

PENATAAN RUANG SEBAGAI PIRANTI PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN*

Oleh **Aca Sugandhy**

Pendahuluan

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pelaksanaan pembangunan di Indonesia bertumpu pada konsepsi yang saling mengimbangi, yaitu Trilogi Pembangunan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi diperlukan untuk menggerakkan dan memacu di bidang-bidang lain sekaligus sebagai kekuatan utama pembangunan untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dengan lebih memberi peran kepada rakyat untuk berperanserta aktif dalam pembangunan. Upaya pertumbuhan dan pemerataan harus dijiwai semangat kekeluargaan dan didukung oleh stabilitas nasional yang mantap dan dinamis, melalui pembangunan yang berkelanjutan dengan memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan hidup (Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1993).

Dengan konsep keserasian, keselarasan, dan keseimbangan tersebut, diharapkan pelaksanaan pembangunan akan mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan teknologi secara cepat dan tepat, yang pada gilirannya akan menciptakan kesempatan kerja baru dan peningkatan pendapatan dalam rangka meningkatkan mutu hidup. Pemerataan kesejahteraan masyarakat akan tercipta bila kebutuhan dasar seperti udara bersih, air bersih, pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan kesempatan berusaha dapat terjamin. Pembangunan harus menciptakan ketahanan nasional di mana aspek pertahanan, keamanan dan kesejahteraan harus diciptakan bersama dan tidak menimbulkan kesenjangan dan ketimpangan antardae-rah.

Dalam pelaksanaan pembangunan, pemanfaatan sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat perlu dilakukan secara terencana, terpadu, rasional, optimal, bertanggung jawab dan sesuai dengan pengelolaan lingkungan Indonesia. Tatanan lingkungan, daya dukung lingkungan, mutu lingkungan, fauna dan flora kualitas tata ruang dalam proses perencanaannya perlu diperhitungkan dalam rangka kelestarian fungsi dan kemampuan lingkungan hidup bagi pembangunan yang berkelanjutan.

Aca Sugandhy

Asisten I Menteri Negara Lingkungan Hidup Bidang Perumusan Kebijakan Pengelolaan Lingkungan Hidup

**Tulisan ini diambil dari Proceedings Seminar Sehari*

"Pendekatan Rasional dalam Upaya Penataan Ruang Suatu Wilayah", Jakarta 27 Oktober 1994

Lingkungan hidup sendiri berdasarkan Pasal 1 butir (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang **Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup** (selanjutnya disebut UULH) adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk didalamnya manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Dalam penjelasannya, disebutkan bahwa lingkungan hidup yang dimaksud merupakan sistem yang meliputi lingkungan alam hayati, lingkungan alam non hayati, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial.

Kaidah dasar yang melandasi pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sebenarnya telah tercakup di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan kewajiban Negara dan tugas Pemerintah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia guna kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia dan segenap umat manusia. Pemikiran dasar tersebut dinyatakan secara jelas di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD tersebut sebagai berikut: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan tersebut secara jelas memberikan hak penguasaan kepada Negara atas seluruh sumber daya alam Indonesia dan memberikan kewajiban kepada Negara untuk menggunakannya bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan UULH, sumber daya dinyatakan sebagai unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya manusia, sumber daya alam hayati, sumber daya alam nonhayati, dan sumber daya buatan. Dalam hal ini, ruang yang kita tempati merupakan salah satu sumber alam non hayati yang netral keberadaannya.

Dalam rangka pembangunan dan mempertahankan kehidupan, sumber daya alam ruang perlu dimanfaatkan secara berkualitas. Sumber daya alam adalah tidak tak terbatas, baik jum-

lah maupun kualitasnya. Di lain pihak, kebutuhan sumber daya alam semakin meningkat sebagai akibat penambahan penduduk serta perubahan gaya hidup. Sejalan dengan itu, pemanfaatan sumber daya alam secara tidak terkontrol dapat menyebabkan kerusakan lingkungan dan penurunan mutu lingkungan serta daya dukung lingkungan.

Kemajuan pesat yang telah dicapai dalam pembangunan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat selama Pelita I hingga Pelita V ternyata diiringi oleh kemunduran kemampuan sumber daya alam yang terbaharui sebagai penyangga kehidupan seperti air, tanah, dan hutan, dan terkurasnya sumber daya alam yang tidak terbaharui seperti minyak dan mineral.

Pelaksanaan pembangunan yang semakin beragam juga menghasilkan produk sampingan seperti limbah, sampah, dan buangan baik dalam wujud padat, cair, maupun gas. Perlu dijaga agar hasil-hasil sampingan tersebut tidak melampaui daya dukung lingkungannya, dalam hal ini kemampuan lingkungan menerima bahan-bahan yang mencemari lingkungan dalam batas yang belum membahayakan ekosistemnya. Jika daya tampung lingkungan dilampaui, maka struktur dan fungsi dasar ekosistem yang menjadi penunjang kehidupan akan rusak dan berkelanjutan fungsi lingkungan terganggu. Keadaan ini akan menjadi beban sosial karena pada akhirnya masyarakat dan pemerintahlah yang harus menanggung beban pemulihannya.

Karena itulah maka sejak dini pembangunan yang bijaksana harus dilandasi wawasan lingkungan sebagai sarana untuk tercapainya kesejahteraan generasi sekarang dan mendatang. Kebijakan tersebut telah digariskan di dalam Garis Garis Haluan Negara (GBHN) 1993: "Pendayagunaan sumber daya alam sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dilakukan secara terencana, rasional, optimal, bertanggung jawab dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya dengan mengutamakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup bagi pembangunan yang berkelanjutan. Tata ruang nasional yang

berwawasan Nusantara dijadikan pedoman bagi perencanaan pembangunan agar penataan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam dapat dilakukan secara aman, tertib, efisien dan efektif."

Pada bagian lain ditegaskan bahwa: "Dalam pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan, dikembangkan pola tata ruang yang menyeraskan tata guna lahan, air, serta sumber daya alam lainnya dalam satu kesatuan tata lingkungan yang harmonis dan dinamis serta ditunjang oleh pengelolaan perkembangan kependudukan yang serasi. Tata ruang perlu dikelola berdasarkan pola terpadu melalui pola pendekatan wilayah dengan memperhatikan sifat lingkungan alam dan sosial."

Dengan landasan politik pembangunan tersebut jelaslah dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II penataan ruang memegang peranan penting dalam upaya memadukan pemanfaatan sumber daya, terutama lahan, air, dan sumber daya alam lainnya.

Penataan Ruang dalam Kerangka Pengelolaan Lingkungan Hidup

Sebagaimana disebutkan di atas, tata ruang nasional yang berWawasan Nusantara harus dijadikan pedoman bagi perencanaan pembangunan agar penataan lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan dapat dilakukan secara aman, tertib, efisien, dan efektif. Aspek penataan ruang yang kini telah memiliki landasan hukum tengah diuji dalam pelaksanaan pembangunan 25 tahun Jangka Panjang Tahap Kedua. Upaya penyelesaian peraturan pelaksanaan dan upaya penegakan hukum menjadi penting, terutama setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang **Penataan Ruang** pada tanggal 13 Oktober 1992.

Falsafah dan landasan hukum yang mendasari aspek penataan ruang tersebut sebenarnya telah terkandung di dalam jiwa serta perundang-undangan lainnya yang dimiliki bangsa Indone-

sia. Penjelasan umum butir (4) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 menyatakan bahwa ruang wilayah negara merupakan sumber daya alam yang terdiri dari berbagai ruang wilayah yang menjadi subsistemnya. Di dalam subsistem tersebut terdapat sumber daya manusia dengan berbagai kegiatannya, termasuk sumber daya buaatannya dan tingkat dan pemanfaatan ruang (kegiatan dengan teknologinya) yang berbeda-beda, yang apabila tidak ditata secara baik dapat mendorong ke arah ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaklestarian mutu dan kemampuan lingkungan hidup.

Pada awal Pelita I, penduduk Indonesia baru berjumlah 120 juta jiwa. Tahun 1980 jumlah itu bertambah menjadi 141 juta dan lima tahun kemudian menjadi 164 juta. Pada saat Sensus Penduduk tahun 1990, jumlah itu telah mencapai 179 juta jiwa, dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,97%/tahun. Jumlah penduduk diperkirakan akan mencapai 200 juta pada tahun 2000, dan pada akhir Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Tahap Kedua (PJPT II) 267 juta orang. Sebaran penduduk dan kepadatannya secara wilayah kepulauan dan Daerah Administratif adalah tidak merata atau seimbang.

Dengan meningkatnya jumlah penduduk, maka permasalahannya adalah bagaimana memenuhi kebutuhan penduduk dalam jumlah tersebut. Untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup secara berkelanjutan dan melakukan kegiatan untuk meningkatkan mutu hidup, penduduk memerlukan ruang hidup yang layak dan upaya pemanfaatan sumber daya alam. Ruang dan sumber daya alam lainnya merupakan komponen lingkungan hidup yang harus dimanfaatkan dan dikembangkan secara terencana sehingga dapat menunjang kegiatan pembangunan secara berkelanjutan. Karena itu, upaya pemanfaatan ruang dan pelestarian kemampuan lingkungan hidup perlu benar-benar diselenggarakan secara serasi, selaras, dan seimbang, dan dilaksanakan dengan kebijaksanaan terpadu dan menyeluruh serta memperhitungkan keberlanjutan kebutuhan generasi sekarang dan mendatang.

Sebagaimana disinggung di muka, tekanan penduduk terhadap lahan semakin besar seiring dengan pertambahan jumlah penduduk. Lahan pertanian dan hutan banyak dikonversi untuk permukiman, industri, dan pemanfaatan lainnya. Setiap tahun diperkirakan terjadi konversi seluas 900000 hektar areal hutan untuk keperluan kegiatan pembangunan (World Bank, 1980). Di lain pihak, dengan pertambahan penduduk, maka kebutuhan akan pangan yang harus dipenuhi oleh sektor pertanian meningkat pula, yang berarti juga peningkatan kebutuhan akan lahan pertanian untuk dapat mempertahankan swasembada pangan. Meningkatnya penggunaan lahan untuk pertanian dan kegiatan lainnya menyebabkan perambahan hutan dan kawasan yang dilindungi (misalnya lereng yang curam, bantaran sungai, dan lain sebagainya) untuk lahan pertanian. Penggunaan lahan yang semacam itu dapat menyebabkan penurunan mutu tanah dan kerusakan lingkungan. Dilaporkan bahwa kesuburan tanah di berbagai tempat mengalami kemunduran sebagai akibat terjadinya erosi. Jika tidak dibenahi dan dibatasi, keadaan itu dapat semakin menurunkan mutu lingkungan.

Masalah air, terutama keberadaan, jumlah dan mutu air tanah juga semakin memprihatinkan. Pemakaian air tanah, terutama di kota-kota besar dikhawatirkan sudah hampir melampaui kemampuan sumber air tanahnya (akuifer). Pemakaian air yang sangat besar di samping disebabkan oleh peningkatan jumlah penduduk, juga karena semakin besarnya kegiatan yang menggunakan air (terutama industri dan pariwisata) dan karena perubahan gaya hidup. Pemakaian air tanah yang melebihi kemampuan pemulihan akuifernya dapat menyebabkan penurunan muka air tanah, yang seterusnya dapat menyebabkan penurunan muka air tanah itu sendiri (subsidence), dan di kota-kota pantai menyebabkan intrusi air laut hingga jauh ke darat. Selanjutnya, daerah hulu dan daerah imbuhan (recharge area) seringkali memiliki masalah penggundulan hutan dan kerusakan lingkungan akibat perambahan. Akibatnya, ketersediaan air sepanjang tahun tidak dapat dipulihkan, bahkan semakin merosot mutu dan jumlahnya seiring dengan penurunan keadaan,

jumlah dan mutu hutan lindung. Masalah tersebut jelas memerlukan keterpaduan dengan pengelolaan sumber daya alam lainnya.

Di sinilah pentingnya peranan penataan ruang dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup. Dalam hal ini, penataan ruang merupakan suatu alat untuk memadukan pemanfaatan sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya buatan dengan melihat daya dukung lingkungan dan mempertimbangkan konservasi lingkungan.

Disadari bahwa ketersediaan ruang itu tidak tak terbatas. Bila pemanfaatan ruang tidak ditata dengan baik, kemungkinan besar terjadi pemborosan pemanfaatan ruang dan penurunan kualitas ruang kehidupan. Oleh karena itu, diperlukan penataan ruang untuk mengatur wujud struktural dan pola pemanfaatannya berdasarkan besaran kegiatan, jenis kegiatan, fungsi lokasi, kualitas ruang, dan estetika lingkungan.

Masalahnya, seringkali timbul konflik dalam pemanfaatan ruang untuk berbagai kegiatan. Keterbatasan ruang menyebabkan terjadinya kompetisi dalam memanfaatkan ruang yang dianggap strategis, dalam arti kaya akan sumber daya alam atau menguntungkan secara ekonomis, atau terletak pada lokasi dan jalur komunikasi yang menguntungkan. Kompetisi dan konflik semacam itu acapkali timbul dalam pemanfaatan ruang untuk kegiatan pertanian vs permukiman, pertanian vs industri, pertambangan vs kehutanan, dan lain sebagainya. Konflik tersebut semakin beragam dan meningkat terus sejalan dengan pertambahan penduduk dan semakin bervariasinya kegiatan pembangunan. Tekanan penduduk terhadap lahan dan ruang sangat terasa, terutama terhadap lahan pertanian dan kawasan hutan, dan bahkan kawasan berfungsi lindung. Hingga saat ini, kepentingan berbagai sektor yang memanfaatkan ruang seringkali masih bersifat sektoral, partial dan bergantung pada tingkat keputusan daerah masing-masing. Masing-masing sektor dan daerah memanfaatkan ruang sesuai dengan kebutuhannya, tanpa mengkaitkannya dengan kegiatan yang dilakukan sektor dan daerah lainnya secara kesatuan tatanan

lingkungan. Karena itu masalah pemanfaatan ruang akan semakin memerlukan upaya keterpaduan dalam perencanaan pemanfaatannya secara berwawasan lingkungan.

Penataan Ruang Sebagai Piranti Pembangunan Berkelanjutan

a. Dimensi Waktu Dalam Penataan Ruang

Rencana tata ruang disusun dengan perspektif menuju ke keadaan pada masa depan yang diharapkan, bertitik tolak dari data, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi yang dapat dipakai, serta memperhatikan keragaman wawasan kegiatan setiap sektor. Perkembangan masyarakat dan lingkungan hidup secara dinamis; ilmu pengetahuan dan teknologi berkembang seiring dengan berjalannya waktu.

Perencanaan tata ruang akan menghasilkan rencana tata ruang untuk berbagai tingkatan wilayah, mulai dari skala nasional sampai yang bersifat secara rinci (rencana tapak, tata bangunan). Kita kenal Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, yang lebih dikenal dengan nama Strategi Nasional Pengembangan Pola Tata Ruang (SNPPTTR), dan merupakan kebijaksanaan pemerintah dalam menetapkan rencana struktur dan pola pemanfaatan ruang nasional beserta kriteria dan pola penanganan kawasan yang harus dilindungi, kawasan budi daya, dan kawasan lainnya. Pada tingkatan wilayah yang lebih rendah terdapat Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Daerah Tingkat I (lebih dikenal dengan nama Rencana Struktur Tata Ruang Propinsi atau disingkat RSTRP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II (dikenal sebagai Rencana Umum Tata Ruang, disingkat RUTR). Di samping itu, pada skala yang lebih detail dikenal Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), yang disusun untuk daerah-daerah cepat berkembang atau strategis untuk dikembangkan.

Perencanaan tata ruang perlu mengakomodasi dinamika wilayah, baik dari segi fisik, sosial ekonomi, maupun kependudukan. Karena itu, setiap rencana tata ruang memiliki jangka wak-

tu penerapan yang berbeda-beda, sesuai dengan skala wilayah dan tingkat kerinciannya.

Seiring dengan Pola Pembangunan Jangka Panjang yang berjangka waktu 25 tahun, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional disusun untuk jangka waktu yang sama dengan perspektif 25 tahun ke masa depan (jangka panjang). Meskipun demikian, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dapat ditinjau kembali dan atau disempurnakan dalam waktu kurang dari 25 tahun apabila terjadi perubahan kebijaksanaan nasional yang mempengaruhi pemanfaatan ruang akibat perkembangan teknologi dan keadaan yang mendasar. Peninjauan kembali atau penyempurnaan terhadap rencana jangka panjang tersebut dilakukan paling tidak 5 tahun sekali.

Pada skala wilayah Propinsi Daerah Tingkat I, rencana tata ruang disusun untuk jangka waktu 15 tahun, sedangkan untuk skala wilayah Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II rencana tata ruangnya disusun untuk jangka waktu 10 tahun. Dengan demikian, keduanya merupakan rencana jangka menengah. Sebagaimana Rencana Tata Ruang wilayah Nasional, baik Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi maupun Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya dapat ditinjau kembali dan atau disempurnakan. Peninjauan kembali terhadap Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi diakibatkan sebagai penjabaran Rencana Tata Ruang wilayah Nasional, dan dilakukan paling tidak 5 tahun sekali. Sedangkan peninjauan kembali terhadap Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten/Kotamadya diakibatkan oleh penjabaran Rencana Tata Ruang wilayah Propinsi dan dinamika pembangunan, dan dilakukan minimal 5 tahun sekali.

Ketiga skala Rencana Tata Ruang tersebut di atas, baik untuk wilayah Nasional, wilayah Propinsi, maupun wilayah Kabupaten/Kotamadya dijabarkan ke dalam program pemanfaatan ruang 5 tahunan sejalan dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun. Selanjutnya, program pemanfaatan ruang tersebut dijabarkan lagi ke dalam kegiatan pembangunan tahunan sesuai dengan tahun anggaran (jangka pendek).

Dengan demikian, jelaslah bahwa penataan ruang memiliki dimensi waktu, sehingga perubahan yang terjadi akibat dinamika pembangunan dan perubahan kebijaksanaan dapat terangkum di dalam perencanaan tata ruang, dan tercermin di dalam perspektif untuk masa depan, baik jangka panjang, jangka menengah, maupun jangka pendek.

b. Dimensi Manusia dalam Penataan Ruang

Pembangunan sebenarnya merupakan konsep yang berdimensi jamak. Ia memperhatikan berbagai aspek yang berkaitan dengan sosial dan ekonomi penduduk, pemanfaatan sumber daya alam maupun pengelolaan lingkungan. Kaitan antara faktor penduduk, lingkungan dan pembangunan sesungguhnya sangat kompleks. Faktor-faktor tersebut berinteraksi dalam berbagai cara dan juga tergantung pada perbedaan tempat, waktu, dan budaya masyarakat.

Sumber daya alam adalah modal pembangunan dan mutu lingkungan merupakan bagian dari mutu hidup yang ingin di tingkatkan sebagai tujuan pembangunan. Jumlah penduduk, laju pertumbuhan dan pola persebarannya sangat mempengaruhi kondisi lingkungan hidup. Demikian pula pola, tingkat, dan jenis kegiatan pembangunan sangat menentukan kondisi sosial-ekonomi penduduk dan mutu lingkungan. Sebab itu penting artinya diupayakan agar laju pertumbuhan penduduk diturunkan, persebaran penduduk diseimbangkan, mutu lingkungan ditingkatkan serta dipilih pola pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Pasal 1 butir (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1992 tentang **Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera** menyebutkan bahwa penyebaran penduduk adalah upaya mengubah persebaran penduduk agar serasi, selaras, dan seimbang dengan daya dukung dan daya tampung lingkungan. Arah yang ditegaskan dalam pasal tersebut di atas dapat diupayakan penerapannya melalui perencanaan tata ruang.

Jika kita mengkaji lebih dalam, produk suatu rencana tata ruang wilayah tidak hanya pe-

manfaat ruang bagi berbagai jenis kegiatan sektoral, tetapi lebih jauh lagi adalah terpadunya pemanfaatan sumber daya guna mencapai sasaran pembangunan yang sebenarnya, yakni kesejahteraan penduduk Indonesia. Dalam hal ini, sasaran pembangunan tersebut mencakup peningkatan pendapatan, perluasan kesempatan kerja, pelestarian sumber daya alam bagi generasi mendatang, dan swasembada pangan, sandang, dan papan.

Lebih lanjut, dengan mempelajari lingkungan alam, lingkungan sosial dan lingkungan strategis yang akan dihadapi pada PJPT II dapat diperkirakan peluang pemanfaatan sumber daya dan kendala yang harus diatasi. Baik peluang maupun kendala tersebut mengharuskan kita untuk meningkatkan kualitas manusia dalam upaya penataan ruang. Dengan kualitas manusia yang tinggi, kita akan memiliki kemampuan untuk melihat nilai tambah dengan dimensi ruang. Kita juga dapat memanfaatkan peluang sebesar-besarnya dan mengurangi atau menghilangkan kerawanan yang diakibatkan oleh kendala yang menghambat pemanfaatan sumberdaya alam dan ruang wilayah secara optimal. Kondisi ini mendukung terciptanya suatu Ketahanan Nasional yang tangguh.

c. Dimensi Wilayah dalam Penataan Ruang

Wilayah Negara Republik Indonesia adalah seluruh wilayah negara meliputi daratan, lautan dan udara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk laut dan landas kontinen di sekitarnya, di mana Republik Indonesia memiliki hak berdaulat atau wewenang hukum sesuai dengan ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1982 tentang hukum laut.

Letak wilayah Republik Indonesia adalah pada daerah khatulistiwa yang beriklim tropis. Batas astronomisnya adalah antara 6⁰ LU dan 11⁰ LS, dan antara 95⁰ BT dan 141⁰ BT. Indonesia merupakan negara kepulauan, dengan 17.508 pulau besar dan kecil. Panjang pantainya mencapai 81.000 km.

Secara geografis, letak dan kedudukan negara Indonesia sebagai negara kepulauan adalah sangat strategis, baik bagi kepentingan lingkungan nasional maupun lingkungan global, karena menempati posisi silang antara dua benua dan dua samudera, dalam hal ini menghubungkan antara benua Asia dan Australia, dan antara Samudera Indonesia dan Samudera Pasifik. Posisinya yang terletak di wilayah khatulistiwa antara dua benua dan dua samudera dengan cuaca, musim, dan iklim tropisnya menyebabkan Indonesia memiliki ekosistem daratan dan lautan yang khas yang pengelolannya tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lainnya.

Perencanaan merupakan suatu alat untuk memperbaiki cara pemanfaatan sumber daya yang tersedia dalam suatu wilayah atau daerah dalam rangka mencapai tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang sebesar-besarnya dalam kurun waktu tertentu. Perencanaan tata ruang wilayah berbeda dari perencanaan sektoral, dan dicirikan oleh pendekatannya yang menyeluruh yang bertolak dari karakteristik geografis, demografi dan sumber daya alam yang dimilikinya. Dengan demikian perhatian ditujukan kepada wujud struktural dan pola pemanfaatan ruang wilayah serta keterkaitan wilayah perencanaan dengan wilayah lainnya dalam konteks kesatuan wilayah nasional yang berwawasan Nusantara.

Perencanaan tata ruang wilayah berkaitan dengan upaya pemanfaatan sumber daya alam secara efisien dan efektif, serta alokasi ruang untuk kegiatan yang sesuai dengan daya dukung lingkungan alam dan daya tampung lingkungan binaan, dengan memperhatikan sumber daya manusia serta aspirasi masyarakat. Singkatnya, perencanaan tata ruang wilayah harus dilakukan dengan memperhatikan lingkungan alam, lingkungan buatan, lingkungan sosial, dan interaksi antarlingkungan.

Ayat (1) dan (2) pada Pasal 14 Undang-undang Nomor 24 tentang Penataan Ruang telah pula menegaskan bahwa: "Perencanaan tata ruang dilakukan dengan mempertimbangkan:

- keserasian, keselarasan, dan keseimbangan fungsi budi daya dan fungsi lindung,

dimensi waktu, teknologi, sosial budaya, serta fungsi pertahanan keamanan;

- aspek pengelolaan secara terpadu berbagai sumber daya, fungsi dan estetika lingkungan, serta kualitas ruang.

Perencanaan tata ruang mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, tata guna udara, dan tata guna sumber daya alam lainnya."

Dengan adanya rencana tata ruang untuk setiap wilayah, maka diharapkan bahwa berbagai kegiatan yang menggunakan sumber daya dapat diatur alokasi penggunaan ruangnya, dalam hal ini penetapan kawasan lindung dan kawasan budi daya. Maka kawasan hutan dan kawasan yang harus dilindungi lainnya (misalnya untuk konservasi air) memiliki batas yang tegas, dan tidak dapat digunakan untuk pertanian, permukiman, atau kegiatan lainnya. Dalam hal ini, diperlukan koordinasi dan saling pengertian antar instansi sektoral. Di samping itu, peran Pemerintah Daerah sangat besar dalam penetapan rencana, pelaksanaan, hingga pengendaliannya, terutama pemberian izin.

Pada awal Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama, pertumbuhan ekonomi dimungkinkan karena pemanfaatan sumber daya alam secara intensif, yang bertumpu pada sektor primer (pertanian dan pertambangan). Tetapi setelah itu telah terjadi peralihan struktur ekonomi ke arah sektor sekunder (industri) dan tersier (jasa) yang semakin besar. Peralihan tersebut mempengaruhi pola dan intensitas pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan. Meskipun demikian, peralihan ke arah sektor sekunder dan tersier ternyata masih terpusat di Jawa. Di luar Jawa, sektor primer masih dominan, kecuali pada sejumlah lokasi yang merupakan "kantong-kantong" pengembangan industri seperti Lhokseumawe, Medan, Pekanbaru, Batam, dan beberapa tempat lainnya.

Kebijakan pembangunan yang diterapkan selama Pelita I hingga Pelita V menyebabkan pemusatan pertumbuhan ekonomi di pulau Jawa. Sementara itu, pemanfaatan sumber daya

di luar Jawa bersifat intensif dan eksploitatif. Akan tetapi, keuntungan yang didapat dari pemanfaatan sumber daya tersebut lebih banyak mengalir ke pusat, bukan untuk kepentingan daerah itu sendiri. Keadaan seperti itu dapat menimbulkan ketimpangan antar daerah; dalam hal ini, pulau Jawa dan beberapa daerah lainnya tumbuh pesat, sementara bagian terbesar Indonesia, terutama di wilayah timur Indonesia, pembangunan dan kemajuan perekonomiannya sangat kecil.

Kini sudah saatnya ketimpangan pembangunan tersebut mendapat porsi perhatian yang besar. Ketimpangan tersebut tidak cukup diatasi dengan pembangunan infrastruktur dan prasarana secara acak. Keserasian pembangunan antar daerah dapat dicapai dengan pemanfaatan sumber daya secara optimal dan terpadu, dengan memperhatikan potensi masing-masing daerah dan kelestarian sumber daya alam. Upaya pemanfaatan sumber daya alam seperti itu harus dilaksanakan dalam rangka penataan ruang, karena dengan rencana tata ruanglah kita dapat menetapkan daerah-daerah yang potensial untuk dikembangkan secara budi daya, dan daerah yang harus dilindungi demi kelestarian sumber daya dan lingkungan.

d. Optimasi Pemanfaatan Sumber Daya Alam dan Nilai Tambah

Dalam Pelita IV yang sedang berlangsung ini, pembangunan yang pesat di beberapa sektor, terutama sektor industri dan pertanian, sangat berkaitan dengan tingginya kebutuhan untuk memanfaatkan ruang khususnya ruang daratan. Sementara itu, pembangunan di sektor pertambangan dan galian yang berkembang cukup pesat, di samping dapat menyebabkan penurunan mutu lingkungan hidup juga dapat mempercepat proses penurunan potensi tanah, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi kegiatan pembangunan di masa yang akan datang.

Proses pembangunan sebagaimana disebutkan di atas, jika tidak diwaspadai, dapat menyebabkan hasil yang justru merugikan. De-

ngan demikian, tantangan yang dihadapi adalah mengupayakan penataan ruang yang mempertimbangkan keserasian, keselarasan dan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya buatan dengan memperhatikan sumber daya manusia serta pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Bersamaan dengan itu, tingginya sasaran pertumbuhan di berbagai sektor pembangunan mengakibatkan kebutuhan akan sumber daya alam termasuk tanah makin meningkat. Pemanfaatan sumber daya alam dan tanah oleh suatu sektor akan mempengaruhi kegiatan sektor lain yang juga memerlukan tanah dan sumber daya alam yang sama. Apabila setiap sektor melakukan kegiatan tanpa kendali, akibatnya akan mempercepat penurunan mutu lingkungan sehingga dapat berdampak negatif bagi pembangunan di masa yang akan datang. Dengan demikian, tantangannya adalah menjaga mutu lingkungan hidup agar tetap sejalan dengan tingginya sasaran pertumbuhan dan mutu kehidupan yang ingin dicapai.

Sebagaimana disinggung di muka, dengan semakin besarnya jumlah penduduk, maka kebutuhan akan sumber daya alam meningkat pula, khususnya lahan serta air bersih. Dengan melihat keadaan yang menjadi timbul sebagai akibat dari proses pembangunan, maka tantangan dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua adalah mengembangkan dan mengefektifkan penataan ruang dan pertanahan agar terwujud penggunaan sumber daya alam dan sumber daya buatan secara optimal dan bertanggung jawab untuk mencegah penurunan mutu lingkungan hidup.

Di samping harapan pertumbuhan ekonomi yang tinggi secara nasional maupun daerah, pemerataan sebagai aspek kedua Trilogi Pembangunan perlu mendapat perhatian yang tidak kalah besarnya. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi ternyata belum menjamin kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Hasil pembangunan belum dapat dinikmati oleh seluruh wilayah di Indonesia. Bahkan di daerah yang telah mengalami pertumbuhan pesat pun, hasil-hasilnya belum dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Hasil dari pertumbuhan

ekonomi yang tinggi baru menguntungkan sebagian saja dari pelaku ekonomi. Masalahnya sekarang adalah bagaimana mengupayakan distribusi pendapatan dari aset atau sumber daya strategis guna kepentingan seluruh rakyat Indonesia.

Dari segi penataan ruang, pemerataan keuntungan ini perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan perubahan harga tanah akibat perubahan fungsi penggunaan ruang. Seringkali masyarakat melepaskan tanahnya karena diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Keadaan semacam itu seringkali tidak dapat dihindari, demi menunjang keberhasilan pembangunan. Meskipun demikian, masyarakat yang tanahnya mengalami konversi pemanfaatan perlu mendapat kompensasi yang layak. Hal itu ditegaskan dalam ayat (2) Pasal 4 Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, yang menyebutkan bahwa: "Setiap orang berhak untuk... memperoleh penggantian yang layak atas kondisi yang dialaminya sebagai akibat pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang." Yang dimaksud dengan penggantian yang layak di sini adalah bahwa nilai atau besar penggantian itu tidak mengurangi tingkat kesejahteraan orang yang bersangkutan.

Berkaitan dengan kompensasi untuk perubahan penggunaan ruang, perlu dijaga agar masyarakat tidak dirugikan. Karena ketidaktahuan masyarakat, seringkali mereka menerima kompensasi untuk pelepasan tanahnya jauh di bawah harga tanah yang berlaku. Untuk menghindarinya, perlu ditetapkan prosedur konversi peruntukan tanah. Prosedur tersebut perlu melibatkan Departemen Keuangan yang menilai aset yang akan dikonversi penggunaannya.

Di samping itu, peningkatan intensitas pembangunan dan keterbatasan persediaan tanah menyebabkan makin sulitnya mendapatkan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan. Dampaknya, seringkali terjadi perlonjakan harga tanah secara tidak terkendali. Agar masyarakat tidak dirugikan oleh keadaan itu, maka pemerintah perlu turun tangan dalam menyediakan tanah. Di sini diperlukan bank tanah, yang dimaksudkan sebagai upaya pemerintah menghimpun dan menyediakan tanah, yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari.

Di samping kaitan aspek pemerataan dengan pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dibahas di atas, maka kaitannya dengan aspek konservasi perlu disinggung. Upaya konservasi perlu dikaitkan dengan pengenaan pajak yang tinggi dalam pemanfaatan sumber daya secara komersial. Sebagai contoh adalah pemakaian air. Sebagaimana disinggung di muka, sumber daya air kita semakin lama semakin mengalami kemerosotan, baik dalam jumlah maupun mutu. Maka untuk menghindari pemakaian secara besar-besaran dan tidak terkendali, perlu diterapkan tarif yang tinggi, misalnya pemakaian air tanah untuk keperluan industri. Juga pengambilan air oleh industri air kemasan, misalnya, perlu dikenakan pajak dan tarif yang tinggi.

Selama ini, industri air kemasan dapat memproduksi dengan bahan baku yang sangat murah, sedangkan pertambahan produksinya sangat tinggi. Hal ini tidak sesuai dengan prinsip pemerataan, dalam hal ini pemanfaatan sumber daya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.