

GOOD
GROWTH
PARTNERSHIP



Tantangan dan Peluang Pengelolaan Gambut Berkelanjutan dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK)

Pembelajaran Kegiatan Pendampingan Penyusunan RTRWK Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau



Foto: World Agroforestry/Adis Hendriatna

1. Tentang Perencanaan Penggunaan Lahan dan Perencanaan Tata Ruang

Perencanaan penggunaan lahan merupakan suatu upaya berupa negosiasi paripihak untuk mewujudkan keputusan dalam keberlanjutan penggunaan lahan di suatu wilayah dari tahapan inisiasi sampai pada *monitoring* dalam implementasinya. Perencanaan penggunaan lahan perlu mengedepankan tiga prinsip utama yaitu inklusif, integratif dan *informed*. Inklusif mengandung pengertian bahwa proses perencanaan penggunaan lahan harus melibatkan para pemangku kepentingan dalam mendiskusikan aspirasinya dan menegosiasikan rencana yang akan disetujui bersama. Strategi dan intervensi mengetengahkan masyarakat, pengetahuan dan konteks lokal. Integratif menyarankan bahwa perencanaan ini harus memadukan rencana pembangunan, konservasi dan tata ruang, kebijakan dan proses untuk menghindari silo. *Informed* menunjukkan pentingnya proyeksi dampak sosial, ekonomi maupun lingkungan dari perencanaan penggunaan lahan dimodelkan menggunakan data dan informasi yang akurat dan *up-to-date* sebagai dasar analisa *trade-off* untuk memilih skenario pembangunan yang paling sesuai.

Di Indonesia dalam konteks tata guna lahan telah diatur dua kategori besar dalam pengalokasian lahan yaitu terkait kawasan lindung dan kawasan budidaya. Berdasarkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 41 tahun 2007, pembagiannya adalah sebagai berikut:

Temuan:

- 1 Proses penyusunan rencana tata ruang wilayah di Kabupaten Pelalawan telah dilakukan sejak lama dan terkait erat dengan proses yang berada di tingkat provinsi.
- 2 Terdapat *gap* interpretasi terkait pengelolaan kawasan dan lahan gambut dan aspek kewenangan antara nasional, provinsi dan kabupaten.
- 3 Integrasi pengelolaan lahan gambut secara berkelanjutan kedalam proses penyusunan rencana tata ruang wilayah masih menyisakan pekerjaan rumah, yang disebabkan oleh (1) panjangnya proses yang sudah dilaksanakan sehingga mengakibatkan penurunan *resources* yang sudah diinvestasikan, (2) adanya regulasi ditingkat provinsi yang saat ini dirasakan belum mengakomodasi prinsip pembangunan berkelanjutan dilihat dari aspek pengelolaan gambut, (3) *gap* informasi terkait pengelolaan kawasan lindung gambut di dalam kawasan hutan produksi.
- 4 Proses penyusunan zonasi, Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), dan kejelasan regulasi nasional terkait proses tata ruang merupakan rekomendasi yang efektif berbasis perencanaan ruang, sementara integrasi kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), promosi kolaborasi dan pendanaan, serta skema Izin Pemanfaatan Hasil Hutan-Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE) merupakan upaya pengelolaan gambut yang lebih luas dan berkaitan dengan proses pembangunan yang lain.



Foto: World Agroforestry/Adis Hendriatna

- a. Kawasan Lindung, daerah yang ditetapkan dan memiliki fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup, termasuk di dalamnya yaitu sumber daya alam dan sumber daya buatan. Kawasan lindung tersebut yaitu, kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, kawasan rawan bencana, kawasan perlindungan setempat dan kawasan perlindungan lainnya.
- b. Kawasan Budidaya, merupakan daerah yang ditetapkan dan fungsi utamanya yaitu untuk dibudidayakan atas dasar kondisi serta potensi sumber daya alam, sumber daya buatan dan juga sumber daya manusia. Yang termasuk ke dalam kawasan budidaya yaitu, kawasan hutan produksi, kawasan pertanian, kawasan pertambangan dan kawasan budidaya lainnya.

Berbagai macam kebijakan pemerintah pusat melakukan rekayasa penataan ruang untuk mencapai tata kelola lahan yang baik terus ditingkatkan melalui berbagai perubahan regulasi dan perbaikan dokumen tataruang baik skala nasional, provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam pelaksanaannya, tata ruang mengikuti kaidah Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 dimana Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang, sedangkan Penyelenggaraan penataan ruang adalah kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang. Tujuan akhir dari sebuah perencanaan ruang adalah:

- a. Terwujudnya keharmonisan antara lingkungan alam dan lingkungan buatan;
- b. Terwujudnya keterpaduan dalam penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia; dan

- c. Terwujudnya perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang.

Untuk mencapai tujuan tersebut, kemudian dikeluarkan aturan-aturan penataan ruang, secara umum berikut perkembangan referensi kebijakan sampai tahun 2019:

Tabel 1. Peraturan dasar penyusunan RTRW

No	Jenis Peraturan	Tentang
1	UU 26/2007	Penataan Ruang
2	PP 26/2008	Penataan Ruang Nasional
3	PP 8/2013	Ketelitian Peta Rencana Tata Ruang
4	PP 15/2010	Penyelenggaraan Penataan Ruang
5	PermenATR 8/2017	Pedoman Pemberian Persetujuan Substansi Perda Tentang Tata Ruang Provinsi, Kabupaten/Kota
6	Rapermen ATR	Pedoman Penyusunan Zonasi Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota
7	Permen ATR 1/2018	Pedoman Penyusunan RTRW Provinsi, Kabupaten dan Kota

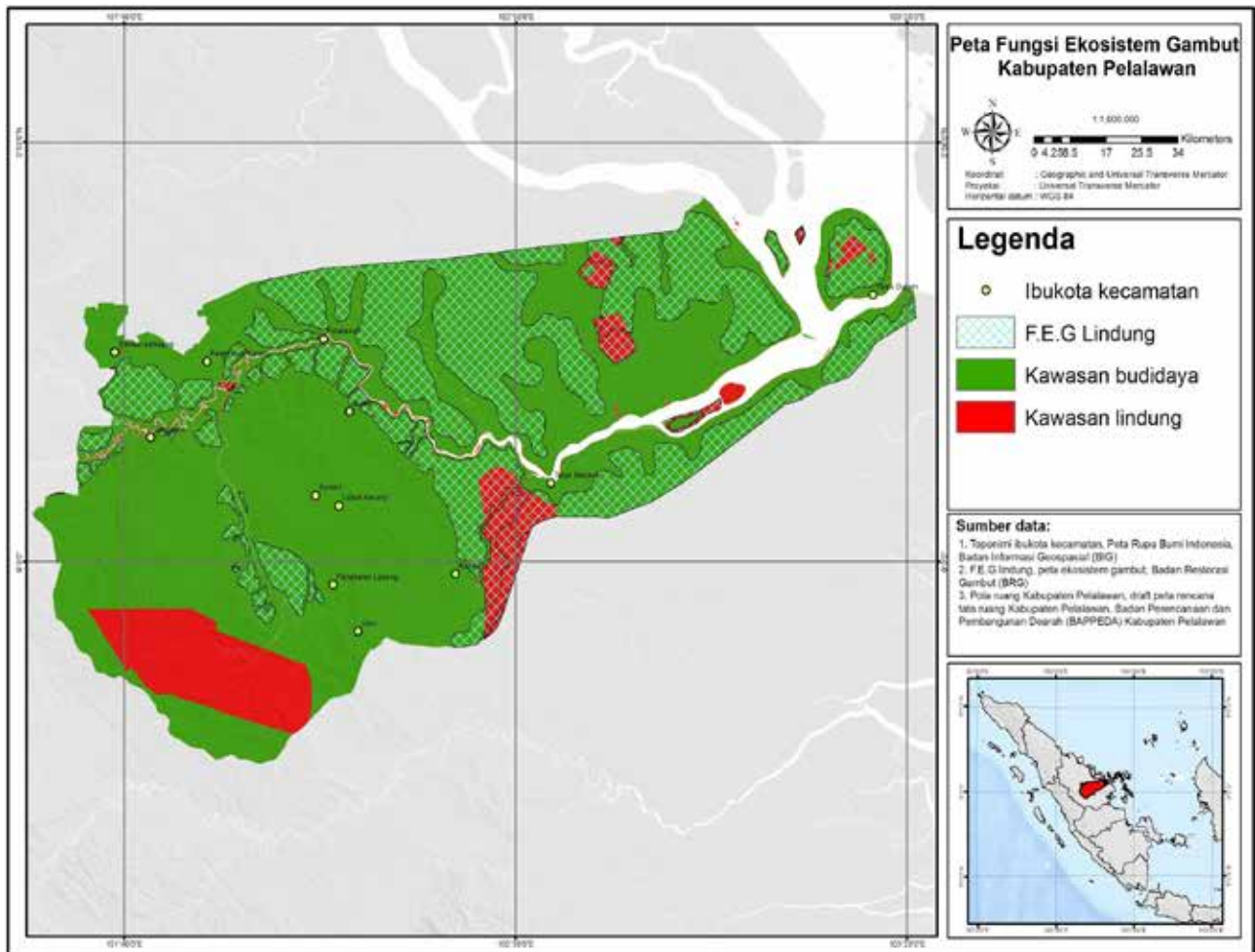
Terlepas dari berbagai macam aturan kebijakan penyusunan tata ruang, secara umum proses penyusunan RTRW ini menganut kaidah penyelenggaraan penataan ruang wilayah secara komprehensif, holistik, terkoordinasi, terpadu, efektif, dan efisien dengan memperhatikan faktor politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, keamanan, dan kelestarian lingkungan hidup.

2. | Pembangunan Berkelanjutan dan Pentingnya Pengelolaan Gambut di Kabupaten Pelalawan

Pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Pelalawan dalam tujuh tahun terakhir sebagian besar didorong oleh dua sektor ekonomi, yaitu: pertanian dan industri pengolahan (BPS). Kombinasi kedua sektor ekonomi tersebut menyumbang lebih dari 87% dari total 41 triliun Rupiah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Pelalawan. Dari sektor pertanian, kontributor terbesar untuk PDRB adalah perkebunan karet dan kelapa sawit yang menyumbang 55% dan 28% dari total 17 triliun PDRB Pertanian.

Dinamika penggunaan lahan Kabupaten Pelalawan dalam 10 tahun terakhir telah mencerminkan kegiatan ekonomi di atas dan menunjukkan beberapa praktik pemanfaatan lahan yang tidak berkelanjutan. Kawasan hutan alam telah menghilang dan digantikan oleh sistem penggunaan lahan intensif seperti perkebunan kelapa sawit, perkebunan karet dan hutan tanaman industri. Baru-baru ini, pemanfaatan lahan gambut untuk sistem penggunaan lahan intensif yang membutuhkan drainase telah terjadi secara luas.

Berdasarkan Rancangan Rencana Tata Ruang Pelalawan untuk 2019-2039, sebagian besar wilayah Pelalawan ditetapkan sebagai Kawasan Hutan, baik untuk hutan lindung, hutan lindung atau kawasan hutan produksi. Sebagian besar hutan produksi dikelola oleh perusahaan skala besar sebagai hutan tanaman industri. Hanya 30% dari wilayah kabupaten digambarkan sebagai zona non-



Gambar 1. Peta fungsi ekosistem gambut Kabupaten Pelalawan

hutan (Area Penggunaan Lain/APL). Beberapa area APL yang cukup besar dilisensikan kepada perusahaan kelapa sawit. Masalah tenurial telah menjadi masalah sosial yang serius dan berdampak pada visi pemangku kepentingan lokal terhadap konservasi. Karena lahan yang dapat diakses terbatas, sebagian besar penggunaan lahan dan praktik pemanfaatan lahan saat ini ditargetkan untuk memaksimalkan hasil ekonomi lanskap.

Berdasarkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) No. 130 /2017 tentang Peta Fungsi Ekosistem Gambut Nasional, lebih dari 60% wilayah Kabupaten Pelalawan merupakan lahan gambut dan sebesar 33% dari luas area tersebut tergolong sebagai lahan gambut yang dilindungi. Hal inilah yang menjadi dasar pentingnya pengembangan perencanaan penggunaan lahan secara berkelanjutan dengan memperhatikan hajat hidup dan kebutuhan semua pihak yang ada di Kabupaten Pelalawan pada khususnya.

3. Kebijakan Pengelolaan Gambut di Indonesia

Upaya perlindungan lahan gambut pertama kali diundangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 71 tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut (FEG) yang mengatur secara detail proses perencanaan,

pemanfaatan, pemeliharaan, hingga pengawasan pada Fungsi Ekosistem Gambut (FEG) lindung dan budidaya. Berselang dua tahun aturan tersebut direvisi menjadi PP No 57 tahun 2016 yang memperkuat beberapa ketentuan pada PP No 71 tahun 2014, diantaranya penambahan definisi gambut dengan identifikasi ketebalan gambut, penetapan FEG pada puncak kubah gambut, sampai dengan penguatan kelembagaan dan penegakan hukum.

PP No 57 tahun 2016 menurunkan pedoman teknis dalam bentuk peraturan Menteri, antara lain (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (PermenLHK) No 14 tahun 2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan Fungsi Lahan Gambut, (2) PermenLHK No 15 tahun 2017 tentang Tata Cara Pengukuran Muka Air Tanah di Titik Penataan Ekosistem Gambut, (3) PermenLHK No 16 tentang Pedoman Teknis Pemulihan Ekosistem Gambut, (4) PermenLHK No 17 tahun 2017 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri, (5) PermenLHK No 40 tahun 2017 tentang Fasilitas Pemerintah pada Usaha Hutan Tanaman Industri dalam Rangka Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut, dan (6) PermenLHK No 10 tahun 2019 tentang Penentuan, Penetapan dan Pengelolaan Puncak Kubah Gambut Berbasis Kesatuan Hidrologis Gambut.

Melalui Permen LHK No 14 tahun 2017, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mengeluarkan SK.130/MENLHK/SETJEN/ PKL.0 /2/2017 tentang Penetapan Peta Fungsi Ekosistem Gambut Nasional yang



Foto: World Agroforestry/Adis Hendriatna

menetapkan peta FEG dan peta Kesatuan Hidrologis Gambut (KHG), serta luasan gambut seluruh Indonesia sebesar 24.2 juta hektar, dengan 12.1 juta hektar diantaranya memiliki Fungsi Ekosistem Lindung Gambut (FLEG). PermenLHK No 17 tahun 2017 berfungsi untuk mengintegrasikan perlindungan ekosistem gambut pada pembangunan Hutan Tanaman Industri yang sebelumnya diatur dalam PermenLHK No 12 tahun 2015. PermenLHK No 17 tahun 2017 menambahkan sebuah ketentuan tentang identifikasi areal HTI yang berada pada Ekosistem Gambut dengan mewajibkan setiap HTI untuk menyesuaikan tata ruangnya sesuai dengan FEG baik lindung maupun budidaya. Implikasinya, seluruh HTI yang memiliki areal Ekosistem Gambut harus merevisi Rencana Kerja Usaha (RKU) sesuai perubahan tata ruang. Pada areal yang berubah menjadi lindung/FLEG, pemanfaatan HTI diatur hanya boleh dipanen satu daur dan tidak dapat ditanami kembali, serta wajib dilakukan pemulihan.

Untuk mengakomodasi perubahan areal kerja HTI yang berada pada FLEG, pemerintah menyediakan lahan usaha pengganti (*land swap*) yang kemudian diatur dalam PermenLHK No 40 tahun 2017 tentang Fasilitas Pemerintah pada Usaha Hutan Tanaman Industri dalam Rangka Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Namun kemudian, melalui putusan Mahkamah Agung No. 49.P/HUM/2017, PermenLHK 17 tahun 2017 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pada April 2019, KLHK mengundang PermenLHK No 10 tahun 2019 yang mengatur penentuan dan penetapan puncak kubah gambut berdasarkan KHG. Beberapa pasal dalam aturan ini dianggap tidak selaras PP No 57 tahun 2016, dimana jika terdapat lebih dari satu puncak kubah gambut dalam KHG, puncak kubah gambut lainnya dapat dimanfaatkan asal ada minimal satu puncak kubah gambut yg ditetapkan sebagai puncak kubah gambut lindung dengan minimal 30% fungsi lindung dalam ekosistem gambut. Selain itu, aturan ini juga memperbolehkan areal di luar puncak kubah gambut yang masuk dalam fungsi lindung untuk bisa dimanfaatkan sampai izin berakhir dengan memperhatikan fungsi hidrologis.

Pada Oktober 2019, KLHK menerbitkan PermenLHK No 62 tahun 2019 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri, pengganti PermenLHK No 17 tahun 2017 yang dicabut. Dalam aturan terbaru pembangunan HTI ini, kawasan lindung gambut diarahkan pada areal puncak kubah gambut. Areal puncak kubah gambut sesuai peta FEG wajib dijadikan sebagai kawasan lindung, FLEG yang berada di luar areal puncak kubah gambut dapat dikelola dan dialokasikan sebagai areal tanaman budidaya. Sedangkan area puncak kubah gambut yang terlanjur sudah ditanami masih dapat dipanen satu kali daur untuk kemudian dilakukan pemulihan.

4. Menyusun Tata Ruang Berkelanjutan di Kabupaten Pelalawan

Proses penyusunan RTRW Kabupaten Pelalawan sudah mengalami proses panjang, sehingga kebutuhan untuk menyelesaikan prosesnya sangat diperlukan terkait dengan pentingnya RTRW dalam proses pembangunan yang berjalan. Secara kronologi proses penyusunan RTRW Kabupaten Pelalawan telah dilakukan sebagai berikut:

- Pada tahun 2000 Perda RTRW Nomor 23 tahun 2001 telah dikeluarkan sebagai landasan dalam pengelolaan ruang di Kabupaten Pelalawan.
- Tahun 2005 dilakukan penyusunan Ranperda namun mengalami perubahan dikarenakan usulan perubahan RTRW Kabupaten Pelalawan terhadap penyempurnaan RTRW Provinsi Riau pada tahun 2008.
- Tahun 2009 RTRW Kabupaten sudah selesai disusun namun harus direvisi terkait terbitnya Undang-Undang Nomor: 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dimana terdapat beberapa hal yang perlu diselesaikan.
- Tahun 2011 Ranperda RTRW disusun kembali dan diajukan ke Gubernur Riau untuk dievaluasi namun terkendala pada RTRW Provinsi Riau yang belum di-Perda-kan.

- Tahun 2018 disusun kembali dan saat ini Ranperda sudah disampaikan ke Provinsi Riau untuk dievaluasi oleh Gubernur.

Adanya harapan besar bahwa proses penyusunan rencana tata ruang ditingkat kabupaten mendapatkan arahan yang cukup jelas. Hal ini akan menjadi faktor terjadinya kelancaran dan pembentukan komitmen yang jelas dari para pihak ditingkat daerah. Dua kementerian menjadi penentu dalam keberhasilan proses ditingkat daerah dimana:

- Rencana Tata Ruang Wilayah, didasarkan pada: (1) Peraturan Menteri Agraria & Tata Ruang No. 1/2018 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Provinsi, Kabupaten dan Kota, dan (2) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 16/2009 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah.
- Kesatuan Hidrologi Gambut (KHG) berdasarkan: (1) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 130/2017 tentang Fungsi Ekosistem Gambut (FEG) dan Peraturan Pemerintah No. 57/2016.

Pengembangan perencanaan penggunaan lahan untuk mendukung RTRW Kabupaten Pelalawan mencakup serangkaian kegiatan, dimulai dengan mengidentifikasi dan memetakan pemangku kepentingan utama untuk mencapai pemahaman dan tujuan bersama dalam mencapai pembangunan berkelanjutan di sektor berbasis lahan dan sektor terkait lahan. Para pihak juga menyatakan komitmen mereka untuk berkontribusi pada rencana pembangunan ini. Proses untuk membangun konsensus berikutnya adalah membuat usulan pengelolaan penggunaan lahan berkelanjutan. Upaya untuk membangun komitmen ini tidak mudah karena masalah lingkungan, terutama pengelolaan lahan gambut dan HCV/HCS, belum masuk dalam daftar prioritas pembangunan Pelalawan. Prosesnya dimulai dengan pemahaman tentang pentingnya distribusi penggunaan lahan dalam konteks pembangunan ekonomi dan keberlanjutan di masa depan. Pada akhirnya tercapai kesepakatan antara para pihak untuk mengatur tata guna lahan yang lebih baik yang sesuai dengan peraturan yang kuat tentang keberadaan gambut dan HCV/HCS.

Upaya dalam proses integrasi dilakukan untuk memahami substansi RTRWP Provinsi dan kesesuaiannya untuk digunakan sebagai referensi dalam pengembangan RTRW Kabupaten Pelalawan. Dengan mempertimbangkan isi RTRWP, tampaknya ada ketidakkonsistenan antara RTRW Nasional dan RTRW Provinsi. Perbedaan ini menunjukkan bahwa sebagian besar wilayah Kabupaten Pelalawan ditetapkan sebagai Hutan Lindung tetapi dalam RTRWP ditetapkan sebagai Hutan Produksi Tetap, Hutan Produksi Terbatas, dan Hutan Konversi.

Dalam konteks keberlanjutan, tidak memperhitungkan keberadaan HCV/HCS dan ekosistem gambut sangat berbahaya dan menyebabkan potensi kerusakan yang sangat kuat. Rekonsiliasi ini sangat sulit mengingat RTRW Provinsi sudah memiliki dasar hukum yang sangat kuat, yaitu Peraturan Daerah. Untuk alasan ini, langkah-langkah untuk merekonsiliasi substansi RTRW di tingkat kabupaten sangat penting sebelum pelaksanaannya. Solusinya adalah membatasi berbagai penggunaan atau kegiatan yang diizinkan dan tidak diizinkan untuk menyelamatkan lahan

Tabel 2. Regulasi Terkait Aturan Pengelolaan

Berikut beberapa regulasi yang menjadi dasar dan referensi dari pembuatan rekomendasi tata guna lahan seperti dalam tabel di bawah ini.

1	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Hutan
2	UU No. 41/1999 tentang Kehutanan
3	UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan
4	Peraturan Pemerintah Indonesia No. 83/2011 tentang Sungai
5	Peraturan Pemerintah Indonesia No. 6/2007 tentang Pengelolaan Hutan dan Pengembangan Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan
6	Peraturan Pemerintah Indonesia No. 57/2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Lahan Gambut
7	Peraturan Menteri Pertanian No. 11/2015 tentang Sertifikasi Minyak Sawit Berkelanjutan Indonesia
8	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 76/2015 tentang Kriteria untuk Zona Pengelolaan Taman Nasional dan Pengelolaan Blok Cagar Alam, Suaka Margasatwa, Taman Hutan dan Taman Alam
9	Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan No. 28/2015 Penetapan perbatasan riparian dan riparian danau
10	Peraturan Menteri Agraria dan Perencanaan Tata Ruang No. 7/2017 tentang Manajemen dan Pedoman dalam Menerapkan Izin Usaha
11	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 6/2016 tentang Prosedur untuk Melepaskan Konversi Kawasan Hutan
12	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 83/2016 tentang Perhutanan Sosial
13	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 7/2017 tentang Pengembangan Hutan Tanaman
14	Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. 16/2017 tentang Pedoman Teknis Pemulihan Ekosistem Lahan Gambut
15	Direktur Jenderal Pengelolaan DAS dan Hutan Lindung, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No P.4/Pdashi/Set/Kum.1/7/2018

gambut dan HCV/HCS di Kabupaten Pelalawan. Integrasi usulan penggunaan lahan ke dalam rancangan RTRW Kabupaten dilakukan dengan tujuan mempertimbangkan untuk menyelamatkan lahan gambut dan HCV/HCS yang disarankan dalam skenario pembangunan. Namun demikian integrasi perlu dilakukan dengan persetujuan unsur-unsur pemerintah dan pemangku kepentingan di Kabupaten Pelalawan yang saat ini masih menghadapi kendala regulasi.

Secara formal telah diketahui adanya hirarki perencanaan tata ruang yang dimulai dari RTRWN, RTRW Pulau, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten. Sementara dalam penyusunan dokumen tersebut juga diatur adanya regulasi sektor, sehingga keterpaduan antara regulasi tata ruang dan regulasi sektor merupakan kunci dari integritas rencana tata ruang wilayah.

Penyusunan pola ruang wilayah yang menjadi salah satu muatan RTRW Kabupaten Pelalawan menghadapi dilemma, dimana saat ini area yang didalamnya merupakan

area gambut, didalam RTRW Provinsi belum ditetapkan sebagai Wilayah Bergambut, sehingga berbagai kegiatan produksi masih dapat dilaksanakan sesuai dengan fungsi yang dimaksud. Dalam rancangan RTRW Kabupaten awalnya juga tidak memasukan area dimaksud sebagai area bergambut, hal tersebut disebabkan karena dasar acuannya berada pada RTRWP.

Hal ini perlu dikonfirmasi dengan keberadaan peta KHG yang telah dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sejauhmana regulasi mengatur apabila terdapat *overlap* regulasi baru, dimana sebelumnya tidak diperhatikan anasir gambut dalam penentuan kawasan. Dalam kaitan ini daerah belum cukup jelas menginterpretasikan regulasi ini sehingga adanya resistensi yang cukup kuat untuk mempertahankan status kawasan sebagai basis penyusunan pola ruang dengan tidak memperhatikan peta KHG.

Peran dari Pusat yang diharapkan juga seputar prosedur yang dilakukan oleh kementerian ATR sebagai validator dari muatan RTRW. Dalam proses validasi tersebut muncul pertanyaan sejauh mana *layer* gambut dijadikan sebagai salah satu basis analisis yang digunakan. Apabila hal ini tidak menjadi *concern* dari ATR maka kebijakan pengelolaan gambut ditingkat daerah dirasakan akan kurang efektif. Akan tetapi apabila hal ini menjadi salah satu anasir maka hal tersebut akan menjadi *warning* bagi semua daerah yang wilayahnya terdapat ekosistem gambut lindung tanpa terkecuali.

5. | Kesimpulan dan Rekomendasi

Proses penyusunan RTRW pada dasarnya bukan hanya proses teknis akan tetapi juga merupakan proses politis dimana parapihak yang berada di wilayah mengambil peran, ataupun pihak lain yang berkepentingan dalam penggunaan ruang di wilayah tersebut. Terdapat dua proses yang diikuti yaitu proses formal yang sudah sesuai dengan panduan, akan tetapi tidak jarang proses yang bersifat politis juga dilakukan.

Pada kasus penyusunan pola ruang yang di Kabupaten Pelalawan setidaknya beberapa hal yang menyebabkan adanya *gap* integrasi muatan dalam hal ini pengelolaan gambut yang disebabkan: (1) karena panjangnya proses yang sudah dilaksanakan sehingga mengakibatkan menurunkan *resources* yang sudah diinvestasikan, (2) adanya regulasi ditingkat provinsi yang saat ini dirasakan belum mengakomodasi prinsip pembangunan berkelanjutan dilihat dari aspek pengelolaan gambut, (3) *gap* informasi terkait pengelolaan kawasan lindung gambut di dalam kawasan hutan produksi.

Proses perencanaan penggunaan lahan telah menghasilkan skenario yang telah disepakati untuk digunakan dalam pengelolaan lahan gambut di Kabupaten Pelalawan pada khususnya. Skenario telah dikembangkan berdasarkan kerangka peraturan yang solid dan ditinjau secara partisipatif melalui beberapa proses konsultasi oleh para pemangku kepentingan utama di sektor penggunaan lahan. Namun demikian, langkah-langkah kunci yang bersifat opsional lebih lanjut sangat penting dalam memastikan bahwa skenario dapat dimasukkan sebagai bagian dari RTRW Kabupaten Pelalawan maupun perencanaan pembangunan yang lain. Hal tersebut juga didasarkan kepada adanya beberapa hambatan dalam integrasi tata guna lahan kedalam proses RTRW saat ini.

Rekomendasi berbasis proses perencanaan tata ruang adalah sebagai berikut:

- **Memperkuat Peraturan Zonasi**

Peraturan zonasi menggunakan skenario yang telah disepakati harus diperkuat di tingkat kabupaten, provinsi, dan nasional. Di tingkat kabupaten, Pelalawan perlu mengadopsi peraturan zonasi dalam praktik pengelolaan lahan yang selaras dengan proses perencanaan tata ruang formal, terutama untuk lahan gambut yang saat ini ditetapkan sebagai Hutan Produksi. Salah satu contoh nyata adalah dengan memasukkan prinsip-prinsip peraturan zonasi dalam skenario yang telah disepakati ke dalam isi Peraturan



Foto: World Agroforestry/Adis Hendriatna

Daerah (Perda) tentang Perencanaan Tata Ruang. Prinsip-prinsip tersebut harus dijabarkan secara terperinci dalam Lampiran Peraturan Daerah RTRWK.

Peraturan zonasi yang diusulkan dalam skenario yang telah disetujui akan semakin diperkuat jika diakui di tingkat provinsi. Sebagian besar wilayah intervensi di bawah skenario terletak di dalam kawasan hutan, yang secara hukum berada di bawah wewenang pemerintah provinsi dan pusat/nasional. Bahkan dalam kasus di mana Pemerintah Pelalawan mengadopsi peraturan zonasi dan meresmikannya sebagai bagian dari Peraturan Daerah tentang Perencanaan Tata Ruang, langkah-langkah lebih lanjut masih diperlukan untuk mengkomunikasikan hasilnya kepada Pemerintah Provinsi Riau. Ini akan semakin memperkuat peraturan zonasi karena akan juga menjadi bagian dari pengelolaan lanskap integratif di tingkat provinsi.

- **Pengembangan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR)**

Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) adalah penjabaran terperinci tentang rencana tata ruang kabupaten/kota, khususnya melalui dimasukkannya peraturan zonasi. Sebagai bagian dari implementasi sistem perencanaan tata ruang Indonesia, setiap kabupaten/kota wajib mengembangkan RDTR. RDTR adalah penjabaran dari RTRW yang mendefinisikan zona spesifik untuk fungsi spesifik yang didukung oleh peraturan ketat tentang serangkaian kegiatan pengelolaan lahan dan keterkaitannya. RDTR juga dianggap sebagai alat untuk pengendalian kualitas pelaksanaan RTRW provinsi/kabupaten. Ini memberikan pedoman dan referensi untuk kegiatan pengelolaan lahan, izin, rencana konstruksi, dan lainnya. Dengan alasan ini pula sehingga pengelolaan lahan gambut juga penting masuk dalam skema RDTR. Kelemahannya bahwa untuk melaksanakan penyusunan RDTR diperlukan investasi dari anggaran daerah yang memadai.

- **Dukungan Regulasi dari Tingkat Nasional**

Dalam menyelesaikan perbedaan interpretasi terhadap perlunya pengelolaan lahan gambut lindung dalam area hutan produksi dan pengintegrasian dalam penyusunan RTRWK terkait dengan kewenangan pada tiap tingkatan. Setidaknya dua kementerian harus dilibatkan dalam proses secara intensif yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR). KLHK perlu diinformasikan tentang kompleksitas penerapan peraturan tentang fungsi ekologi gambut di area yang ditunjuk untuk hutan produksi. Sementara Fungsi Ekosistem Gambut dengan jelas menyatakan bahwa sebagian lahan gambut Pelalawan ditetapkan sebagai lahan gambut yang dilindungi, Peta Penunjukan Kawasan Hutan masih mengklasifikasikan wilayah-wilayah di Pelalawan sebagai Hutan Produksi. Perspektif yang berbeda ini perlu diselesaikan oleh KLHK. Kalau tidak, Pelalawan dan kabupaten lain di Indonesia akan mengalami kompleksitas yang sama. Di sisi lain, ATR perlu dikonsultasikan tentang kemungkinan penerapan

peraturan zonasi yang ketat untuk tujuan konservasi gambut di dalam area yang diklasifikasikan sebagai Hutan Produksi serta penggunaan lahan lainnya (APL). Kementerian ATR harus memberikan arahan yang lebih tegas tentang cara memperkuat keputusan Pelalawan dalam konteks perencanaan tata ruang. Komunikasi dan koordinasi antara kedua kementerian harus dapat memberikan panduan yang jelas bagi Kabupaten Pelalawan dan Provinsi Riau tentang bagaimana memasukkan perlindungan lahan gambut ke dalam peraturan zonasi.

Sedangkan rekomendasi berbasis proses perencanaan pembangunan dan inisiatif yang lain adalah sebagai berikut:

- **Pengarusutamaan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD)**

Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten (RPJMD) adalah rencana pembangunan formal yang terdiri dari program dan kegiatan pemerintah kabupaten/provinsi untuk lima tahun ke depan. RPJMD memberikan arahan keseluruhan pembangunan daerah dalam periode perencanaan. Prioritas pembangunan sebagaimana didefinisikan dalam RPJMD selanjutnya diterjemahkan ke dalam program dan kegiatan dengan indikator



Foto: World Agroforestry/Adis Hendriatna

keberhasilan masing-masing. Skenario yang telah disepakati terutama dalam hal melindungi lahan gambut Pelalawan, harus diutamakan ke dalam RPJMD dengan memasukkan berbagai kegiatan dan memfasilitasi proses yang dapat memastikan perlindungan wilayah gambut di Pelalawan. Salah satu contoh untuk mempromosikan dan meningkatkan kesadaran tentang praktik terbaik untuk pengelolaan gambut bagi pemegang konsesi di kawasan gambut. Program dan kegiatan lain yang dapat diutamakan dalam skenario yang disepakati adalah restorasi hutan terdegradasi menggunakan indikator pengukuran kinerja yang tepat.

Contoh lain dari dimasukkannya skenario yang telah disepakati ke dalam RPJMD adalah dengan menghindari penggunaan lahan gambut untuk kegiatan pembangunan yang tidak berkelanjutan. Melalui pengarusutamaan upaya pengelolaan gambut ke dalam RPJMD, hal ini untuk memastikan bahwa daerah mempromosikan pengelolaan gambut dengan baik dengan mempertimbangkan aspek kelestarian lingkungan.

- **Mempromosikan berbagai inisiatif skenario konservasi**

Rencana tindakan dari skenario konservasi membutuhkan biaya implementasi. Pemerintah Kabupaten Pelalawan seharusnya tidak menanggung beban ini sendirian. Sebagai gantinya, pemerintah kabupaten harus memulai gerakan untuk memasukkan berbagai pemangku kepentingan yang relevan di tingkat provinsi dan nasional. Melalui inisiatif ini, biaya manajemen dapat dibagi di antara para pemangku kepentingan terkait. Beberapa lembaga seperti Badan Restorasi Gambut Nasional (BRG) dan Tim Restorasi Gambut Lokal (TRGD) di tingkat provinsi dapat menjadi aktor penting dalam proses ini.

Aspek lain yang perlu dipertimbangkan dalam konteks ini adalah bagaimana melibatkan pemerintah nasional. Pendanaan untuk implementasi kegiatan ini perlu diidentifikasi dan diperiksa bersama. Dana kabupaten tidak cukup untuk membiayai inisiatif ini sehingga banyak pihak lain perlu mendukung inisiatif ini, serta dari pemerintah provinsi, dan berbagai lembaga mitra nasional dan internasional.

- **Manajemen yang lebih baik dari Skema Restorasi Ekosistem**

Indonesia memiliki beberapa model konsesi yang terkait dengan pengelolaan kawasan hutan produksi. Sejauh ini, hanya dua konsesi yang diketahui, yaitu Izin Pemanfaatan Hasil Hutan-Hutan Alam (IUPHHK HA) atau sering dikenal dengan Hak Pengusahaan Hutan (HPH), dan Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Hutan Tanaman (IUPHHK HT). Sejak beberapa tahun terakhir, ada satu model konsesi yang memiliki tujuan yang sedikit berbeda, yaitu Izin Pemanfaatan Hasil Hutan-Restorasi Ekosistem (IUPHHK-RE).

Izin usaha ini awalnya berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan No. 159/Menhut-II/2004 dan P.18/Menhut-II/2004 dan kemudian diperkuat dalam PP No.6 2007 dan Permenhut P.61/Menhut-II/2008 Tujuan utama IUPHHK-RE adalah memulihkan kondisi hutan alam untuk mencapai keseimbangan biologis dalam ekosistemnya. Kegiatan bisnis yang diizinkan adalah pemeliharaan, perlindungan, dan pemulihan ekosistem hutan termasuk penanaman, pengayaan, penjarangan, penangkaran hewan, dan pelepasan flora dan fauna untuk memulihkan elemen biologis (flora dan fauna) serta elemen non-biologis (tanah, iklim dan topografi) di suatu daerah dengan situasi aslinya.

Perbedaan utama antara IUPHHK-RE dan kegiatan restorasi ekosistem biasa adalah bahwa kegiatan tersebut dilakukan di hutan produksi (HP) alih-alih hutan konservasi. Manajemen juga membentuk kemitraan dengan banyak komunitas di sekitarnya. Pemegang izin juga dapat mengajukan permohonan izin usaha pemanfaatan wilayah (IUPK) atau Izin Pemanfaatan Jasa Lingkungan (IUPJL), Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (IUPHHBK), dan juga dapat berkontribusi ke pasar karbon dengan mendaftarkan bisnis penyimpanan karbon izin (IUP).

Manajemen IUPHHK-RE melibatkan kepala KPH (Unit Pengelolaan Hutan/KPH) dan Gubernur/kepala kabupaten. Keterlibatan KPH diharapkan mampu menyelaraskan gerakan restorasi ekosistem. Durasi izin IUPHHK-RE bisa sangat lama sekitar enam puluh tahun dan dapat diperpanjang sekali selama tiga puluh lima tahun. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melakukan proses pemantauan dan evaluasi pelaksanaannya setiap lima tahun.

Sitasi

World Agroforestry (ICRAF Indonesia). 2019. Tantangan dan Peluang Pengelolaan Gambut Berkelanjutan dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK). Pembelajaran Kegiatan Pendampingan Penyusunan RTWK Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau. Brief no. 113. Bogor, Indonesia: World Agroforestry (ICRAF) Southeast Asia Regional Program.

For further information please contact: Feri Johana (f.johana@cgiar.org)

World Agroforestry (ICRAF) Southeast Asia Regional Program

Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor 16115 | [PO Box 161, Bogor 16001] Indonesia

Tel: +(62) 251 8625415 | Fax: +(62) 251 8625416

Email: icraf-indonesia@cgiar.org | www.worldagroforestry.org/region/SEA | blog.worldagroforestry.org

Layout: Riky Mulya Hilmansyah