



# Governance Brief

## Bagaimana masyarakat dapat dilibatkan dalam perencanaan tata ruang kabupaten?

Pengalaman dari Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur

Godwin Limberg, Ramses Iwan, Eva Wollenberg & Moira Moeliono

Ketika wakil masyarakat Desa Sengayan (Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur) ditanya bagaimana penggunaan lahan di desanya di masa mendatang, mereka memberikan gambaran yang jelas. Wilayah desa harus dibagi antara daerah pertanian (perladangan dan mungkin persawahan), hutan produksi, hutan kas desa dan hutan wisata. Mereka juga mengatakan tertarik akan pengembangan kelapa sawit di sebagian wilayah desa, walaupun pemerintah kabupaten merencanakan perkebunan kelapa sawit di wilayah lain. Selain itu masyarakat khawatir tentang rencana pengembangan perkebunan akasia di wilayah Desa Sengayan.

Warta kebijakan ini melaporkan kajian tentang peluang dan keterbatasan perencanaan tata ruang desa di dua lokasi di Kabupaten Malinau Kalimantan Timur, sebagai landasan perencanaan tata ruang kabupaten. Pemanfaatan masukan dari perencanaan tata guna lahan desa untuk proses formal perencanaan tata ruang tingkat Kabupaten menghadapi beberapa tantangan, seperti kebutuhan waktu dan tenaga serta koordinasi antar desa.

Meskipun demikian masukan dari desa akan sangat bermanfaat, baik untuk pemerintah kabupaten maupun masyarakat. Misalnya, pengetahuan lokal terinci tentang pemanfaatan lahan dan potensi sumberdaya alam yang ada. Melalui keterlibatan masyarakat dalam tahap perencanaan, tata ruang didasarkan atas mufakat mendukung penerapan rencana tata ruang. Pada bagian akhir kami mengajukan beberapa saran bagaimana pemerintah kabupaten dapat sungguh-sungguh melibatkan masyarakat dalam perencanaan tata ruang.

### Peluang baru untuk melibatkan masyarakat

Undang-undang dan peraturan berkaitan dengan perencanaan tata ruang (Undang-undang No. 24/1992 dan Permendagri No. 9/1998) mengatur mekanisme untuk memperoleh masukan dari masyarakat dalam proses perencanaan (Lihat juga Warta Kebijakan nomor 5 tentang Tata Ruang dan Proses Penataan Ruang serta nomor 6 tentang Keterlibatan Masyarakat dalam Tata Ruang). Pada prinsipnya pada setiap tahap ada pengumuman untuk mencari masukan.

Seiring dengan berjalannya reformasi, masyarakat didorong untuk ikut berperan serta di dalam pembangunan. Kebijakan otonomi daerah memungkinkan pemerintah kabupaten lebih peka dan tanggap terhadap keadaan dan kebutuhan setempat. Keadaan ini mestinya membuka kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan tata ruang.

Sejak terbentuknya Kabupaten Malinau pada tahun 1999, pemerintah kabupaten punya keinginan untuk merevisi tata ruang kabupaten untuk mencerminkan kondisi yang berubah dan mengakomodir rencana-rencana baru untuk pembangunan daerah. Jumlah penduduk Kabupaten Malinau masih relatif sedikit dan belum terdapat banyak kegiatan ekonomi berskala besar seperti perikanan atau pertambangan. Kondisi ini memberi peluang untuk melakukan penataan ruang sebelum pelaksanaan pembangunan dimulai. Masyarakat Kabupaten Malinau sebagian besar masih sangat tergantung pada berbagai hasil hutan. Karena sering memanfaatkan sumberdaya hutan, masyarakat punya pengetahuan luas tentang lingkungan, dan mereka juga akan sangat terpengaruh apabila kegiatan pembangunan tidak direncanakan dengan baik.

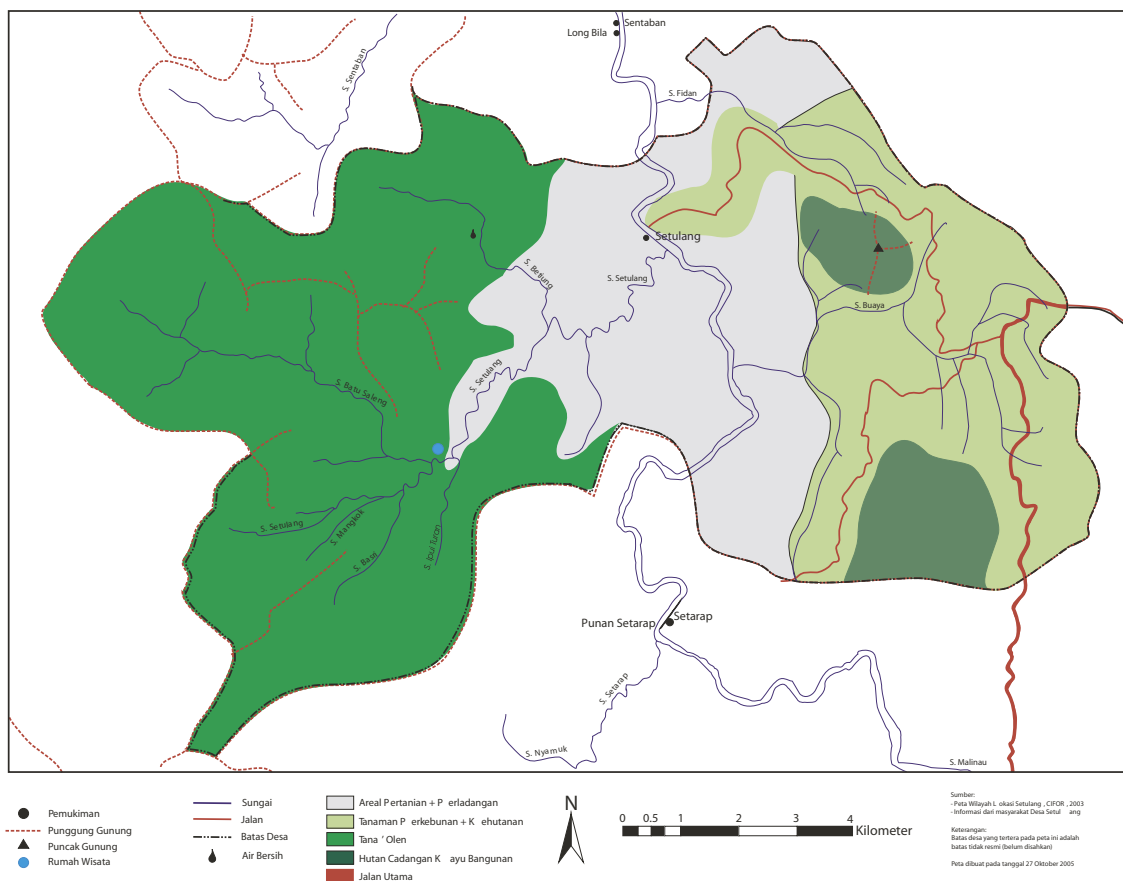
## Pengalaman di Pelancau, Sengayan dan Setulang

Perubahan politik dengan reformasi dan pelaksanaan undang-undang otonomi daerah membuka peluang besar bagi masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan

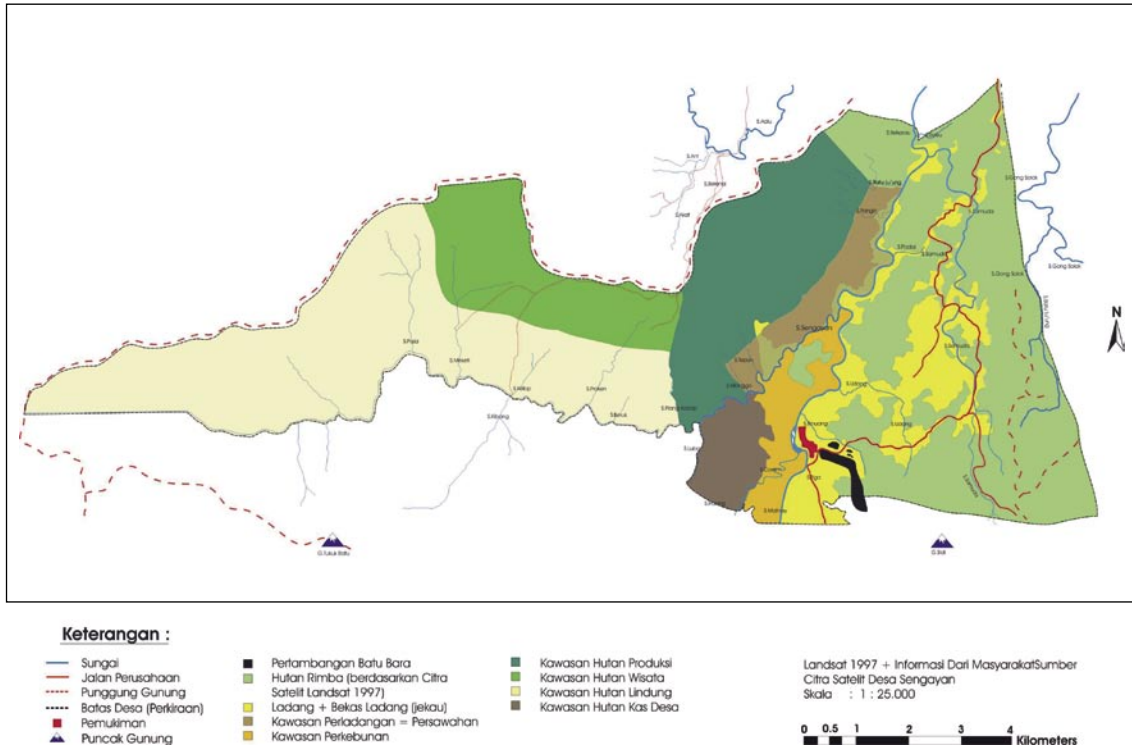
tentang tata ruang dan pengelolaan hutan. Untuk mengkaji peluang ini, sejak tahun 1999 CIFOR telah mengadakan kegiatan di 27 desa di DAS Hulu Malinau, Kalimantan Timur, guna meningkatkan keterjangkauan dan kontrol masyarakat setempat terhadap manfaat hutan. Sebagai salah satu kegiatan, CIFOR mendampingi masyarakat Desa Pelancau, Sengayan dan Setulang untuk mengembangkan rencana tata guna lahan desa.

Kegiatan tersebut berawal dari pemetaan partisipatif untuk memperjelas batas-batas desa dan menyelesaikan konflik. Selanjutnya diadakan diskusi kelompok kecil untuk menggali harapan masa depan. Dalam diskusi masyarakat dirangsang untuk mengkaji pemanfaatan sumberdaya alam dan lahan pada saat sekarang dan peluang untuk masa mendatang. Dua orang wakil masyarakat dari Desa Pelancau dan Sengayan ikut serta dalam studi banding untuk menambah wawasan tentang jenis usaha yang dapat dikembangkan dalam kaitan dengan tata guna lahan desa. Selama kira-kira 1 tahun diadakan serangkaian diskusi formal dan informal tentang tata guna lahan desa di masa mendatang. Kemudian satu panitia kecil merangkum hasil dan membuat rencana tata guna lahan desa dan petanya.

## Rencana tata guna lahan desa Setulang



## Rencana tata guna lahan desa Sengayan



### Apa yang dihasilkan pengalaman ini?

Pengalaman di Desa Pelancau, Sengayan dan Setulang menunjukkan bahwa masyarakat mampu mengembangkan visi yang jelas tentang pembangunan desa dan pemanfaatan lahan di desa pada masa mendatang.

Metode-metoda yang bermanfaat pada tahap awal untuk mendukung masyarakat mengembangkan visinya adalah pemetaan batas dan pemanfaatan sumber daya alam secara partisipatif serta teknik untuk menentukan urutan kepentingan sumber daya alam atau lahan bagi masyarakat. Informasi ini merupakan dasar untuk mulai membahas tata guna lahan di masa mendatang, prioritas pembangunan, harapan dan kebutuhan. Diskusi dalam kelompok kecil sangat baik untuk merangsang diskusi dan menggali pandangan mereka tentang kebutuhan dan kepentingan yang beragam. Satu kelompok atau panitia kecil kemudian dapat merangkum pandangan dan prioritas yang beragam tersebut. Yang perlu diperhatikan adalah agar panitia juga mempertimbangkan dan mengakomodir perbedaan-perbedaan.

Setiap langkah membutuhkan alokasi waktu yang tepat. Proses yang cepat dapat memanfaatkan semangat masyarakat, namun ada risiko tidak semua pilihan atau informasi dipertimbangkan. Jalan tengahnya adalah alokasi waktu lebih

banyak, informasi bisa lebih lengkap dan pertimbangan pilihan-pilihan bisa lebih teliti. Akan tetapi, proses yang terlalu lama seringkali membuat masyarakat bosan dan tidak tertarik lagi. Dengan mengulangi setiap tahap beberapa kali sehingga kekurangan suatu tahap dapat diperbaiki pada tahap berikut.

Dalam mengembangkan visi, masyarakat mempertimbangkan keadaan sekarang dan potensi yang terkandung di dalam wilayah desa. Informasi dan pengetahuan tentang potensi sumberdaya alam dapat dilengkapi melalui survey di lapangan. Dalam diskusi, masyarakat dirangsang untuk mempertimbangkan beberapa pilihan pembangunan jangka panjang. Peluang yang diketahui (seperti rencana perkebunan kelapa sawit) dikaitkan dengan pengalaman sebelumnya (misalnya pada saat bekerja di Malaysia) untuk menilai pilihan masa depan yang terbaik sebagai dasar mengarahkan pengembangan rencana tata guna lahan desa. Setelah menentukan prioritas, masyarakat bisa dengan mudah menggambarkan visinya di dalam sebuah peta.

Setelah ditetapkan, masyarakat pada umumnya tidak mengubah jenis pemanfaatan tetapi melanjutkan diskusi tentang pengelolaan masing-masing jenis pemanfaatan dan peluang untuk mulai melakukan kegiatan. Baik di Sengayan maupun di Setulang, masyarakat terus berdiskusi tentang jenis tanaman keras mana yang sebaiknya



dikembangkan di daerah perkebunan. Diskusi ini didasarkan atas pengalaman pribadi dan informasi tentang program-program pemerintah seperti rencana penanaman jati dan gaharu dalam rangka reboisasi dan perkebunan kelapa sawit, akasia dan karet.

Masyarakat mempunyai pengetahuan luas dan mendalam tentang wilayahnya dan sumberdaya alam di dalamnya. Pengembangan rencana tata guna lahan desa membantu menterjemahkan pengetahuan ini dalam bentuk sebuah peta, sehingga informasi tersebut dapat dimasukkan dalam perencanaan tata ruang kabupaten. Bagi pemerintah kabupaten, informasi demikian sangat strategis karena mengungkapkan potensi dan peluang yang selama ini hanya diketahui masyarakat setempat. Kerjasama demikian sangat bermanfaat untuk mengembangkan program pembangunan agar tepat sasaran.

Seperti disebutkan di atas, pendampingan perencanaan tata guna lahan desa membutuhkan banyak waktu dan tenaga. Satu kemungkinan untuk mengatasi tantangan ini adalah dengan meningkatkan kemampuan daerah, mulai dari instansi terkait di tingkat kabupaten dan perlahan-lahan ke tingkat kecamatan dan masyarakat. Sedikit demi sedikit peningkatan kemampuan lokal akan memperlancar pelaksanaan dan mengurangi beban pemerintah kabupaten.

Masukan dari instansi pemerintah tentang program pembangunan atau perencanaan masa mendatang diperlukan dalam proses ini. Penentuan kapan masukan diperlukan tidak mudah. Kalau masukan pemerintah diberikan terlalu awal, mungkin akan membatasi diskusi masyarakat tentang kebutuhan dan prioritasnya. Kalau masukan diberikan pada akhir proses,

mungkin saja hasil diskusi masyarakat tidak berguna karena sulit dipadukan dengan perencanaan pemerintah. Disarankan agar masyarakat menyusun rancangan awalnya lebih cepat dan segera meminta masukan.

Dalam merevisi dan mengembangkan rencana tata ruang, pemerintah kabupaten harus mempertimbangkan berbagai kebutuhan dan kepentingan, misalnya peningkatan pendapatan, pembangunan atau pelestarian, keinginan masyarakat atau kepentingan swasta. Karena wilayah kabupaten begitu luas dan sumberdaya manusia serta anggaran terbatas, pemerintah kabupaten cenderung terfokus pada perencanaan pembangunan skala luas. Permasalahan ini tergambar dari pernyataan seorang konsultan tata ruang yang terlibat dalam pengembangan tata ruang Kabupaten Malinau: *“Tata guna lahan desa terlalu terinci, kami harus terfokus pada gambaran besar.”* Menurutnya, memadukan perencanaan tata guna lahan desa dalam perencanaan tata ruang kabupaten tidak praktis. Padahal untuk mendapatkan “gambaran besar” perlu dipahami kebutuhan dan visi masyarakat desa. Proses perencanaan dari bawah diperlukan untuk memanfaatkan unit-unit yang lebih kecil.

Penerapan pendekatan perencanaan tata ruang yang lebih didasarkan aspirasi masyarakat masih menghadapi kendala. Kendala tersebut diantaranya kurangnya pengalaman tentang perencanaan dengan proses dari bawah dan proses konsultasi publik di kedua belah pihak (masyarakat dan pemerintah). Pemerintah tidak saja kekurangan staf teknis di bidang penataan ruang, tetapi juga kekurangan staf dengan keterampilan pendampingan masyarakat. Kemampuan untuk menggali kebutuhan dan kepentingan masyarakat dalam perencanaan tata ruang masih terbatas. Kesulitan ini ditambah dengan hampir tidak adanya peta dan informasi yang terinci dan akurat.

## Beberapa hal yang perlu perhatian khusus

Suatu tantangan dalam proses ini adalah tidak jelasnya hak masyarakat terhadap lahan dan sumberdaya alam. Masyarakat lalu ragu untuk membuat rencana yang sangat terinci atau yang diarahkan untuk jangka panjang. Dengan membagi pemanfaatan lahan secara garis besar, misalnya daerah perkebunan atau hutan kas desa, masyarakat tetap leluasa untuk menyesuaikan dengan peluang-peluang yang muncul, misalnya program pemerintah atau kerjasama dengan swasta. Karena itu, bersamaan dengan pengembangan tata guna lahan, perlu





ada perhatian untuk mengatasi masalah hak dan akses pada lahan dan sumberdaya alam.

Juga perlu ada perhatian khusus untuk memastikan agar kelompok-kelompok lemah memiliki kesempatan memberikan masukan dalam proses perencanaan tata ruang apabila mereka inginkan. Kelompok masyarakat yang lemah, khususnya, tidak berani menuntut hak atas lahan apalagi untuk terlibat di dalam proses perencanaan tata guna lahan. Di dalam masyarakat desa pun kadang-kadang sulit untuk melibatkan kelompok yang lebih lemah, misalnya masyarakat yang miskin atau kaum wanita.

Selain itu perlu disadari bahwa ketertarikan anggota masyarakat pada proses pembuatan tata ruang berbeda. Ada yang merasa puas apabila hasil akhir tata ruang disebarluaskan, ada juga anggota masyarakat yang tertarik untuk ikut terlibat dalam proses penataan ruang mulai dari tahap pengumpulan informasi hingga diskusi tentang pilihan pemanfaatan lahan.

Mengingat penataan ruang terkait antara satu wilayah administratif desa dengan yang lainnya, koordinasi antar desa merupakan bagian yang penting dalam seluruh proses. Namun koordinasi tidak mudah untuk diwujudkan. Sengketa batas dan tumpang tindih pemanfaatan sumberdaya alam mempersulit kerjasama antar desa.

## Kesimpulan dan rekomendasi

Memasukkan rencana tata guna lahan desa dalam perencanaan tata ruang kabupaten menghadapi

beberapa tantangan seperti kurangnya data, peta dan pengalaman, tekanan waktu bagi pemerintah kabupaten, serta hambatan dalam mengaitkan skala tingkat desa ke tingkat kabupaten. Akan tetapi banyak manfaat yang dapat diperoleh dari upaya tersebut, seperti: adanya tambahan informasi yang rinci tentang pemanfaatan lahan dan potensi sumberdaya alam; sehingga rencana tata ruang dan kegiatan pembangunan akan lebih diketahui, lebih berkaitan dengan prioritas lokal dan lebih mudah diterima oleh masyarakat. Melalui proses pelibatan masyarakat, beberapa hal lain yang mendesak, misalnya penentuan batas, koordinasi dan kerjasama antara desa, dapat segera ditangani.

## *Bagaimana bisa diterapkan?*

Perencanaan tata guna lahan di tingkat desa bisa dilaksanakan apabila mendapat dukungan yang tepat oleh pemerintah dan/atau LSM, misalnya dengan menyediakan peta dasar yang sederhana, dan pendampingan. Agar proses ini berkelanjutan, kemampuan lokal perlu ditingkatkan, mulai dari kemampuan instansi terkait di tingkat kabupaten, kemudian di tingkat kecamatan dan kemampuan masyarakat. Di masa mendatang, meningkatnya kemampuan lokal akan membuat proses lebih mudah dilaksanakan dan berkurang waktu dan tenaga dalam pelaksanaan. Dengan cara ini, informasi dan gagasan dari masyarakat dapat menjadi masukan terhadap proses perencanaan pemerintah yang sudah ada. Informasi tentang rencana pembangunan pemerintah juga sekaligus bisa sampai kepada masyarakat.



FUTURE  
HARVEST

Center for International Forestry Research, CIFOR  
Kantor: Jalan CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor Barat  
16680, Indonesia.  
Surat: P.O. Box. 6596 JKPWB, Jakarta 10065, Indonesia

Tel: +62(251) 622 622 Fax: +62(251) 622 100  
E-mail: [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org) Website: [www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org)

Foto-foto halaman depan oleh Antonius Djogo

Program *Forests and Governance* di CIFOR mengkaji cara pengambilan dan pelaksanaan keputusan berkenaan dengan hutan dan masyarakat yang hidupnya bergantung dari hutan. Tujuannya adalah meningkatkan peran serta dan pemberdayaan kelompok masyarakat yang kurang berdaya, meningkatkan tanggung jawab dan transparansi pembuat keputusan dan kelompok yang lebih berdaya dan mendukung proses-proses yang demokratis dan inklusif yang meningkatkan keterwakilan dan pengambilan keputusan yang adil di antara semua pihak.