

KAJIAN STRATEGI PENATAAN RUANG WILAYAH PADA KAWASAN HUTAN

(Strategy Review of Regional Spatial Planning on Forest Area)

Epi Syahadat, Elvida Yosefi Suryandari, & Andri Setiadi Kurniawan

Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan, dan Perubahan Iklim

Jl. Gunung Batu No. 5, PO Box 272, Bogor 16118, Indonesia

E-mail: syahadatepi@yahoo.com; elvida_ys@yahoo.com; respect_andri@yahoo.com; elvida_ys@yahoo.com

Diterima 30 Juli 2018, direvisi 13 Agustus 2019, disetujui 13 Agustus 2019

ABSTRACT

Spatial planning that only prioritizes economic interests has serious environmental impacts. The aims of this paper are: 1) Reviewing spatial planning policy based on spatial plans, 2) Identifying problems of spatial arrangement of forest area, and 3) Finding strategy for solving spatial settlement problems. The result of the study shows that there is disharmony between spatial planning policies of the Ministry of Home Affairs and the Ministry of Environment and Forestry, it requires harmonization and synchronization in its implementation. Problems in spatial planning are: 1) Spatial planning in several regions has not received the main proportion as a basic instrument for the preparation of regional development program plans, 2) Conflict of spatial use between society and government, 3) Dichotomy of interest in spatial plans from excavating local revenue from natural resources without and or less attention to environmental impacts and space, 4) Inefficiency of spatial planning institute as well as supervision of space utilization. Strategy to solve spatial problems in revised spatial plans can be implemented through: 1) Changing designation and function of forest area, 2) Integrating teamwork acceleration of forest area designation and function, and 3) Implementating forest area utilization audit based on sustainability forest.

Keywords: Spatial planning; dichotomy of interest; sustainability forest.

ABSTRAK

Penataan ruang yang hanya mengutamakan kepentingan ekonomi memberikan dampak lingkungan serius. Tulisan ini bertujuan: 1) Mengkaji kebijakan penataan ruang berdasarkan rencana tata ruang wilayah, 2) Mengidentifikasi permasalahan penataan ruang kawasan hutan, 3) Menyusun strategi penyelesaian permasalahan penataan ruang. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Analisis isi digunakan untuk melihat muatan isi dan substansi produk kebijakan terkait penataan ruang. Hasil kajian menunjukkan adanya disharmoni kebijakan penataan ruang antara Kementerian Dalam Negeri dan KLHK sehingga memerlukan harmonisasi dan sinkronisasi dalam pelaksanaannya. Empat masalah penataan ruang yakni: 1) Penataan ruang di beberapa daerah belum mendapat proporsi utama sebagai instrumen dasar penyusunan rencana program pembangunan daerah, 2) Konflik pemanfaatan ruang antara masyarakat dan pemerintah, 3) Penyusunan rencana tata ruang terjadi dikotomi kebutuhan antara menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah dari sumberdaya alam yang dimiliki tanpa dan/atau kurang memperhatikan dampak lingkungan dan penyelamatan ruang, 4) Belum optimalnya kelembagaan penataan ruang di daerah serta mekanisme pengawasan pemanfaatan ruang. Strategi penyelesaian permasalahan penataan ruang nasional dalam revisi rencana tata ruang wilayah dapat dilaksanakan melalui: 1) Perubahan peruntukan dan perubahan fungsi kawasan hutan, 2) Percepatan kerja tim terpadu perubahan peruntukan dan perubahan fungsi kawasan hutan, 3) Pelaksanaan audit pemanfaatan ruang kawasan hutan berdasarkan prinsip kelestarian kawasan hutan.

Kata kunci: Penataan ruang; konflik pemanfaatan ruang; rencana tata ruang wilayah.

I. PENDAHULUAN

Perkembangan penataan ruang di Indonesia belum diikuti dengan kajian khusus secara hukum yang komprehensif, walaupun ada namun masih bersifat serpihan, parsial, tidak utuh dan menyeluruh. Adanya otonomi daerah dan pemberian kebebasan kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri dari segi administrasi, operasional, dan lain-lain dipandang sebagai suatu langkah kebijakan yang baik, tetapi hal ini justru mulai menimbulkan permasalahan baru. Faktanya banyak lahan terdegradasi akibat perubahan fungsi kawasan hutan untuk Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam/Hutan Tanaman Industri (IUPHHK HA/HTI) di daerah.

Pelaksanaan penataan ruang kawasan hutan diatur dalam Undang-Undang (UU) No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang lebih dikenal dengan istilah Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), sedangkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) diatur dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang termasuk pengaturan terhadap kawasan hutan (Syahadat & Subarudi, 2012). Diberlakukannya UU No. 26 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) telah mendorong seluruh provinsi di Indonesia melakukan penyesuaian (revisi) RTRWP.

Kebutuhan lahan bagi investasi atau perindustrian di luar sektor kehutanan dan pembangunan infrastruktur perkotaan dan pedesaan (termasuk kebutuhan untuk pemekaran wilayah administrasi kabupaten/kota) menjadi pendorong munculnya usulan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi Areal Penggunaan Lain (APL). Sebagai contoh, kebutuhan kawasan perindustrian yang seiring waktu pembangunannya mulai tidak teratur dan berdampak buruk pada kelestarian alam dan alokasi pembangunan tata ruang yang tidak tepat fungsi (Kandiawan, Hani'ah, & Subiyanto, 2017).

Permasalahannya adalah usulan perubahan peruntukan tersebut tidak hanya diusulkan pada kawasan hutan yang tidak dibebani hak Izin Pemanfaatan Hutan (IPH), tetapi sering juga tumpang-tindih dengan kawasan hutan yang telah dibebani izin. Kondisi ini memberikan implikasi terhadap ketidakpastian usaha investasi kehutanan serta akan mempengaruhi upaya pencapaian pengelolaan hutan lestari (PHL) bagi kesejahteraan masyarakat. Lebih jauh lagi, usulan perubahan kawasan tersebut tidak hanya terbatas pada kawasan hutan produksi tetapi meliputi kawasan hutan konservasi dan hutan lindung.

Hutan mempunyai posisi yang strategis sebagai penjaga keseimbangan dalam sebuah sistem daerah aliran sungai (DAS) sehingga setiap perubahan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kehutanan harus selalu dijaga agar tidak mengurangi daya dukung lingkungan dari sistem DAS tersebut. Harus ada upaya bersama untuk memprioritaskan optimalisasi pemanfaatan lahan (kawasan hutan yang telah dilepas), sebelum mengubah bentang alam hutan menjadi kawasan budidaya lain yang dapat memberikan dampak lingkungan yang berkepanjangan.

Faktor pendorong lainnya yang melatarbelakangi munculnya usulan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi APL yaitu adanya keterlanjuran kegiatan non kehutanan yang sudah berjalan tanpa atau belum melalui mekanisme perubahan fungsi kawasan hutan yang berlaku saat ini, atau belum adanya persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sesuai amanat UU No. 41 Tahun 1999 Pasal 19. Tujuan kajian ini adalah: a) Mengkaji kebijakan penataan ruang berdasarkan RTRWP, b) Mengidentifikasi permasalahan dalam penataan ruang kawasan hutan, dan c) Strategi penyelesaian permasalahan penataan ruang.

II. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan (Kerangka Pemikiran)

Alur pikir dalam penelitian ini adalah mengidentifikasi permasalahan yang ada dalam penataan kawasan hutan, kemudian dilihat dan dikaji dampaknya sehingga dapat diberikan alternatif penyelesaian permasalahan terkait penataan kawasan hutan. Hasil analisis pengembangan wilayah melalui penataan ruang kawasan hutan digunakan untuk merumuskan upaya penyempurnaan sistem penataan ruang kawasan hutan yang ada di Indonesia (Gambar 1).

B. Ruang Lingkup Kegiatan

Ruang lingkup strategi penataan ruang wilayah pada kawasan hutan mencakup kebijakan penataan ruang kawasan hutan, mekanisme pelepasan kawasan hutan, dan sinkronisasi pengembangan wilayah melalui penataan ruang yang menitikberatkan pada sinkronisasi kebijakan TGHK dengan RTRW.

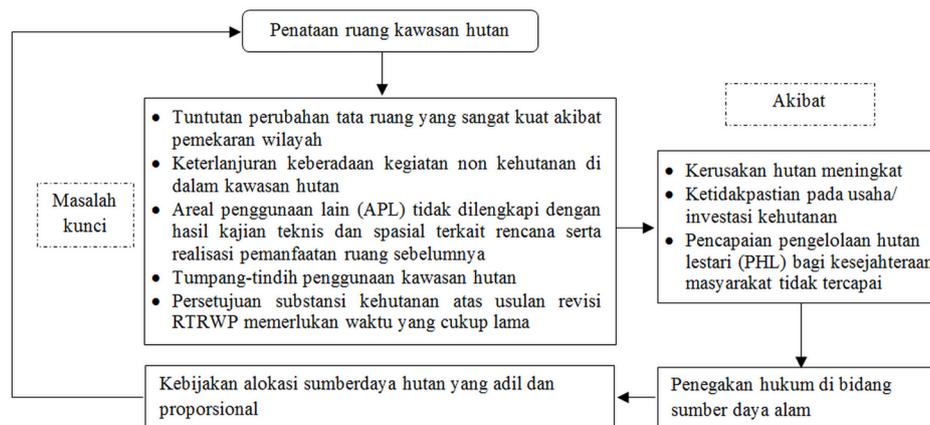
C. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan *desk study*. Data yang dikumpulkan adalah data sekunder seperti luas kawasan hutan, peraturan perundangan mengenai tata ruang, baik yang dikeluarkan oleh KLHK atau kementerian teknis lainnya maupun UU yang diterbitkan

oleh Pemerintah Indonesia, dan laporan kajian yang dilakukan oleh tim terpadu mengenai perubahan kawasan hutan. Kajian dilakukan untuk mengetahui sejauh mana implementasi penataan ruang kawasan hutan di daerah. Ketidaksesuaian antara peraturan dan implementasi di lapangan akan dikaji dan bagaimana strategi ke depan untuk menyelesaikannya.

D. Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Moleong (2000) mendefinisikan metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan deskriptif dirancang untuk mengumpulkan informasi tentang keadaan nyata sekarang. Penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif adalah penelitian yang mengungkapkan fakta apa adanya tentang suatu obyek, gejala, keadaan dengan menggambarkan, menguraikan, menginterpretasikan, dan diambil suatu kesimpulan dalam bentuk tulisan yang sistematis. Kajian lebih ditekankan pada faktor-faktor yang menyebabkan adanya keinginan setiap daerah untuk mengubah status kawasan hutan, kemudian dibandingkan



Gambar 1 Kerangka pikir pengembangan wilayah melalui penataan ruang kawasan hutan

Figure 1 Logical framework of regional development through spatial arrangement of forest area

dengan peraturan yang ada mengenai perubahan kawasan dan tata ruang.

Analisis isi dan substansi peraturan perundangan menggunakan metode *content of analysis* yang dikembangkan oleh Bungin (2001). Analisis isi digunakan untuk menilai suatu kebijakan dari sisi muatan atau isinya, termasuk perbedaan isi dan substansi dari produk kebijakan terkait peraturan perundangan mengenai tata ruang dan melihat bagaimana implementasi kebijakan tersebut.

Fokus penelitian ini mencakup kebijakan penataan ruang kawasan hutan, mekanisme pelepasan kawasan hutan, dan sinkronisasi pengembangan wilayah melalui penataan ruang yang menitikberatkan pada sinkronisasi kebijakan TGHK dengan RTRW.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Penataan Ruang Berdasarkan RTRWP

Penataan ruang terdiri dari perencanaan tata ruang, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang. Pemanfaatan ruang merupakan proses penyusunan dan pelaksanaan program serta pembiayaan akibat penggunaan ruang yang telah ditetapkan pada perencanaan tata ruang. Pengendalian tata ruang merupakan proses pengendalian dan penertiban ruang akibat dari pemanfaatan yang harus berdasarkan pada perencanaan tata ruang yang telah ditetapkan (Agus, 2012).

Proses usulan revisi RTRWP melalui persetujuan substansi kehutanan dilakukan berdasarkan permasalahan yang ada, di antaranya tuntutan perubahan tata ruang yang sangat kuat seiring dengan maraknya pemekaran wilayah. Proses perencanaan tata ruang merupakan kegiatan penyusunan dan penetapan rencana penggunaan tata ruang yang terdiri dari penyusunan struktur dan pola ruang (Agus, 2012). Pemerintah sebagai aktor penata ruang memiliki kekuasaan dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan atau pengendalian.

Pada beberapa daerah, pengawasan dan pengendalian belum tegas dan optimal (Lismarini, 2016). Penataan ruang kota bukan hanya penataan kepentingan aktor terkait aspek ekonomi dan politik, tetapi juga menyangkut relasi kekuasaan aktor sebagai regulator, investor, dan pemanfaat. Pada relasi itu negosiasi antar aktor menjadi penentu praktik politik penataan atas suatu ruang, baik untuk kepentingan publik di mana semua anggota masyarakat bisa menggunakan ruang itu sepenuhnya maupun untuk kepentingan yang bersifat komersial dan hanya dapat diakses oleh kelompok masyarakat tertentu. Menata ruang bukan hanya persoalan pro dan kontra ekologi, green city, tetapi juga merupakan persoalan politik sehingga menganalisis tata ruang berarti pula menganalisis arah pembangunan daerah (Aminah, 2015).

Pembangunan daerah seyogianya dilakukan melalui penataan ruang secara lebih terpadu dan terarah agar sumberdaya yang terbatas dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien. Salah satu upayanya adalah melalui keterpaduan dan keserasian pembangunan dalam dimensi ruang yang tertata secara baik. Penataan ruang bertujuan mewujudkan pemanfaatan ruang yang berkualitas, berdaya-guna, dan berhasil-guna untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan melalui upaya optimalisasi dan efisiensi dalam penggunaan ruang, kenyamanan bagi penghuninya, dan peningkatan produktivitas kota sehingga mampu mendorong sektor perekonomian wilayah dengan tetap memperhatikan aspek kesinergian, keberlanjutan, dan berwawasan lingkungan (Wahyuni, 2008).

Kebutuhan lahan bagi investasi di luar sektor kehutanan dan pembangunan infra struktur perkotaan dan pedesaan (termasuk kebutuhan untuk pemekaran wilayah administrasi kabupaten/kota) menjadi pendorong munculnya usulan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi APL. Permasalahannya adalah usulan perubahan peruntukan tersebut tidak hanya diusulkan

pada kawasan hutan yang tidak dibebani hak, tetapi sering juga terjadi terhadap kawasan hutan yang telah dibebani izin pemanfaatan. Kondisi tersebut memberikan implikasi terhadap ketidakpastian terhadap usaha/ investasi kehutanan serta mempengaruhi upaya pencapaian PHL bagi kesejahteraan masyarakat. Lebih jauh lagi usulan perubahan kawasan tersebut tidak hanya terbatas pada kawasan hutan produksi, tetapi kawasan hutan konservasi dan hutan lindung.

Faktor pendorong lainnya yang melatarbelakangi munculnya usulan perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi APL yaitu adanya keterlanjuran kegiatan non kehutanan yang sudah berjalan tanpa atau belum melalui mekanisme perubahan fungsi kawasan hutan yang berlaku saat ini, atau belum adanya persetujuan dari KLHK sesuai dengan amanat UU No. 41 Tahun 1999 Pasal 19. Kondisi tersebut ternyata memberikan implikasi yuridis/ hukum yang tidak mudah

untuk dicarikan jalan keluarnya. Ketentuan tidak diperbolehkan pemutihan di dalam review tata ruang di dalam UU No. 26 tahun 2007 dan keharusan penerapan pengenaan sanksi terhadap pelanggaran UU No. 41 Tahun 1999 merupakan permasalahan hukum yang harus segera dicarikan jalan keluarnya/ solusinya (Syahadat & Subarudi, 2012).

Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh, kebijakan penataan ruang perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Dasar Hukum Kebijakan Penataan Ruang

Peraturan perundangan yang mendasari kebijakan penataan ruang adalah UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 26 Tahun 2007 mengenai RTRW yang diturunkan dalam PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN. Sebagian peraturan terkait telah dikaji substansinya sebagaimana tercantum pada Tabel 1.

Tabel 1 Peraturan perundangan terkait penataan ruang
Table 1 Regulation related to spatial planning

Peraturan perundangan (Regulations)	Substansi (Substance)	Keterangan (Remarks)
Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 (Kehutanan)	<ul style="list-style-type: none"> - Penatagunaan kawasan hutan meliputi kegiatan penetapan fungsi dan penggunaan kawasan hutan (Pasal 16). - Berdasarkan fungsi pokoknya, hutan dibagi menjadi: 1) Hutan konservasi, 2) Hutan lindung, dan 3) Hutan produksi. - Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung dan dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan (Pasal 38). 	Adanya pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsi pokoknya, maka setiap usulan perubahan fungsi kawasan hutan dalam revisi RTRWP harus memperhatikan kriteria teknis dari masing-masing fungsi pokok kawasan hutan tersebut.
Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 (Tata ruang)	<ul style="list-style-type: none"> - Rencana struktur ruang meliputi rencana sistem pusat permukiman dan rencana sistem jaringan prasarana. - Rencana pola ruang meliputi peruntukan kawasan lindung dan kawasan budidaya yang meliputi peruntukan ruang untuk kegiatan pelestarian lingkungan, sosial, budaya, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. - Dalam rangka pelestarian lingkungan, rencana tata ruang wilayah ditetapkan kawasan hutan paling sedikit 30% dari luas daerah aliran sungai (DAS). - Penyusunan rencana tata ruang harus memperhatikan keterkaitan antar wilayah, antar fungsi kawasan, dan antar kegiatan kawasan (Pasal 17). 	Muatan rencana tata ruang mencakup rencana struktur ruang dan rencana pola ruang.

Tabel 1 Lanjutan
Table 1 Continued

Peraturan perundangan (<i>Regulations</i>)	Substansi (<i>Substance</i>)	Keterangan (<i>Remarks</i>)
Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN	<ul style="list-style-type: none"> – Rencana tata ruang wilayah nasional (RTRWN) bertujuan untuk mewujudkan: 1) ruang wilayah nasional yang aman, nyaman, produktif, dan berkelanjutan; 2) keterpaduan perencanaan tata ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota; 3) keterpaduan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dalam rangka perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang; dan 4) pemanfaatan sumberdaya alam secara berkelanjutan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat (Pasal 2). – Kawasan lindung terdiri dari (Pasal 51): <ol style="list-style-type: none"> 1) Kawasan yang memberikan perlindungan terhadap kawasan bawahannya dan berdasarkan Pasal 52 lebih lanjut dirinci, yaitu: a) Kawasan hutan lindung, b) Kawasan bergambut, dan c) Kawasan resapan air; 2) Kawasan perlindungan setempat; 3) Kawasan suaka alam, pelestarian alam, dan cagar budaya; 4) Kawasan rawan bencana alam; 5) Kawasan lindung geologi, dan kawasan lindung lainnya. – Kawasan budidaya terdiri dari (Pasal 63): <ol style="list-style-type: none"> 1) Kawasan peruntukan hutan produksi; 2) Kawasan peruntukan hutan rakyat; 3) Kawasan peruntukan pertanian; 4) Kawasan peruntukan perikanan; 5) Kawasan peruntukan pertambangan; 6) Kawasan peruntukan industri; 7) Kawasan peruntukan pariwisata; 8) Kawasan peruntukan pemukiman; 9) Kawasan peruntukan lainnya. 	RTRWN menjadi pedoman untuk (i) perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antar wilayah provinsi, serta keserasian antar sektor, (ii) penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi, dan (iii) penataan ruang kawasan strategis nasional.

Sumber (*Source*): Dari berbagai sumber peraturan perundangan, diolah (*From various sources of legislation, analyzed*).

Tabel 1 menunjukkan bahwa terlihat adanya perbedaan yang cukup signifikan terkait penataan ruang kawasan hutan. Menurut UU No. 41 Tahun 1999 terdapat 3 fungsi kawasan yaitu: a) kawasan hutan konservasi (HK), b) kawasan hutan lindung (HL), dan 3) kawasan hutan produksi (HP); akan tetapi dalam UU No. 26 Tahun 2007 yang dijabarkan dalam PP No. 26 Tahun 2008 bahwa penataan ruang wilayah terbagi 2 yaitu

struktur ruang dan pola ruang, di mana pola ruang terbagi menjadi kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Jika dibandingkan penataan ruang berdasarkan TGHK dengan fungsi kawasan menurut PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN, khususnya dalam pola ruang, terlihat bahwa pemanfaatan kawasan hutan produksi berdasarkan TGHK, dalam RTRW masuk dalam kawasan budidaya dalam pengertian

kawasan budidaya memungkinkan kawasan tersebut dimanfaatkan untuk selain kegiatan kehutanan. Artinya, pemanfaatannya dapat diubah untuk lahan perkebunan, pertanian, perikanan, pariwisata, dan lain sebagainya.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengatur lahan/areal daerahnya. Hal ini berdampak pada timbulnya permasalahan terkait dengan perubahan status fungsi kawasan hutan yang tadinya terdiri dari HK, HL, dan HP atau HPT, menjadi kawasan APL.

Secara hirarki hukum, UU No. 41 Tahun 1999 dan UU No. 26 Tahun 2007 yang dijabarkan dalam PP No. 26 Tahun 2008 mempunyai kekuatan hukum yang sama. Apabila kedua aturan tersebut digunakan sebagai dasar acuan dalam pembuatan suatu produk kebijakan, keduanya mempunyai kekuatan hukum yang sama dan sah secara substansi. Kebijakan tersebut dapat dilaksanakan sebagai dasar acuan dalam pelaksanaan (petunjuk pelaksanaan/juklak), baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun demikian, kebijakan tersebut akan bermasalah atau dapat menimbulkan konflik kepentingan dalam permohonan izin pemanfaatan lahan usaha atau pemanfaatan hutan.

Konflik kepentingan terjadi karena mekanisme permohonan izin pemanfaatan lahan dan pemanfaatan hutan lainnya diatur berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 97 Tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Setiap permohonan izin pemanfaatan lahan dan pemanfaatan hutan lainnya dapat dilakukan melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu (BKPMPT) daerah, yang selanjutnya diteruskan ke dinas teknis terkait untuk dipelajari dan diberikan rekomendasi secara teknis. Dasar hukum yang digunakan untuk permohonan tersebut adalah RTRW Daerah yang sudah disahkan, artinya dalam memberikan rekomendasi tempat/lokus lahan usaha disesuaikan dengan RTRW daerah yang dibuat berdasarkan PP No. 26 Tahun 2008, di mana lahan usaha masuk dalam kriteria

pola ruang. Rekomendasi tempat/lokus lahan usaha yang diberikan tanpa melihat apakah lahan tersebut masuk pada kawasan hutan atau tidak. Hal ini secara teknis dapat menimbulkan efek yang kurang baik dalam penataan ruang kawasan hutan. Pemberian rekomendasi tempat/lokus oleh BKPMPT daerah tanpa melihat tata ruang kawasan hutan berdasarkan TGHK yang dibuat oleh KLHK dapat menimbulkan konflik pemanfaatan lahan.

Penataan ruang berdasarkan TGHK (UU No. 41 Tahun 1999) dengan fungsi kawasan menurut PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN sangat berbeda. Pemanfaatan kawasan HP berdasarkan TGHK dalam RTRW masuk dalam kriteria kawasan budidaya. Pengertian kriteria kawasan budidaya memungkinkan kawasan tersebut dimanfaatkan untuk selain kegiatan kehutanan, seperti lahan perkebunan, pertanian, perikanan, pariwisata, dan lain sebagainya.

2. Mekanisme Permohonan Lahan Usaha

Masalah penataan ruang tidak hanya terkait dengan UU tentang kehutanan maupun penataan ruang, namun juga terkait dengan permohonan izin. Perpres No. 97 Tahun 2014 tentang PTSP menerangkan bahwa “setiap permohonan izin, baik permohonan lahan usaha atau permohonan izin lainnya harus melalui Pemerintah Daerah, dalam hal ini BKPMPT daerah, dan harus ada kajian secara teknis yang dilakukan oleh dinas teknis terkait”.

Dalam mengkaji permohonan izin terkait tempat/lokus usaha kehutanan, dinas teknis yang mempunyai kewenangan, setidaknya adalah Dinas Kehutanan atau dinas lainnya terkait bidang kehutanan. Kajian permohonan tersebut harus sesuai dengan aturan yang berlaku, di antaranya adalah PP No. 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Peraturan Menteri (Permen) Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) No. 96 Tahun 2018 tentang Pelepasan Kawasan Hutan,

Permen LHK No. 97 Tahun 2018 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan (TMKH).

Mekanisme penggunaan kawasan hutan yang ditawarkan oleh pemerintah adalah TMKH atau pelepasan kawasan hutan. Permohonan tersebut selanjutnya dibandingkan dengan RTRWP yang sudah disahkan. Rekomendasi tempat/lokus lahan usaha disesuaikan dengan RTRWP yang dibuat berdasarkan PP No. 26 Tahun 2008 di mana lahan usaha masuk dalam pola ruang. Pemberian rekomendasi tempat/ lokus lahan usaha tanpa melihat apakah lahan tersebut termasuk pada kawasan hutan atau tidak, dapat menimbulkan konflik/efek kurang baik terhadap penataan ruang kawasan hutan yang ada.

3. Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan

Menurut PP No. 104 Tahun 2015, perubahan peruntukan kawasan hutan dapat dilakukan secara parsial untuk wilayah provinsi dan dapat dilakukan melalui cara TMKH yang ditindaklanjuti dengan Permen

LHK No. P.97/2018 atau pelepasan kawasan hutan (Permen LHK No. P.96/2018) sesuai dengan permohonan, baik perseorangan, kelompok, atau masyarakat dan harus memenuhi persyaratan administrasi dan teknis. Ruang lingkup perubahan peruntukan kawasan hutan yang telah dikaji beberapa substansinya disajikan dalam Tabel 2.

4. Pemanfaatan Ruang Berdasarkan Kebijakan TGHK dan RTRWP

Menurut Ostrom (2000) dalam Nilasari, Murtilaksono, & Soetarto (2017) hutan merupakan sumberdaya alam milik bersama (*common pool resources*), yaitu sebagai barang publik yang sulit untuk dilakukan pembatasan atas hak pemanfaatannya. Schlager & Ostrom (1996) dalam Nilasari *et al.* (2017) mengidentifikasi 5 jenis hak yang paling relevan dengan pemanfaatan sumberdaya alam milik bersama, yaitu: a) Hak akses (*right of access*), b) Hak pemanfaatan (*rights of withdrawal*), c) Hak pengelolaan (*rights of management*), d) Hak pembatasan

Tabel 2 Perubahan peruntukan kawasan hutan
Table 2 Changes in forest area designation

Ruang lingkup (Scope)	Substansi (Substance)	Keterangan (Remarks)
Tukar-menukar kawasan hutan (<i>Exchanging forest areas</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Tukar-menukar kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas (Pasal 10). - Tukar-menukar kawasan hutan dilakukan dengan ketentuan tetap terjaminnya luas kawasan hutan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) dari luas DAS, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional; dan mempertahankan daya dukung kawasan hutan tetap layak kelola (Pasal 12 ayat 1 dan 2). - Tukar-menukar kawasan hutan dapat dilakukan dengan lahan pengganti dari lahan bukan kawasan hutan; dan/ atau kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi dan harus memenuhi persyaratan letak, luas, dan batas lahan pengganti yang jelas; terletak dalam DAS, provinsi, atau pulau yang sama; dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional kecuali yang berasal dari kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (masih produktif); tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan mendapat pertimbangan dari gubernur tentang informasi lahan pengganti (Pasal 12 ayat 2 dan 3). 	<p>Pertimbangan dari gubernur diterbitkan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya permohonan pertimbangan lahan pengganti. Apabila gubernur tidak memberikan pertimbangan dalam jangka waktu yang telah ditentukan maka dianggap telah memberikan pertimbangan tukar-menukar kawasan hutan dan permohonan tukar-menukar kawasan hutan dapat diproses.</p>

Tabel 2 Lanjutan
Table 2 Continued

Ruang lingkup (Scope)	Substansi (Substance)	Keterangan (Remarks)
Pelepasan kawasan hutan (<i>Release of forest zone</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Kawasan hutan produksi yang dapat dilakukan pelepasan berupa kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi yang tidak produktif, kecuali pada provinsi yang tidak tersedia lagi kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi yang tidak produktif (Pasal 19). - Kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi tidak dapat diproses pelepasannya pada provinsi dengan luas kawasan hutan sama dengan atau kurang dari 30% (tiga puluh per seratus), kecuali dengan cara tukar-menukar kawasan hutan (Pasal 19 ayat 2). 	Diajukan kepada Menteri dan harus memenuhi persyaratan administrasi dan teknis.

Sumber (Source): PP No. 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

(*rights of exclusion*), dan e) Hak pelepasan (*rights of alienation*). Konflik terjadi karena terdapat perbedaan cara pandang antara beberapa pihak terhadap obyek yang sama (Wulan, Yasmi, Purba, & Wollenberg, 2004 dalam Hakim, Murtalaksono, & Rusdiana, 2016) dan antara beberapa individu atau kelompok tersebut merasa memiliki tujuan yang berbeda (Fisher, Abdi, Ludin, Smith, & Williams, 2010). Konflik menyangkut hubungan sosial antar manusia, baik secara individual maupun kolektif. Semua hubungan sosial pasti memiliki tingkat antagonisme, ketegangan, atau perasaan negatif (Johnson, 1990 dalam Sumartias & Rahmat, 2013). Hal ini merupakan akibat dari keinginan individu atau kelompok untuk meningkatkan kesejahteraan, kekuasaan, prestise, dukungan sosial, atau penghargaan lainnya (Sumartias & Rahmat, 2013).

Kementerian LHK selaku pemegang kewenangan dalam pengurusan sektor kehutanan telah menerbitkan beberapa kebijakan untuk pengaturan permasalahan tenurial, pengelolaan kawasan hutan, penyelesaian konflik kawasan hutan dan beberapa pilihan kebijakan tersebut perlu didalami dalam penerapannya. Terdapat beberapa solusi yang ditawarkan dalam penyelesaian permasalahan tenurial tersebut, yaitu:

a. Mekanisme Penyelesaian Hak-hak Pihak Ketiga

Mekanisme ini terdapat dalam proses penataan batas yang diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan (Permenhut) No. P.44/Menhut-II/2012 jo. P.62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Dalam Pasal 23 peraturan tersebut telah dimasukkan bukti kepemilikan hak-hak pihak ketiga yang dapat diakomodir untuk dikeluarkan dari kawasan hutan, terdiri dari bukti tertulis yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan bukti tidak tertulis berupa pemukiman, fasilitas umum, dan fasilitas sosial yang ada, baik sebelum maupun setelah penunjukan kawasan hutan. Menyelesaikan konflik dengan melepaskan lahan hutan negara untuk masyarakat yang telah digunakan untuk pemukiman, fasilitas sosial, dan fasilitas umum akan memperkuat keamanan tenurial kawasan hutan (Gamin, 2014).

b. Mekanisme RTRW

Penyelesaian konflik penguasaan lahan melalui review RTRW menurut UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang berpotensi memiliki legalitas dan legitimasi yang tinggi mengingat proses RTRW telah melalui pembahasan secara menyeluruh dan bertahap berdasarkan kajian dan persetujuan

tim terpadu, tetapi kekurangan mekanisme ini adalah jangka waktu yang berdurasi lima tahunan (Gamin, 2014). Percepatan Peraturan Daerah (Perda) terkait revisi RTRW di daerah, baik provinsi dan kabupaten menjadi kunci penting dalam implementasi penataan ruang yang terarah untuk kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan (Subekti, Karjoko, & Astuti, 2017).

c. Pelepasan Secara Parsial

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan secara parsial diusulkan oleh pihak pemerintah daerah dan harus melalui kajian tim terpadu dengan kriteria penilaian yang benar secara formal perundangan, sesuai dengan tatanan sosial setempat, memenuhi persyaratan keilmuan, serta mempertimbangkan nilai strategis kawasan bagi pembangunan berkelanjutan (UU No. 41 Tahun 1999 Pasal 19). Pelepasan kawasan hutan secara parsial ditunjuk berdasarkan keputusan Menteri LHK. Proses kajian untuk menilai perubahan kawasan hutan oleh tim terpadu membutuhkan waktu dan biaya yang besar sehingga mekanisme penyelesaian ini pada masing-masing lokasi kajian tidak menjadi prioritas usulan dari pemerintah daerah, baik kabupaten maupun provinsi.

d. Program Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (PHBM)

Mekanisme ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan mewujudkan legitimasi atau pengakuan masyarakat terhadap keberadaan kawasan hutan melalui keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan secara legal. Program PHBM merupakan sebuah istilah untuk berbagai konsep pengelolaan hutan secara kolaboratif antar pihak yang memiliki kepentingan atau *social forestry*. Pengelolaan kolaboratif kawasan hutan menurut Adiwibowo & Mardiana (2009) dapat mengurangi konflik yang terjadi sekaligus sebagai jalan mengentaskan kemiskinan masyarakat sekitar hutan.

Sejalan dengan hal tersebut, menurut Aji *et al.* (2011), pengembangan *social forestry* merupakan solusi atas keterbatasan akses dan kontrol sumberdaya alam untuk mengurangi konflik dan kemiskinan di desa-desa sekitar hutan. Pengembangan PHBM didasarkan pada kondisi fisik wilayah dan sosial masyarakat dengan tetap memperhatikan peraturan perundangan yang berlaku. Skema PHBM harus didasarkan akses yang legal dan pasti bagi masyarakat terhadap sumberdaya hutan. Hutan dikelola oleh masyarakat sesuai keinginan dan keputusan terhadap sumberdaya hutan tersebut.

PHBM diatur dalam PP No. 6 Tahun 2007 dan PP No. 3 Tahun 2008 tentang Tata Hutan dan Perencanaan Hutan, serta Pemanfaatan Hutan. Dari sisi legal formal, KLHK mempunyai berbagai jenis model PHBM seperti yang diistilahkan dengan Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Desa (HD), dan Hutan Tanaman Rakyat (HTR).

Program PHBM dapat diterapkan untuk mengakomodir kegiatan masyarakat di dalam kawasan hutan berupa lahan kebun masyarakat agar dapat memiliki hak resmi atau legal di mata hukum positif sehingga tidak memunculkan permasalahan di kemudian hari. Tantangan dalam penerapan PHBM adalah proses perizinan yang berbelit dan memakan waktu lama serta perlu pengelolaan hutan hingga tingkat tapak, dalam hal ini pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan perencanaan kehutanan yang tepat terutama pada program pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan hutan.

5. Dampak Pelaksanaan Kebijakan Pemanfaatan Kawasan Hutan

Diberlakukannya kebijakan pemanfaatan kawasan hutan sesuai dengan UU No. 26 Tahun 2007 berdampak pada adanya keinginan pemerintah daerah untuk melakukan perubahan kawasan hutan menjadi APL. Dampak diberlakukannya kebijakan pemanfaatan kawasan hutan berdasarkan

Tabel 3 Pelepasan kawasan hutan per tahun
Table 3 Release of forest areas every year

No	Uraian (<i>Remarks</i>)	Tahun (<i>Year</i>)					
		2010 (ha)	2011 (ha)	2012 (ha)	2013 (ha)	2014 (ha)	2015 (ha)
1	Perkebunan/pertanian (<i>Plantation/agriculture</i>)	4.917.142,83	366.271,35	359.213,71	216.201,85	495.008,57	325.141,68
2	Transmigrasi (<i>Transmigration</i>)	875.682,38	369,19	2.247,45	7.170,24	642,45	00,00
Jumlah (<i>Total</i>)		5.792.825,21	366.640,54	361.461,16	223.772,09	496.651,02	325.141,68

Sumber (*Source*): Statistik Kehutanan, 2017; data diolah (*data processed*).

Tabel 4 Persentase rata-rata pelepasan kawasan hutan
Table 4 Percentage of average release of forest areas

No.	Tahun (<i>Year</i>)	Jumlah (<i>Total</i>) (ha)	(%)
1.	2010	5.792.825,21	76,57
2.	2011	366.640,54	4,85
3.	2012	361.461,16	4,78
4.	2013	223.772,09	2,96
5.	2014	495.651,02	6,55
6.	2015	325.141,68	4,30
Total		7.565.491,70	100
Rata-rata /tahun (<i>Average/year</i>)		1.260.915,28	16,67

Sumber (*Source*): Statistik Kehutanan, 2017; data diolah (*data processed*).

RTRWN dan TGHK dapat dilihat pada Tabel 3. Pada tahun 2010 pelepasan kawasan hutan rata-rata digunakan sebagai APL.

Berdasarkan Tabel 4 dapat dilihat bahwa rata-rata pelepasan kawasan hutan per tahun dari tahun 2010-2015 sebesar 1.260.915,28 ha (16,67%). Pelepasan kawasan hutan setelah tahun 2010 cenderung menurun, hal ini terkait dengan semakin berkurangnya luasan kawasan hutan yang tersedia untuk dimanfaatkan di luar kegiatan kehutanan.

B. Permasalahan Penataan Ruang

Permasalahan penataan ruang yang terjadi di daerah, antara lain:

1. Penataan ruang belum mendapat perhatian utama sebagai instrumen dasar penyusunan rencana program pembangunan daerah pada beberapa provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini tercermin dari semakin luasnya lahan yang beralih fungsi seperti

lahan pertanian beririgasi teknis berubah menjadi permukiman atau industri, kawasan hutan menjadi penggunaan lain yang berakibat banjir.

2. Tingginya konflik pemanfaatan ruang, baik antara masyarakat dengan pemerintah, antar instansi pemerintah maupun antar kewenangan tingkatan pemerintahan. Hal tersebut dapat mengganggu pelaksanaan pembangunan di daerah.
3. Dalam penyusunan RTRW telah terjadi dikotomi kebutuhan antara menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah dari sumberdaya alam yang dimiliki tanpa dan/atau kurang memperhatikan dampak lingkungan dan penyelamatan ruang.
4. Belum optimalnya kelembagaan penataan ruang di daerah serta mekanisme pengawasan pemanfaatan ruang.
5. Posisi kawasan hutan dalam tata ruang. Posisi kawasan hutan dalam RTRW

(pola ruang) daerah berdasarkan PP No. 26 Tahun 2008 terlihat kawasan hutan produksi (HP, HPT, dan HPK) berada pada kawasan budidaya. Secara tidak langsung kawasan hutan tersebut dapat diubah pemanfaatannya menjadi pemanfaatan di luar bidang usaha kehutanan seperti kawasan pemukiman, kawasan perikanan, kawasan pertambangan, kawasan pariwisata, dan lain sebagainya (Gambar 2).

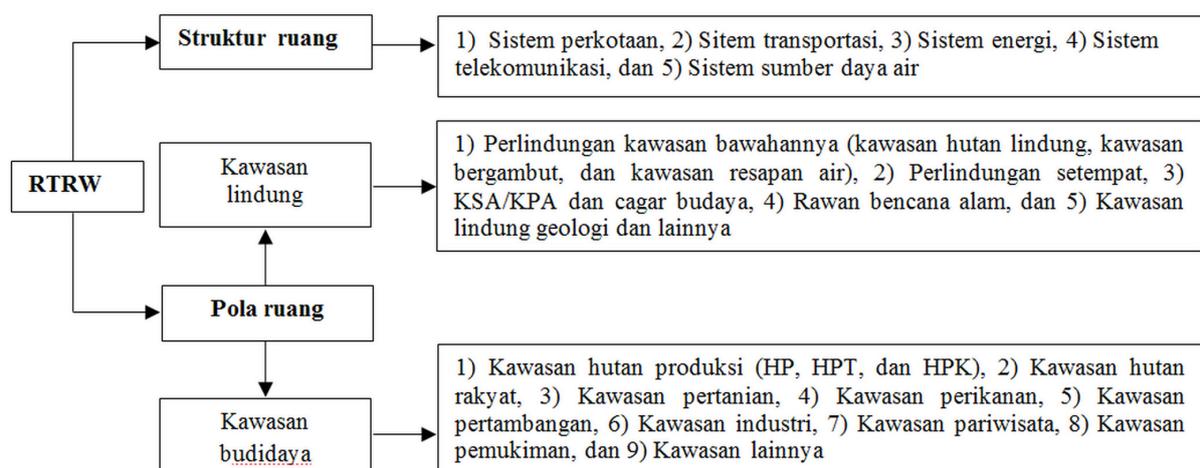
Perubahan fungsi kawasan hutan menjadi APL oleh pemerintah daerah dalam Kenyataannya dapat dilakukan sesuai dengan kebutuhan ruang daerah setempat atau oleh pemohon seperti badan usaha, perorangan, koperasi, dan pemohon lainnya. Mekanisme dan kebijakan perubahan tersebut sudah ada seperti UU No. 41 Tahun 1999, PP No. 104 Tahun 2015, dan Permen LHK No. 96 serta No. 97 Tahun 2018, akan tetapi dalam pelaksanaannya selalu terjadi gap, terutama dalam paduserasi kawasan hutan. Terjadinya gap dalam paduserasi karena adanya perbedaan kebijakan terkait tata ruang yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri yaitu UU No. 26 Tahun 2007 yang ditindaklanjuti dengan penerbitan PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN.

Setiap permohonan izin pemanfaatan kawasan hutan harus dilakukan oleh Gubernur melalui BKPMPT, di mana dasar permohonan pemanfaatan kawasan hutan yang digunakan adalah RTRW daerah yang sudah disahkan oleh BAPPEDA. Permohonan izin masuk ke KLHK melalui BKPM, selanjutnya dipelajari dengan dasar hukum UU No. 41 Tahun 1999, PP No. 104 Tahun 2015, dan Permen LHK No. 96 Tahun 2018. Adapun dasar pembuatan peta yang dimohon adalah TGHK, sementara dasar hukum dalam permohonan pemanfaatan kawasan hutan oleh pemohon (Pemerintah Daerah dan/atau BKPMPT) adalah UU No. 26 Tahun 2007, yang ditindaklanjuti PP No. 26 Tahun 2008.

Permasalahannya adalah bahwa dalam proses permohonan sering terjadi perbedaan atau gap, terutama dalam peta spasial. Hal tersebut terjadi karena dalam penafsiran pemanfaatan ruang kawasan hutan, KLHK (UU No. 41 Tahun 1999) dan Kementerian Dalam Negeri (UU No. 26 Tahun 2007) sangat berbeda seperti terlihat pada Gambar 2.

Beberapa faktor yang menyebabkan kurang optimalnya penataan ruang daerah adalah:

1. Lemahnya koordinasi antar instansi terkait dalam penyelenggaraan penataan ruang



Sumber (Source): PP No. 26 Tahun 2008

Gambar 2 Posisi kawasan hutan dalam perencanaan tata ruang
 Figure 2 Position of forest area in spatial planning.

- daerah sehingga berdampak pada kurang terpadunya perencanaan tata ruang antar instansi. Menurut Imran (2008), adanya konflik antar-sektor dan antar-wilayah dalam penataan ruang masih menjadi hambatan untuk mencapai kelestarian hutan.
2. Kurang adanya sinkronisasi dan harmonisasi antar provinsi yang berbatasan dan/atau provinsi dengan kabupaten/kota di masing-masing provinsi serta antar kabupaten/kota yang berbatasan dalam proses penyusunan rencana tata ruang. Koordinasi dan sinergitas antar stakeholder dan antar batas wilayah administrasi masih menjadi hambatan dalam pelaksanaan tata ruang daerah (Efendi, Zuhri, Mukhlis, & Iqbal, 2010; Winarsih, Titik Djumiarti, & Rihandoyo, 2016). Masih sering terjadi tumpang-tindih kelembagaan dalam pelaksanaan penyusunan jenis rencana tata ruang yang bersifat makro dalam kebijakan RTRW dan mikro/rencana rinci (teknis) di daerah.
 3. Masih lemahnya koordinasi penegak hukum (PPNS, Polisi Pamong Praja) dalam implementasi rencana tata ruang.
Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam pemanfaatan kawasan hutan atau lahan usaha, perlu upaya sinkronisasi kebijakan dan koordinasi yang dilakukan oleh parapihak yang mempunyai kewenangan (*stakeholders*) terkait pemanfaatan ruang kawasan hutan.

C. Strategi Penyelesaian Permasalahan Penataan Ruang

Strategi penyelesaian permasalahan penataan ruang nasional dapat dilaksanakan melalui:

1. Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dalam revisi RTRWP.
Menurut PP No. 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, perubahan peruntukan perlu mengakomodir dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dan tidak meninggalkan prinsip kelestarian kawasan hutan.
2. Pelaksanaan Tim Terpadu Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan dalam revisi RTRWP.
Dalam UU No. 41 Tahun 1999 diatur bahwa setiap perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan memerlukan penelitian oleh tim terpadu (Pasal 19). Dalam ayat (1) dinyatakan bahwa “Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu”. Pada ayat (2) dinyatakan bahwa “Perubahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis (DPCLS), ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR”; selanjutnya pada ayat (3) dinyatakan “Ketentuan tentang cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah”.
3. Audit Pemanfaatan Ruang Kawasan Hutan.
Audit kawasan hutan dilakukan untuk mengetahui kondisi kawasan hutan dengan permasalahannya serta arahan pemecahannya. Hasilnya diharapkan dapat menjadi acuan dalam penetapan kebijakan pengelolaan kawasan hutan dan pemanfaatan/penggunaan kawasan hutan dengan sektor lain. Ada enam prinsip dan arahan yang dapat digunakan dalam pengembangan audit kawasan hutan, yaitu:
 - a. Pertimbangan dalam menentukan kebutuhan lahan.
 - b. Perlunya dilakukan kajian biofisik secara keseluruhan dengan perkecualian pada kawasan konservasi yang mempunyai fungsi pelestarian dan perlindungan keanekaragaman hayati dan plasma nutfah.
 - c. Perlunya re-skoring dalam menentukan hutan lindung dan kawasan lindung.
 - d. Mengacu pada kriteria penetapan fungsi pokok kawasan hutan konservasi, hutan

- lindung, dan hutan produksi.
- e. Arahan penggunaan kawasan hutan di luar kegiatan kehutanan pada hutan produksi dan hutan lindung.
 - f. Arahan penggunaan lahan untuk hutan konservasi adalah pengelolaan zonasi secara komprehensif sehingga fungsi utama sebagai kawasan konservasi tetap terjaga tetapi peranan sebagai penyangga kehidupan dan fungsi sosial bagi masyarakat di dalam dan di sekitar hutan juga tetap dijalankan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Pengembangan wilayah sebagai bagian pengembangan wilayah nasional tidak terlepas dari RTRWN yang telah menjadi kesepakatan bersama. Di lain pihak pengembangan wilayah terkait kawasan hutan perlu tetap mengakomodir peraturan perundangan kehutanan. Dalam upaya pengembangan wilayah yang serasi, seimbang, dan terpadu perlu harmonisasi dan sinkronisasi. Dari hasil kajian yang dilakukan dalam pemanfaatan kawasan hutan masih terdapat disharmonisasi kebijakan tata ruang yang dikeluarkan oleh Kementerian Dalam Negeri yaitu UU No. 26 Tahun 2007 dan turunannya (PP No. 26 Tahun 2008 tentang RTRWN) dengan UU No. 41 Tahun 1999 yang ditetapkan KLHK.

Dengan diterbitkan kebijakan otonomi daerah yang memberikan kebebasan pada pemerintah daerah untuk mengatur lahan/arealnya, mendorong munculnya perubahan fungsi kawasan hutan yang tadinya kawasan HK, HL, HP, dan HPT menjadi kawasan APL. Adanya usulan revisi RTRWP dari pemerintah daerah untuk mengubah peruntukan pemanfaatan lahan maupun fungsi kawasan kehutanan menjadi non kehutanan mengakibatkan timbulnya konflik pemanfaatan ruang/kawasan.

Permasalahan dalam penataan ruang antara lain: 1) Penataan ruang di beberapa

daerah belum menjadi prioritas utama sebagai instrumen dasar penyusunan rencana program pembangunan daerah, 2) Konflik pemanfaatan ruang antara masyarakat dan pemerintah, 3) Dikotomi antara meningkatkan sumber penghasilan asli daerah versus kelestarian sumberdaya alam, 4) Belum optimalnya kelembagaan penataan ruang di daerah serta mekanisme pengawasan pemanfaatan ruang.

Strategi penyelesaian permasalahan penataan ruang nasional dalam revisi rencana tata ruang wilayah dapat dilaksanakan melalui: 1) Perubahan peruntukan dan perubahan fungsi kawasan hutan, 2) Percepatan kerja tim terpadu perubahan peruntukan dan perubahan fungsi kawasan hutan, 3) Pelaksanaan audit pemanfaatan ruang kawasan hutan berdasarkan prinsip kelestarian kawasan hutan.

B. Saran

Pemerintah pusat khususnya KLHK harus konsisten untuk tidak menyetujui revisi RTRWP dari pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota yang berada di kawasan hutan lindung dan hutan konservasi. Revisi perubahan peruntukan kawasan hutan menjadi APL yang diajukan harus dilengkapi kajian teknis dan spasial terkait rencana dan realisasi pemanfaatannya sebagai upaya untuk mendukung moratorium izin konversi hutan alam produksi dan menyelamatkan hutan alam yang tersisa.

Keterlanjuran dari keberadaan usaha-usaha non kehutanan di kawasan hutan produksi yang sudah berjalan tanpa atau belum sesuai dengan mekanisme dan ketentuan UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan perlu diselesaikan secara "win-win solution" dengan melakukan tuntutan ganti rugi atau sistem bagi hasil yang proporsional hingga berakhirnya masa berlaku izin tersebut.

Untuk menghindari konflik dengan masyarakat yang dapat menghambat program dan kebijakan kehutanan, perlu dilakukan identifikasi kondisi fisik dan sosial terhadap suatu wilayah sebelum

adanya proses penunjukan kawasan hutan. Pemerintah, baik pusat maupun daerah perlu merumuskan kebijakan yang tepat untuk mengatasi dan mengurangi konflik yang ada, dengan melibatkan masyarakat pada setiap pengambilan keputusan terkait pengelolaan kawasan hutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Darmaji, P. (2009). Teknologi asap cair dan aplikasinya pada pangan dan hasil pertanian (Pidato pengukuhan jabatan Guru Besar dalam bidang teknologi pangan dan hasil pertanian pada Fakultas Teknologi Pertanian. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Dubois, O. (1998). *Capacity to manage role changes in forestry*. London: International Institute for Environment Development.
- Febriyano, I. G. (2014). *Politik ekologi pengelolaan mangrove di Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung* (Disertasi Pascasarjana). Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Ferreti, V. (2016). From stakeholders analysis to cognitive mapping and multi-attribute value theory: an integrated approach for policy support. *European Journal of Operational Research*, 253(2), 524–541.
- Frow, P., & Payne, A. (2011). A stakeholder perspective of the value proposition concept. *European Journal of Marketing*, 45(1/2), 223–240.
- Harrison, J. S., Bosse, D. A., & Phillips, R. A. (2009). Managing for stakeholders, stakeholder utility functions, and competitive advantage. *Strategic Management Journal*, 31(1), 8–74.
- Herawati, T., Widjayanto, N., Saharuddin, & Eriyatno. (2010). Analisis respon pemangku kepentingan di daerah terhadap kebijakan hutan tanaman rakyat. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 7(1), 13–25.
- Ichsan, A. C., Soekmadi, R., Adiwibowo, S., & Kusmana, C. (2017). Peran pemangku kepentingan dalam pelaksanaan model desa konservasi di Taman Nasional Gunung Rinjani. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 14(1), 47–59.
- Li, T., S., T., & Skitmore, M. (2012). Conflict or consensus : an investigation of stakeholder concerns during the participation process of major infrastructure and construction projects in Hong Kong. *Habitat International*, 36(2), 333–342.
- Maguire, B., Potss, J., & Fletcher, S. (2012). The role of stakeholders in the marine planning process-stakeholder analysis within the solent, United Kingdom. *Marine Policy*, 36(1), 246–257.
- Marimin, M. (2009). Teori dan aplikasi sistem pakar dalam teknologi manajerial. Bogor: IPB Press.
- Nurfitriani, F., Darusman, D., Nurrochmat, D. R., & Yustika, A. E. (2015). Analisis pemangku kepentingan dalam transformasi kebijakan fiskal hijau(stakeholder analysis in green fiscal policy transformation). *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(2), 105–124.
- Pari, G., & Nurhayati, T. (2009). *Cuka kayu dari tusam dan limbah campuran industri penggergajian kayu untuk kesehatan tanaman dan obat*. Bogor.
- Rangkuti, P.A. (2009). Strategi komunikasi membangun kemandirian pangan. *Jurnal Litbang Pertanian*, 28(2), 39–45.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949.
- Rodrigues, K. C. S., Apel, M. A., Henrique, A. T., & Neto, F. A. G. (2011). Efficient oleoresin biomass production in pines using low cost metal containing stimulant paste. *Journal Crops and Product*, 35(10), 4442–4448.
- Rodrigues, K. C. S., Azevedo, P. C. N., Sobreiro, L. E., Pelissari, P., & Fett-Neto, A. G. (2008). Oleoresin yield of *Pinus elliottii* plantations in subtropical climate: effect of tree diameter, wound shape and concentration of active adjuvants in resin stimulating paste. *Journal Crops and Product*, 27(3), 322–327.
- Sainoi, T., & Sdoodee, S. (2012) The impact of ethylene gas application on young tapping rubber trees. *Journal of Agriculture Technology*, 8(4), 1497–1507.
- Saxena, J. P., Sushil, & Vrat, P. (1992). Hierarchy and classification of program plan elements using interpretive structural modeling : a case study of energy conservation in the Indian Cement Industry. *Systems Practice*, 5(6), 651–652.
- Sharma, K. R., & Lekha, C. (2013). Tapping of *Pinus roxburghii* (chir pine) for oleoresin in Himachal Pradesh, India, 2(3), 51–55.
- Sundawati, L., & Sanudin, S. (2009). Analisis Pemangku Kepentingan dalam Upaya Pemulihan Ekosistem Daerah Tangkapan Air Danau Toba. *Jurnal Manajemen Hutan Tropika*, 15(3), 102–110.

Wijaya, M. (2010). Pirolisis limbah kayu dan bambu yang ramah lingkungan untuk menghasilkan asam asetat. Institut Pertanian Bogor.

Verhagen, K. (1996). *Pengembangan keswadayaan : Pengalaman LSM di tiga negara*. Cimanggis: Pustaka Pembangunan Swadaya Nusantara (PUSPA SWARA).