lahan yang sama.

Apa hubungan perencanaan pembangunan dengan rencana tata ruang?

Dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kewenangan yang luas dalam mengatur, membagi dan memanfaatkan sumber daya. Di masa lalu, kepentingan 'atas' dengan 'bawah' diserasikan melalui serangkaian rapat koordinasi pembangunan (RAKORBANG) mulai dari tingkat desa ke tingkat kecamatan dan kabupaten. Dengan otonomi daerah, tidak lagi dikenal rencana 'dari atas' atau 'dari bawah' karena setiap rencana dibangun berdasarkan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing dan diserasikan dengan rencana dari daerah lain. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah juga lebih leluasa melaksanakan proses perencanaan yang memberi peluang peran serta masyarakat.

Karena tata ruang merupakan kerangka yang menetapkan peluang dan batasan bagi kegiatan pembangunan, seharusnya rencana pembangunan didahului oleh perencanaan tata ruang. Rencana Tata Ruang adalah dasar dan panduan bagi perencanaan pembangunan.

Apa hak dan kewajiban Masyarakat?

Menurut Undang-undang, setiap orang berhak menikmati manfaat ruang dan berperan serta dalam proses penataan ruang. Dengan perkataan lain, setiap orang baik secara langsung perorangan atau melalui kelompok berhak mengajukan usul, memberi saran atau mengajukan keberatan kepada pemerintah dalam rangka penataan ruang. Dalam Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 dikatakah bahwa masyarakat juga berhak mengetahui secara terbuka rencana tata ruang.

Masyarakat juga berhak mendapat 'kompensasi' atau penggantian yang layak bila dirugikan oleh pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai rencana tata ruang.

Misalnya, hak atas tanah (milik) bila tanah tersebut dibutuhkan untuk pembangunan jalan perlu dihargai dengan ganti rugi yang layak.

Adapun kewajiban masyarakat adalah berperan serta dalam memelihara mutu ruang dan menaati tata ruang yang telah ditetapkan. Otonomi Daerah bukan saja berarti bahwa kewenangan mengatur tata pemerintahan dan pembangunan daerah ada pada kabupaten, tetapi juga berarti bahwa masyarakat bertanggung jawab atas pelaksanaan pembangunan yang baik dan benar.

Dan apa hak dan kewajiban pemerintah?

Pemerintah berwewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan penataan ruang serta mengatur tugas dan kewajiban instansi pemerintah dalam penataan ruang. Wewenang ini dibatasi oleh hak yang dimiliki warga negara, baik hak milik maupun hak warga negara untuk berperan serta dalam pembangunan. Karena itu pemerintah wajib mengumumkan dan menyebarluaskan rencana tata ruang kepada masyarakat dan mendengarkan masukan, saran atau keberatan yang diajukan masyarakat atas rencana tata ruang tersebut. Agar supaya masukan, saran dan keberatan masyarakat itu bersifat rasional dan beralasan maka pemerintah juga wajib menumbuhkan dan mengembangkan kesadaran, pengertian dan tanggung jawab masyarakat melalui penyuluhan, bimbingan, pendidikan dan latihan.

Pemerintah juga berhak mengeluarkan ijin pemanfaatan ruang pada pihak lain. Akan tetapi bila pemanfaatan tersebut tidak sesuai dengan rencana tata ruang, pemerintah berhak dan wajib membatal-kan ijin tersebut.

Sumber hukum

- Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang
- Peraturan Pemerintah No. 69 tahun 1996 tentang pelaksanaan hak dan kewajiban serta bentuk dan tata cara peran serta masyarakat dalam Penataan Ruang
- Permendagri No. 9 tahun 1998 tentang tata cara peranserta masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang di daerah.



Banyak cara peran serta
masyarakat dalam penataan ruang
(Foto: Yayan Indriatmoko)

No. 5, Agustus 2002

Kamus istilah undang-undang

Tata Ruang	Wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang, baik direncanakan maupun tidak
Penataan Ruang	Proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang
Kawasan Lindung	Kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup
Kawasan Budidaya	Kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan
Kawasan tertentu	Kawasan yang ditetapkan secara nasional karena mempunyai nilai strategis yang penataan ruangnya diprioritaskan
Kawasan pedesaan	Kawasan yang kegiatan utamanya adalah pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan sususnan gungsi kawasan sebagai tempat pemukiman pedesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi
Kawasan perkotaan	Kawasan yang mempunyai kegiaan utama bukan pertanian dengan susunan fungsi kawasan sebagai pemukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi
Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)	Tata ruang sektoral kehutanan yang menetapkan kawasan hutan berdasar kesepakatan antar 7 dinas sektoral pada tahun 1985
Wilayah	Ruang yang merupakan kesatuan geografis yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional
Kawasan	Wilayah dengan fungsi utama lindung atau budi daya

Warta Kebijakan ini diterbitkan secara berkala dengan tujuan mendukung kebijakan dan pelaksanaan proses desentralisasi di daerah, melalui penyampaian informasi di bidang kehutanan dan pengelolaan sumber daya alam.

Warta Kebijakan ini diterbitkan oleh CIFOR atas dukungan Ford Foundation (FF) dan kerjasama dengan Asian Development Bank (ADB). Untuk informasi lebih lanjut silahkan menghubungi alamat dibawah ini.

Kantor Pusat:
Jalan CIFOR,
Situ Gede, Sindang Barang,
Bogor 16680, Indonesia
Tel: +62 (0251) 622622
Fax:+62 (0251) 622100
E-mail: cifor@cgiar.org
website: http://www.cifor.cgiar.org

Jambi:
ACM-PAR Muara Bungo
Tel: +62 (0747) 323571
E-mail: y.kusumanto@cgiar.org,
yantik@jambi.wasantara.net.id

Kalimantan Timur:
1. Desa Long Loreh, Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur
   Surat dapat dikirim melalui alamat Losmen Handayani, Malinau, Kaltim
2. Jalan Letjen Suprapto No. 49, Tanah Grogot, Kabupaten Paser, Kalimantan Timur
   Tel: +62 (0543) 21690
   E-mail: s.hakim@cgiar.org