

Ringkasan Kebijakan No. 32

Suara Masyarakat untuk Tata Guna Lahan Berkelanjutan di Indonesia: Studi Kasus Keberhasilan Perencanaan Tata Guna Lahan Partisipatif (PLUP) di Aceh & Riau

oleh Rahmad Supriyanto dan Maria Dominika



Pesan Utama

- Terlepas dari adanya aturan yang memandatkan partisipasi masyarakat, perencanaan tata guna lahan di Indonesia masih diatur secara sentralistis. Meski peraturan seperti PP No. 21/2021 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang telah menekankan pelibatan masyarakat, pelaksanaannya di tingkat lokal terbilang lemah. Inisiatif seperti penilaian desa secara partisipatif (*participatory rural appraisal* atau PRA) menjadi titik tengah untuk menghadirkan pendekatan perencanaan berbasis akar rumput (*bottom-up*). Namun, dibutuhkan pendekatan yang lebih formal dan konsisten agar aspirasi lokal benar-benar tecermin dalam kerangka tata ruang yang lebih luas.
- Pelembagaan paradigma partisipatif melalui *participatory land use planning* (PLUP) yang dimulai dari tingkat desa menjadi kebutuhan mendesak dalam perencanaan tata ruang dan pembangunan. PLUP perlu diintegrasikan secara resmi ke dalam tata kelola desa agar perencanaan tata ruang selaras dengan potensi sumber daya, isu strategis, dan prioritas pembangunan lokal. Hal ini menuntut agar PLUP terwadahi dalam proses perencanaan tata ruang tingkat desa serta disinkronkan dengan perencanaan tata ruang dan pembangunan tingkat kabupaten dan nasional.
- PLUP yang efektif memerlukan kolaborasi multipihak lintas tingkat pemerintahan. Kuncinya ada pada mempererat hubungan antara inisiatif akar rumput dengan mandat tingkat pemerintahan yang lebih tinggi—dari pemerintah desa dan kabupaten hingga provinsi dan kementerian. Pendekatan kolaboratif ini dapat mengurangi sengketa tata guna lahan di kawasan hutan maupun nonhutan, meningkatkan koordinasi, dan mendukung tata kelola lahan yang berkelanjutan.
- Pengakuan hukum atas hasil perencanaan partisipatif menjadi syarat penting bagi keberlanjutan dampaknya. Karena itu, pendekatan berbasis masyarakat perlu dilegitimasi melalui instrumen hukum formal, seperti peraturan wali kota (perwali), peraturan bupati (perbup), atau peraturan daerah (perda). Instrumen-instrumen hukum ini akan menjamin terintegrasinya pendekatan partisipatif tingkat desa ke dalam sistem perencanaan tata ruang dan pembangunan di seluruh tingkatan.

Menelaah Kebijakan Tata Guna Lahan dan Kaitannya dengan Tata Kelola Ruang di Indonesia

Perencanaan Tata Ruang di Indonesia: Kondisi Saat Ini

Perencanaan tata ruang di Indonesia dibentuk oleh kerangka regulasi, tantangan lingkungan, serta keterkaitan sosial dan budaya. Kerangka regulasi tersebut diatur dalam Undang-Undang (UU) No. 6/2023 tentang Cipta Kerja,¹ yang menetapkan bahwa perencanaan tata ruang harus bersifat transparan, efektif, dan partisipatif. Peraturan Pemerintah (PP) No. 21/2021 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang menegaskan kembali pentingnya partisipasi publik di tingkat kabupaten dan nasional dalam perencanaan tata ruang melalui Forum Penataan Ruang (FPR). Meski kedua regulasi tersebut menekankan partisipasi, keterlibatan masyarakat di tingkat desa belum diformalkan secara memadai (Niravita *et al.*, 2021).

Tabel 1.
Hierarki Dokumen Perencanaan Tata Ruang di Indonesia

TINGKAT NASIONAL
Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), yang mencakup: (i) Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional (RTR KSN) dan (ii) Rencana Tata Ruang (RTR) Pulau/Kepulauan
TINGKAT PROVINSI
Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah (RTRWD)
TINGKAT KABUPATEN/KOTA
Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK)

Pasal 48 PP No. 21/2021 menegaskan bahwa perencanaan tata ruang desa harus bertujuan memberdayakan masyarakat, melestarikan lingkungan, dan menjaga warisan budaya lokal. Namun, UU No. 3/2024 tentang Desa hanya mengatur instrumen perencanaan pembangunan—yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa)—tanpa mewajibkan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) di tingkat desa. RPJM Desa memuat rencana pembangunan untuk jangka waktu delapan tahun, sedangkan RKP Desa memperinci program-program tahunan dari RPJM Desa. Sementara itu, RTRW—yang berlaku selama 20 tahun dan dapat ditinjau kembali minimal setiap lima tahun—memuat rencana tata ruang wilayah yang mencakup, antara lain, peruntukan lahan dan pembangunan infrastruktur.

Perencanaan tata ruang di Indonesia memiliki karakteristik struktur tata kelola berlapis (sepaimana dijelaskan di atas) yang melibatkan otoritas pusat maupun daerah. Peraturannya pun tersebar di berbagai lembaga dan tingkat pemerintahan. Studi ini mengidentifikasi sejumlah kerangka hukum utama yang relevan untuk mendorong proses perencanaan tata ruang yang lebih inklusif, termasuk PP No. 21/2021 dan UU No. 3/2024.

Kebergantungan Masyarakat Lokal Terhadap Kepemilikan Lahan Sebagai Penghidupan

Pemanfaatan dan pengelolaan lahan merupakan inti dari perencanaan tata ruang dan sangat erat kaitannya dengan mata pencaharian masyarakat, khususnya di wilayah hutan, di mana kegiatan seperti pertanian, pembangunan infrastruktur, dan perumahan kerap bertumpang tindih (Barbieri *et al.*, 2021; Lambin & Geist, 2006). Seiring dengan pertumbuhan populasi, kebutuhan akan pangan, lapangan kerja, dan sumber daya alam akan terus meningkat. Akibatnya, kelangkaan lahan mempersengit persaingan antara berbagai fungsi lahan—pertanian, permukiman industri, dan konservasi—sehingga membentuk pola pemanfaatan yang terus berubah (Syaban & Appiah-Oppoku, 2024; Chambers & Conway, 1991).

¹ Lihat Lampiran C, Tabel C.2 untuk ringkasan undang-undang dan peraturan yang paling relevan.

Di Indonesia, wilayah-wilayah yang berbatasan langsung dengan hutan menjadi titik rawan sengketa, salah satunya akibat perbedaan skala peta antara kawasan hutan dan nonhutan. Situasi ini diperumit oleh tarik-menarik kepentingan antara masyarakat, korporasi, dan pemerintah.

Meski memiliki nilai ekologis dan ekonomi yang tinggi, wilayah-wilayah tersebut belum direncanakan secara akurat dan inklusif. Pada 2023 saja, Indonesia kehilangan 292.000 hektare hutan primer, sebagian besar akibat ekspansi perkebunan kelapa sawit yang kini telah mencapai 16,8 juta hektare, termasuk 3,4 juta hektare (20,2%) di dalam kawasan hutan (Direktorat Jenderal Perkebunan [Ditjenbun], 2023; KEHATI, 2019).²

Provinsi Riau, daerah produsen kelapa sawit terbesar di Indonesia, telah kehilangan 54% tutupan pohonnya sejak 2001, menjadikannya provinsi dengan laju deforestasi tercepat di negara ini (Badan Pusat Statistik [BPS], 2024; Global Forest Watch, 2024).³ Ekspansi perkebunan telah memicu deforestasi, hilangnya keanekaragaman hayati, serta konflik penguasaan lahan horizontal maupun vertikal, yang kerap diperparah oleh batas wilayah yang tidak jelas dan perencanaan yang terpusat (Dharmawan *et al.*, 2020; Abram *et al.*, 2017; Suryadi *et al.*, 2020). Dinamika ini menggarisbawahi urgensi perencanaan tata ruang yang inklusif dan multipihak guna menyeimbangkan pembangunan dengan keberlanjutan lingkungan.⁴

Pendekatan Partisipatif untuk Menjamin Keberlanjutan

Salah satu celah penting dalam regulasi adalah belum adanya dokumen rencana tata ruang di tingkat desa. Saat ini, telah tersedia rencana tata ruang di tingkat nasional (RTRWN) dan kabupaten (RTRW/RDTR), meskipun tidak semua kabupaten sepenuhnya melaksanakan rencana tersebut. Data batas wilayah pun umumnya berhenti di tingkat kecamatan (Wawancara 1).

Tidak adanya perencanaan tata ruang berbasis desa merupakan persoalan serius karena pendekatan partisipatif dari tingkat akar rumput (*bottom-up*) sangatlah penting untuk menciptakan rencana yang berkelanjutan dan inklusif (Lestari, E., 2024). Pejabat pemerintah umumnya memandang forum seperti FPR dan konsultasi publik sebagai jalur partisipasi masyarakat (Wawancara 1, 4), tetapi secara formal FPR hanya berfungsi di tingkat kabupaten/kota. Kondisi ini makin mempersulit proses perencanaan di tingkat desa yang sejatinya sudah kompleks, serta menciptakan tantangan lintas sektor, seperti ketidakjelasan batas lahan, sengketa penguasaan lahan di kawasan hutan, klaim tanah adat, dan risiko lingkungan.

Studi ini menyajikan temuan lapangan dari empat kabupaten/kota di Provinsi Riau dan Aceh melalui serangkaian studi kasus: 10 desa di Kabupaten Kampar dan Indragiri Hulu (Riau) dan 18 desa di Kota Subulussalam dan Kabupaten Aceh Singkil (Aceh). Perbedaan karakteristik dari kabupaten-kabupaten dan kota di dua provinsi ini dirangkum pada Tabel 2. Studi ini juga didukung data yang diperoleh dari wawancara (daftar lengkap pada Lampiran A) dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion* atau FGD) (daftar lengkap pada Lampiran B).

² Lihat Lampiran C, Gambar C.1 untuk ilustrasi perluasan perkebunan kelapa sawit di setiap jenis klasifikasi hutan.

³ Lihat Lampiran C, Gambar C.2 untuk ilustrasi tutupan hutan, kehilangan pohon, dan area perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

⁴ Lihat Lampiran C, Tabel C.1 untuk daftar klasifikasi hutan.

Tabel 2.
Gambaran Umum Kabupaten Lokasi Studi Kasus Perencanaan Tata Ruang dan Mata Pencaharian, menurut Provinsi

Kampar dan Indragiri Hulu (Riau)	Subulussalam dan Aceh Singkil (Aceh)
Kelapa sawit sebagai komoditas perkebunan utama	Kelapa sawit sebagai komoditas perkebunan utama
Peran masyarakat adat kuat (contoh: ninik mamak dan Talang Mamak)	Peran masyarakat adat tergolong sedang hingga rendah
Pemetaan batas wilayah lahan belum berkembang (jumlah desa yang memiliki peta definitif di Kabupaten Kampar hanya 20%, dan bahkan jauh lebih sedikit di Kabupaten Indragiri Hulu)	Pemetaan batas wilayah lahan belum berkembang (jumlah desa yang memiliki peta definitif di Aceh hanya 0,2% dari 6.500 desa) (Wawancara 6)
Persinggungan besar dengan kawasan hutan (5,4 juta hektare)	Persinggungan besar dengan kawasan hutan (3,37 juta hektare)

Adalah hal yang penting untuk mengintegrasikan perspektif desa ke dalam perencanaan tata ruang dan pembangunan. Upaya ini perlu dilakukan guna mengidentifikasi serta mengolah potensi tiap wilayah menjadi peluang yang mendukung penghidupan masyarakat sekaligus pertumbuhan daerah.

Dokumen perencanaan desa dapat menjadi acuan bagi rencana di tingkat yang lebih tinggi—seperti RTRW kabupaten dan peraturan daerah (perbup⁵/perwali⁶)—untuk mengarahkan pembangunan budaya, ekonomi, dan infrastruktur, sembari menyelaraskan kebijakan berbasis data dari tingkat atas dengan kebutuhan masyarakat. Keberlanjutan akan tercapai ketika perencanaan tata ruang dan ekonomi berjalan harmonis untuk meningkatkan penghidupan dan ketangguhan masyarakat (Perserikatan Bangsa-Bangsa [PBB], 2015). Oleh karenanya, partisipasi masyarakat menjadi kunci pertumbuhan yang berkelanjutan. Melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), pemerintah telah memperkenalkan penilaian desa secara partisipatif (*participatory rural appraisal* atau PRA) untuk mewujudkan perencanaan yang lebih inklusif. Pendekatan ini kemudian berkembang menjadi perencanaan tata guna lahan partisipatif (*participatory land use planning* atau PLUP) (Wawancara 1).

PLUP menekankan keterlibatan masyarakat lokal dan kelompok marginal dalam pengambilan keputusan terkait penggunaan lahan, dengan mempertimbangkan aspek lingkungan, sosial-ekonomi, dan politik melalui penguatan kapasitas, pendampingan, lokakarya (*workshop*), dan integrasi data (FAO, 2013; Earthworm Foundation, 2024). Menghadapi perubahan penggunaan lahan dan proyeksi jumlah penduduk 324 juta jiwa pada 2045 (BPS, 2023), Pemerintah Indonesia menginisiasi Kebijakan Satu Rencana Tata Ruang (*One Spatial Planning Policy*) yang melengkapi Kebijakan Satu Peta (*One Map Policy*) untuk mengintegrasikan pemetaan darat, perairan, ruang udara, dan bawah tanah demi pengambilan keputusan yang lebih tepat (Wawancara 1, 3). Meski demikian, keterlibatan masyarakat masih kurang memadai. Lebih jauh, keterkaitan antara perencanaan tata ruang dan tujuan pembangunan berkelanjutan juga perlu diperkuat guna mendukung keberlanjutan penghidupan, mengurangi konflik, dan menjaga kelestarian hutan.

Kajian ini menggunakan studi kasus dari Provinsi Riau dan Provinsi Aceh, di mana makin banyak petani karet beralih membudidayakan kelapa sawit karena nilai jualnya lebih tinggi (FGD 2, 6, 8, 9). Pekebun skala kecil menanam komoditas perkebunan dan, di beberapa wilayah, melakukan ekspansi hingga ke kawasan hutan (FGD 2, 3, 9). Tren ini menunjukkan tingginya kebutuhan akan lahan serta adanya tantangan dalam menyeimbangkan kepentingan ekonomi dengan keberlanjutan.

PLUP terdiri atas enam tahap (Gambar 1) dan menawarkan solusi berbasis akar rumput melalui komponen seperti: (i) kajian penguasaan lahan (*land tenure study*) dan pemetaan partisipatif menggunakan PRA; (ii) kerangka penghidupan berkelanjutan; (iii) persetujuan atas dasar informasi di awal tanpa paksaan (*padiatapa*/FPIC); (iv)

⁵ Peraturan bupati

⁶ Peraturan wali kota

penilaian Nilai Konservasi Tinggi (*High Conservation Value* atau HCV) dan Stok Karbon Tinggi (*High Carbon Stock* atau HCS); (v) mekanisme penyelesaian sengketa; serta (vi) pembentukan kelompok pengelola hutan untuk konservasi dan restorasi (Earthworm Foundation, 2024).

Hasil pendekatan ini adalah rencana tata guna lahan yang menyeluruh dan disepakati masyarakat, yang mengoptimalkan pemanfaatan lahan, melindungi lingkungan, dan memperkuat tata kelola. PLUP memungkinkan masyarakat untuk menetapkan prioritas, menentukan zona konservasi dan budi daya, serta memantau penggunaan lahan. Pendekatan ini juga mencegah terjadinya konflik, khususnya antara masyarakat dan korporasi (IFAD, 2014; Earthworm Foundation, 2024).

Gambar 1.
Tahapan Pelaksanaan PLUP



Sumber: Earthworm Foundation, 2024.

Program Earthworm Foundation di Aceh (SLPI LASR) dan Riau telah menerapkan PLUP di 81 desa—meliputi pemetaan 117.614 hektare lahan, termasuk 54.829 hektare hutan yang ditetapkan masyarakat untuk dilindungi dan direstorasi (Earthworm Foundation, 2025). Upaya ini, yang didukung oleh 18 kelompok pengelola hutan binaan, telah membantu masyarakat menyeimbangkan konservasi dan budi daya, mencegah konflik, serta melindungi mata pencaharian.

Studi ini merekomendasikan penerapan PLUP secara lebih luas untuk memperkuat partisipasi desa dalam perencanaan tata ruang di Indonesia. Meski peraturan yang berlaku telah menyediakan jalur konsultasi publik, diperlukan kerangka yang lebih kuat untuk mengintegrasikan perencanaan partisipatif dari tingkat desa secara menyeluruh, termasuk di desa-desa sekitar hutan yang paling terdampak oleh kekosongan kebijakan tata ruang.

Memperkuat Pendekatan Partisipatif dalam Perencanaan Tata Ruang dan Pembangunan Indonesia

Perencanaan Tata Ruang dan Pembangunan: Perspektif Nasional

Partisipasi yang inklusif hingga tingkat desa sangat penting untuk memastikan bahwa perencanaan tata ruang betul-betul mencerminkan konteks wilayah, sekaligus mendukung pembangunan nasional dan mata pencaharian masyarakat lokal. Studi ini menemukan bahwa tumpang tindih batas wilayah antara desa, kecamatan, dan kawasan hutan—terutama di Aceh dan Riau—telah memicu konflik penguasaan lahan dan menghambat pemerintah daerah dalam memetakan potensi pembangunan secara akurat. Tumpang tindih ini juga menyebabkan perencanaan yang tidak konsisten serta menghalangi pencapaian target nasional, seperti penurunan emisi dan manajemen lahan berkelanjutan.

Meski telah tersedia dokumen perencanaan pembangunan desa, seperti RPJM Desa dan RKP Desa, dokumen tersebut masih terputus dari kerangka perencanaan tata ruang formal karena tidak ada regulasi yang mewajibkan RTRW di tingkat desa (Wawancara 2). Kesenjangan ini menggarisbawahi pentingnya mengadopsi pendekatan partisipatif seperti PLUP, yang memberdayakan masyarakat untuk memetakan penggunaan lahan, menyelaraskan pembangunan dengan potensi lokal, dan berkontribusi secara bermakna terhadap sistem perencanaan yang lebih luas.

PLUP bertujuan menciptakan lanskap berkelanjutan di mana pembangunan ekonomi dan perlindungan lingkungan berjalan berdampingan. Pendekatan ini membantu mengurangi deforestasi, menekan emisi dari penggunaan lahan, meningkatkan keanekaragaman hayati, serta memperkuat ketangguhan masyarakat. Dengan meninggalkan pola perencanaan sentralistik yang seragam, PLUP memungkinkan perencanaan yang lebih responsif terhadap mata pencaharian dan dinamika lahan setempat. Pendekatan ini sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029 yang memprioritaskan perbaikan kualitas perencanaan tata ruang dan lingkungan untuk mendukung pertumbuhan nasional. Terlepas dari adanya target tersebut—yang mencakup pertumbuhan ekonomi 8% dan penurunan intensitas emisi gas rumah kaca (GRK)—partisipasi desa dalam perencanaan tata ruang hingga kini masih terbatas (Wawancara 4).

Di antara hambatan utama yang dihadapi adalah belum lengkapnya pemetaan batas lahan. Di banyak daerah, data yang tersedia baru sampai pada tingkat kecamatan, sementara peta yang digunakan masih berskala 1:50.000 (Badan Informasi Geospasial [BIG], 2023; Wawancara 13). Pemerintah menargetkan peningkatan hingga skala 1:5.000 pada 2027/2028 untuk mendukung tata kelola daerah yang lebih terperinci (Wawancara 3, 4, 18).

Selain itu, tumpang tindih mandat antarkementerian turut mempersulit tata kelola ruang. Kementerian ATR/BPN mengelola kawasan nonhutan, sementara Kementerian Kehutanan (Kemenhut) membawahi kawasan hutan, kecuali taman hutan raya yang dikelola pemerintah provinsi. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menangani persoalan batas desa, sedangkan Kementerian Desa (Kemendes) berfokus pada pemetaan potensi pembangunan lokal (Wawancara 2, 4). Peran yang saling tumpang tindih ini mengakibatkan fragmentasi perencanaan dan tata kelola. Untuk mengatasinya, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemendagri) tengah menggodok peraturan untuk menyelesaikan konflik perencanaan tata ruang lintas tingkat pemerintahan dan kawasan hutan (Wawancara 4).

Lebih jauh, Kebijakan Satu Peta, yang bertujuan menghasilkan basis data geospasial tunggal dan terstandar, kini telah dialihkan dari Kemendagri ke Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahan. Kemendagri dan Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahan ditugaskan untuk menyelesaikan tumpang tindih tata ruang hingga 2029 (Wawancara 3). Kementerian ini juga tengah menyiapkan kebijakan pelengkap, yakni Kebijakan Satu Rencana Tata Ruang, yang akan memperluas cakupan data geospasial tidak hanya pada daratan, melainkan juga perairan, ruang udara, dan wilayah bawah tanah. Upaya ini menegaskan perlunya integrasi peran Kemendes secara formal dalam penetapan batas desa dan strategi pembangunan guna memastikan perencanaan tata ruang yang benar-benar inklusif dan selaras di seluruh tingkat.

Inti Sari Pembelajaran dari Studi Kasus

Antara Penguasaan Lahan dan Peningkatan Kesejahteraan

Selain mengalami kehilangan tutupan pohon secara drastis, Provinsi Riau dan Aceh menyimpan rekam jejak panjang isu-isu pertanahan yang tak kunjung tuntas (BPS, 2024; Global Forest Watch, 2024; Wawancara 5, 12). Penanganan akar masalah ini menjadi sangat mendesak, mengingat jumlah desa di Riau yang memiliki peta definitif masih kurang dari 20% (Wawancara 13). Di Provinsi Aceh, angkanya bahkan tidak mencapai 1%, dan ketiadaan rencana detail tata ruang (RDTR) di tingkat kabupaten akibat keterbatasan anggaran daerah kian menghambat pemetaan pemanfaatan dan pengembangan ruang (Wawancara 5).

Ketersediaan peta definitif memegang peranan krusial dalam menjamin dan memperkuat hak penguasaan lahan secara hukum, sekaligus meminimalkan potensi sengketa di masa depan. Kepastian hukum ini tidak hanya menjamin hak masyarakat atas lahan yang menjadi tumpuan penghidupan mereka, tetapi juga mendukung penyusunan dokumen RDTR. RDTR sendiri merupakan instrumen kebijakan utama dalam perencanaan tata ruang kabupaten untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja baru, dan menyederhanakan birokrasi (Wawancara 4, 7, 9, 10, 13, 14, 17; Ratih *et al.*, 2023).

Di tingkat masyarakat, baik di Aceh maupun Riau, konflik penguasaan lahan kerap muncul akibat benturan antara klaim hak atas tanah yang ditetapkan negara dan klaim adat, terutama di wilayah yang berbatasan dengan kawasan hutan. Lahan menjadi sumber penghidupan, permukiman, dan praktik budaya masyarakat sehingga hak penguasaannya menjadi aspek yang sangat menentukan dalam kehidupan mereka (PBB, 2012).

Selain ketidakjelasan batas wilayah, meningkatnya kebutuhan lahan akibat pesatnya pertumbuhan penduduk dan penggunaan industri, seperti perkebunan kelapa sawit dan pertambangan, makin memperburuk konflik penguasaan lahan di Kampar dan Indragiri Hulu (Riau) serta Aceh Singkil dan Subulussalam (Aceh) (FGD 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12). Pemerintah memang telah berupaya mengatasi konflik-konflik ini dengan membentuk lembaga, sistem hukum, dan forum diskusi publik. Namun, ketika diskusi publik tidak mencapai mufakat, bupati/wali kota memiliki kewenangan untuk menetapkan batas desa (FGD 1, 5; Wawancara 6, 9, 10, 11, 15, 20). Praktik ini mencerminkan pendekatan yang sifatnya dominan sentralistis, yang mengesampingkan peran masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Studi kasus kami di 28 desa di Aceh dan Riau menunjukkan bahwa penerapan PLUP memberikan kemajuan nyata dalam penetapan batas-batas desa. Hal ini membuktikan bahwa pendekatan inklusif yang digerakkan oleh masyarakat efektif dalam menyelesaikan sengketa yang telah berlangsung lama, serta mendorong perencanaan tata ruang yang lebih inklusif. PLUP juga membantu pemerintah kabupaten memperoleh masukan langsung dari tingkat lokal untuk penyusunan RTRW, Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS), dan RDTR. PLUP memberdayakan aspirasi dari akar rumput untuk memastikan keputusan pembangunan yang akurat (Azhari *et al.*, 2025).

Integrasi perencanaan provinsi (RTRWD) ke dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Riau telah diakomodasi sejak 2012 ketika Perda Tata Ruang tahun 1998 diperbarui. Akan tetapi, penyusunan peta definitif memerlukan proses perencanaan yang menyeluruh dan kompleks serta melibatkan berbagai pemangku kepentingan, yang sering kali terhenti di tingkat kabupaten.

Perencanaan partisipatif di tingkat desa dapat menghubungkan regulasi lokal dan regional yang kemudian diakui di tingkat nasional (Wawancara 13). Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Riau juga menekankan pentingnya menetapkan *holding zone* yang disepakati di kawasan hutan yang berkonflik. *Holding zone* berfungsi sebagai zona penyangga untuk meredam konflik sekaligus mengakomodasi kebutuhan masyarakat sebelum dialihkan untuk penggunaan lain. Areal Penggunaan Lain (APL) adalah kawasan nonhutan yang dapat diperuntukkan bagi kegiatan di luar kehutanan, seperti pertanian.

Pentingnya *holding zone* di kawasan hutan juga terlihat jelas di Aceh, yang menjadi rumah bagi Ekosistem Leuser. Sebagai provinsi dengan status daerah istimewa, tata kelola Aceh harus mengacu kepada qanun, yaitu dasar hukum yang setara dengan perda. Studi ini menemukan bahwa polemik kewenangan hukum atas Kawasan Ekosistem Leuser (KEL) masih belum terselesaikan. Qanun Aceh No. 7/2016 mengatur bahwa kawasan hutan di KEL dikelola sesuai dengan status dan fungsinya, sementara UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh menegaskan bahwa Pemerintah Aceh mengelola KEL. Ketentuan ini jelas bertentangan dengan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) No. 859/2016 yang menetapkan KEL sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) di bawah pengelolaan Pemerintah Pusat.

Beberapa keunggulan utama pengelolaan KEL oleh Pemerintah Aceh—bukan sebagai KSN—adalah (i) otonomi daerah lebih luas, (ii) pengembangan wilayah lebih fleksibel, (iii) pengelolaan lebih responsif, dan (iv) minimnya potensi benturan kepentingan/kewenangan. Namun, di samping keunggulan-keunggulan tersebut, terdapat pula sederet risiko yang perlu diantisipasi dengan cermat, seperti (i) kerusakan lingkungan, (ii) berkurangnya pengaruh langsung Pemerintah Pusat, (iii) menurunnya nilai konservasi, (iv) risiko ancaman terhadap keanekaragaman hayati, dan (v) citra buruk Indonesia di mata internasional akibat kerusakan lingkungan yang parah (Wawancara 7).

Terlepas dari tingkat pemerintahan mana yang mengelola *holding zone* KEL, PLUP dapat menjawab isu-isu strategis sembari menawarkan solusi alternatif bagi masyarakat. Sebagai contoh, PLUP menghasilkan kesepakatan terkait sistem zonasi yang memungkinkan masyarakat menanam komoditas perkebunan bernilai ekonomi dan ramah ekosistem lokal, seperti gambir, gaharu, jengkol, dan durian (FGD 2, 3). Keputusan ini memberi sumber pendapatan penting bagi masyarakat yang kehidupannya sangat bergantung kepada kawasan hutan di sekitarnya, sekaligus memperkuat ketahanan ekonomi dan menjadi insentif untuk melindungi ekosistem.

Perbedaan Kesiapan Perencanaan Tata Ruang antara Desa PLUP dan Non-PLUP

Desa-desanya yang telah menerapkan PLUP sudah selangkah lebih maju dalam mengamankan hak atas lahan beserta manfaat ekonominya dengan menyusun peta indikatif. Langkah berikutnya adalah menyempurnakan peta tersebut (menjadi peta definitif) dan mengintegrasikannya ke dalam rencana tata ruang daerah. Dengan demikian, proses perencanaan menjadi lebih efisien dan masyarakat dapat beralih ke sumber penghidupan yang lebih berkelanjutan. Di Kabupaten Kampar, desa-desanya PLUP telah mendapatkan pendampingan dari berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang meningkatkan kesadaran akan pentingnya mengintegrasikan proses perencanaan tata ruang demi mengamankan hak penguasaan lahan (FGD 9; Wawancara 16). Sebaliknya, sebagian besar desa non-PLUP di keempat kabupaten/kota dari studi bahkan belum memiliki peta indikatif dasar (FGD 1, 5, 8). Ketidakjelasan batas-batas wilayah ini memicu sengketa penguasaan lahan yang berlarut-larut.

Masalah lain yang muncul adalah praktik perampasan lahan oleh pemimpin adat, atau *ninik mamak*⁷. Di Kampar, *ninik mamak* memegang pengaruh besar; mereka mengawasi baik kawasan hutan maupun lahan produktif. Mereka berperan sebagai penengah dalam sengketa lahan dan mempertahankan tradisi pemberian lahan maksimal satu hektare kepada ahli warisnya, meski tidak memiliki hak legal atas lahan tersebut. Kondisi ini memperumit perencanaan tata ruang wilayah (Wawancara 13; FGD 8, 9). Akibatnya, perencanaan tata ruang menjadi sulit karena *ninik mamak* dapat mengklaim lahan mana pun tanpa memandang status kepemilikannya.

Di Kampar, satu desa bisa memiliki lebih dari tujuh *ninik mamak* yang memegang kuasa penuh atas lahan, terlepas dari siapa pemiliknya. Hal ini memperumit perencanaan tata ruang akibat adanya tumpang tindih klaim lahan dan maraknya praktik perampasan lahan. PLUP dapat mengungkap praktik-praktik ini ke permukaan. Sekalipun menjanjikan hasil positif secara jangka panjang, tahapan ini lebih rumit daripada penerapan PLUP yang membantu melindungi hak tanah adat dan meminimalkan konflik. Sebaliknya, kondisi ini berpotensi memicu penolakan terhadap reformasi dari pihak-pihak yang diuntungkan oleh tata kelola di bawah kendali *ninik mamak* (FGD 8; Wawancara 11, 14, 15, 16). Tabel 3 merangkum perbedaan-perbedaan utama antara desa yang menerapkan PLUP dan yang tidak.

⁷ *Ninik mamak* adalah pemimpin adat dari Minangkabau, Sumatra Barat.

Tabel 3.
Perbedaan antara Desa PLUP dan Non-PLUP

	Desa PLUP	Desa Non-PLUP
Peta dan Batas Desa	<ul style="list-style-type: none"> Memiliki peta definitif dengan skala detail hingga 1:250 atau 1:1.000 Pemanfaatan dan tutupan lahan terdefinisi dengan jelas Sudah dilakukan pemetaan batas desa 	<ul style="list-style-type: none"> Hanya memiliki peta indikatif yang berasal dari peta dasar untuk perencanaan tata ruang (mengandalkan peta topografi Indonesia dari BIG atau citra ortorektifikasi resolusi tinggi untuk pemetaan batas pada skala 1:25.000 dan 1:10.000) Pemanfaatan dan tutupan lahan tidak terdefinisi dengan jelas Tidak ada pemetaan batas desa
Kepemilikan Lahan, Sistem Zonasi, HCV-HCS, dan Arahan Pemanfaatan Ruang	<ul style="list-style-type: none"> Proporsi pemanfaatan dan tutupan lahan untuk setiap fungsi terdefinisi dengan jelas (misalnya: kawasan hutan, permukiman, perkebunan, dan pertanian) Status kepemilikan lahan dibedakan secara jelas antara milik negara, korporasi, dan masyarakat Potensi sumber daya sudah terpetakan, mencakup modal alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kelembagaan (termasuk potensi HCV-HCS) Sistem zonasi disusun bersama masyarakat, membedakan pola ruang (lahan budi daya dan kawasan lindung) untuk tujuan konservasi dan pembangunan 	<ul style="list-style-type: none"> Pemanfaatan dan tutupan lahan tidak terdefinisi dengan jelas; umumnya hanya berdasarkan estimasi/klaim Tidak ada pembedaan yang jelas atas status kepemilikan lahan Potensi sumber daya belum terpetakan Tidak memiliki sistem zonasi yang penyusunannya melibatkan masyarakat
Ketersediaan Dokumen Isu Terkini dan Strategis	Isu-isu yang diusulkan masyarakat sudah diidentifikasi dan terdokumentasi dengan jelas	Isu-isu yang diusulkan masyarakat belum diidentifikasi dan terdokumentasi dengan jelas
Program Desa dan Strategi Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> Peta jalan (<i>roadmap</i>) strategi, pengelolaan program, dan pemetaan pemangku kepentingan untuk penghidupan berkelanjutan telah dimasukkan ke dalam anggaran dan alokasi Dana Desa Peta jalan juga mendukung program-program perlindungan atau restorasi, yang dapat mengakses sumber pendanaan seperti pembayaran jasa lingkungan (<i>payment for ecosystem services</i> atau PES) atau pembiayaan karbon 	Program dan strategi hanya mengacu kepada prioritas-prioritas yang telah ditentukan secara terpusat dalam anggaran Dana Desa
Pemangku Kepentingan; Peran dan Kelembagaan	<ul style="list-style-type: none"> Perangkat desa Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Kelompok tani Dinas Pertanian kabupaten Dinas Lingkungan Hidup Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa LSM Masyarakat 	Hanya perangkat desa yang terlibat

Meningkatkan Kesadaran Konservasi, Kearifan Lokal, dan Kerja Sama Multipihak

Desa Singgersing dan Namo Buaya—dua desa PLUP di Kabupaten Subulussalam, Provinsi Aceh—menjadi contoh nyata bagaimana PLUP dapat menghasilkan solusi konkret berbasis masyarakat. Melalui proses PLUP, kedua desa mencapai kesepakatan bersama untuk mengonversi lahan mereka menjadi hutan adat demi melindungi lingkungan. Terletak di hulu daerah aliran sungai dan dikelilingi perkebunan kelapa sawit yang luas, kawasan ini kerap menghadapi banjir, longsor, dan erosi tanah. Permohonan perubahan status menjadi hutan adat saat ini sedang dalam proses peninjauan oleh Kemenhut. Kasus ini menyoroti pentingnya pendekatan partisipatif untuk menjawab tantangan strategis lingkungan serta mendorong solusi berbasis musyawarah yang dipimpin masyarakat.

Sebaliknya, pemanfaatan lahan di kabupaten-kabupaten di Provinsi Riau sangat dipengaruhi tokoh adat, seperti ninik mamak di Kampar dan Talang Mamak⁸ di Indragiri Hulu. Jika dibandingkan, Talang Mamak memiliki kewenangan yang lebih terbatas daripada ninik mamak, yakni hanya berkaitan dengan kawasan hutan lindung di Taman Nasional

⁸ Talang Mamak adalah komunitas adat yang berasal dari Riau dan sebagian besar tinggal di kawasan hutan, seperti Taman Nasional Bukit Tigapuluh.

Bukit Tigapuluh. Pelibatan ninik mamak dalam diskusi pemetaan lahan yang dilakukan Bappeda Provinsi Riau sejak 2014 tidak juga membuahkan hasil (Wawancara 13). Kasus ini menegaskan perlunya peningkatan kapasitas masyarakat lokal dalam perencanaan tata ruang, bukan semata mengandalkan kepemimpinan tradisional.

Kekuatan kapasitas masyarakat lokal yang tinggi terlihat di Provinsi Aceh melalui gaya kepemimpinan adat mukim.⁹ Sistem ini memiliki tradisi kuat yang menjunjung keterlibatan masyarakat dalam perencanaan tata ruang. Mukim membawahi beberapa desa serta bertanggung jawab atas pengelolaan kepemilikan lahan dan penyelesaian sengketa tanah. Di samping itu, Provinsi Aceh telah memiliki sistem berbasis masyarakat yang mengatur pemanfaatan lahan tertentu, seperti kegiatan penebangan, untuk menjamin keberlanjutan dan mencegah deforestasi (Wawancara 8).

Perencanaan tata ruang sifatnya vital dalam mengarahkan pembangunan nasional, sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 25/2004. Prosesnya tidak hanya melibatkan otoritas langsung, seperti Bappeda dan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR), tetapi juga instansi terkait lainnya, seperti Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD).

Di Aceh dan Riau, DPMD berperan aktif di tingkat kabupaten melalui kerja sama erat dengan desa dan masyarakat. Fokus utama mereka adalah memantau penggunaan Dana Desa untuk memperkuat tata kelola serta kapasitas kelembagaan desa (Wawancara 16, 19). Namun, secara umum, dana ini tidak dialokasikan untuk perencanaan tata ruang. Hanya desa-desa PLUP di Aceh yang mengalokasikan hingga 10% Dana Desa untuk perencanaan tata ruang, yang menunjukkan terbangunnya kesadaran masyarakat berkat PLUP (Azhari *et al.*, 2025; FGD 1; Wawancara 2).

Di samping itu, peran camat dalam perencanaan tata ruang masih terbatas. Camat utamanya menghubungkan komunikasi antara bupati dan lembaga-lembaga desa (Wawancara 21). Untuk memperkuat dan mengefisienkan integrasi perencanaan tata ruang di tingkat lokal, diperlukan perluasan peran camat melalui peningkatan kapasitas, pemahaman tentang RTRW, keterampilan/pengetahuan terkait penganggaran untuk pemanfaatan lahan berkelanjutan, serta kemampuan membangun kolaborasi multipihak.

Integrasi PLUP: Lebih dari Sekadar Perencanaan Tata Ruang

Pemerintah Indonesia, melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 23/2021, menargetkan penggabungan Kebijakan Satu Peta dan Kebijakan Satu Data menjadi Kebijakan Satu Rencana Tata Ruang. Dengan digabungkannya kebijakan ini, wilayah Indonesia akan dipetakan secara terperinci pada skala 1:5.000. Target utamanya adalah memetakan potensi sumber daya untuk mendukung perencanaan pembangunan melalui RDTR yang menunjang kegiatan ekonomi dan mendorong pembangunan berkelanjutan.

Akan tetapi, setelah empat tahun berjalan, RDTR yang berhasil ditetapkan bahkan tidak mencapai 20% (Santo *et al.*, 2025). Rendahnya capaian ini terutama dipengaruhi oleh minimnya komitmen pemerintah daerah dalam menyusun RDTR, disertai dengan keterbatasan alokasi anggaran dan lemahnya koordinasi lintas sektor yang melibatkan masyarakat lokal. PLUP yang bersifat *bottom-up* dapat menjadi solusi untuk mengatasi tantangan ini, serta mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. PLUP dapat dibiayai melalui Dana Desa yang bersumber langsung dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun Alokasi Dana Desa dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

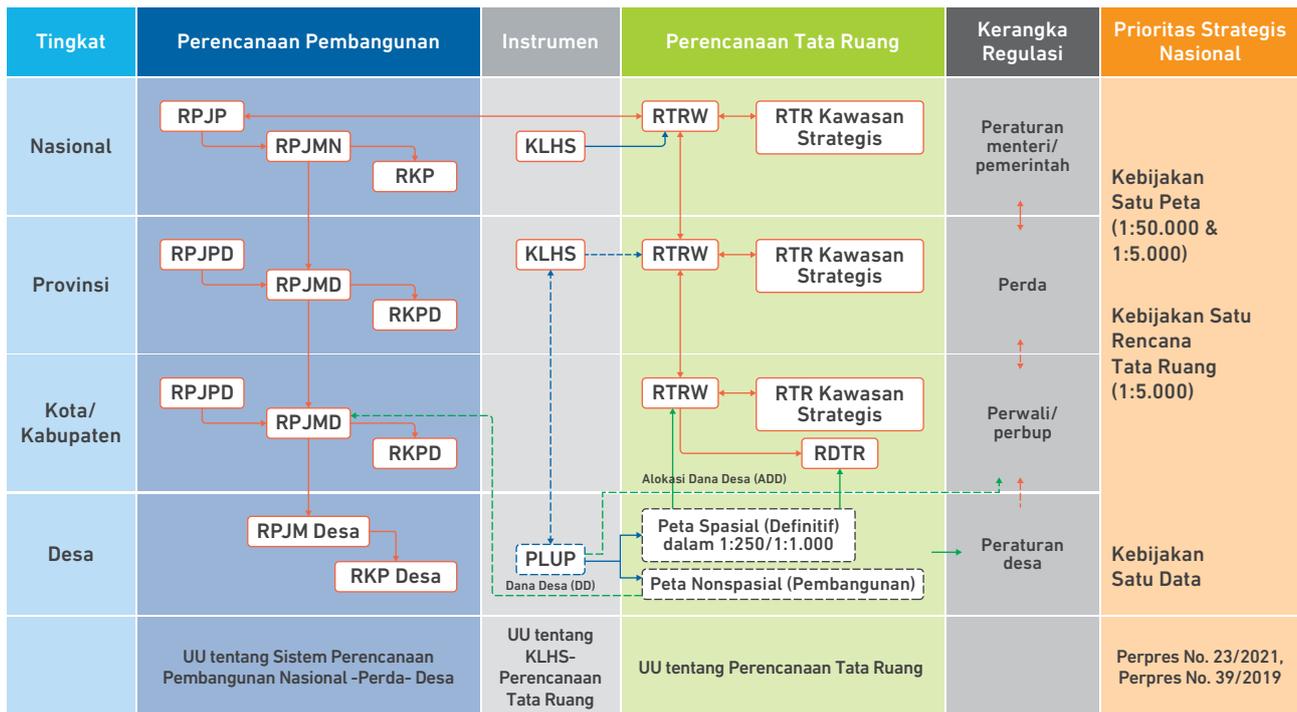
Sejak diperkenalkan pada 2015, Dana Desa lebih banyak dialokasikan untuk pembangunan fisik, seperti perbaikan infrastruktur, daripada nonfisik (Bachtiar *et al.*, 2018). Walaupun terbukti menghasilkan pembangunan yang kasatmata, hal ini belum tentu berkontribusi langsung terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat petani. Ketika kesejahteraan sulit tercapai, mereka pun terdorong untuk memperluas lahan pertanian ke kawasan hutan.

⁹ Mukim adalah sistem adat di Aceh yang dipimpin seorang imum mukim (kepala mukim).

PLUP mengakomodasi perencanaan tata ruang maupun pembangunan melalui partisipasi inklusif dalam pemetaan spasial dan nonspasial (ditunjukkan pada Gambar 2). Peta-peta ini dapat menjadi landasan revisi RDTR dan RTRW, serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). RPJMD dapat menjadi titik awal untuk membangun komitmen pemerintah daerah dan diberi pengakuan secara hukum melalui perwali dan perbup.

Penyelesaian RDTR juga merupakan komitmen nasional. Rencana Strategis Kementerian ATR/BPN memuat target penyelesaian RDTR di seluruh 38 provinsi hingga tingkat kabupaten/kota pada 2028. Komitmen ini sejalan dengan tujuan utama pemerintah dalam Kebijakan Satu Rencana Tata Ruang dan Kebijakan Satu Peta.

Gambar 2.
Integrasi PLUP ke dalam Perencanaan Tata Ruang dan Pembangunan
untuk Mencapai Prioritas-Prioritas Strategis Nasional



Sumber: Kompilasi penulis berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait

Rekomendasi Kebijakan

Meski peraturan perundang-undang yang berlaku telah menekankan pentingnya partisipasi masyarakat, perencanaan tata guna lahan di Indonesia masih didominasi pendekatan yang sifatnya sentralistik. Berdasarkan hasil wawancara, FGD, dan studi kasus di 28 desa pada empat kabupaten di Provinsi Aceh dan Provinsi Riau, temuan kami menggarisbawahi pentingnya PLUP serta potensinya untuk diintegrasikan ke dalam proses perencanaan tata ruang dan pembangunan. Beralih ke paradigma partisipatif adalah proses yang tidak sederhana dan memerlukan penerapan secara bertahap dan terencana. Untuk mendukung transisi ini, kami merekomendasikan sejumlah kebijakan jangka pendek, menengah, dan panjang berikut.

Langkah Jangka Pendek

Pertama, PLUP perlu diterapkan dan dijalankan melalui FPR sebagai proses wajib dalam perencanaan tata ruang dan pembangunan di tingkat lokal, sebagaimana diamanatkan dalam PP No. 21/2021. Daripada mengembangkan kerangka yang sepenuhnya baru, akan lebih realistis untuk mengoptimalkan pelaksanaan regulasi yang sudah ada. Selain itu, perlu dilakukan upaya untuk meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan lokal terhadap pendekatan partisipatif.

Pelaksanaan FPR juga perlu dievaluasi secara berkala untuk menyempurnakan penerapannya. Sebagai wadah multipihak, FPR memberi ruang bagi aktor-aktor lokal untuk menyampaikan kebutuhan serta mengoptimalkan potensi pembangunan di daerah sehingga memperkuat inklusivitas dan partisipasi dari akar rumput. Bupati dan wali kota memegang peran sentral untuk memastikan bahwa FPR melibatkan masyarakat dan aparat hingga tingkat desa, demi menjamin transparansi dan akuntabilitas dalam seluruh proses perencanaan dan pengambilan keputusan.

Prioritas Jangka Menengah

Untuk meningkatkan efektivitas perencanaan partisipatif, para pejabat pemerintah dan pembuat kebijakan perlu mengarahkan fokus pada tujuan strategis jangka menengah. Salah satu langkah penting adalah memformalkan pembelajaran dari FPR berbasis PLUP ke dalam suatu dokumen perencanaan pembangunan dan tata ruang. Instrumen ini perlu disesuaikan dengan konteks lokal agar tetap relevan dan berkelanjutan.

Tahap ini mencakup upaya mengadvokasikan praktik-praktik terbaik dalam PLUP dan secara bertahap merumuskannya menjadi petunjuk teknis (juknis) resmi di tingkat kabupaten/kota maupun nasional. Kementerian ATR/BPN dapat memimpin koordinasi upaya ini atas kerja sama dengan Kemendagri dan Kemendes, dengan diawasi Kemenko Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah serta arahan dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).

Hal yang tak kalah penting adalah memastikan bahwa juknis tersebut selaras—dan tidak justru bertentangan—dengan regulasi di tingkat yang lebih tinggi. Dengan demikian, masukan partisipatif dapat diintegrasikan ke dalam proses teknokratik. Setelah disusun, juknis ini dapat menjadi acuan praktis dalam perencanaan partisipatif di tingkat lokal.

Tujuan Jangka Panjang

Dalam jangka panjang, pengetahuan kelembagaan dan juknis yang telah disusun seyogianya dijadikan landasan untuk mengintegrasikan pendekatan partisipatif ke dalam kerangka hukum dan regulasi yang sudah ada, khususnya pada instrumen-instrumen penataan ruang, seperti RTRW, KLHS, dan RDTR. Upaya ini dapat mencakup revisi UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional No. 11/2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Pemerintah No. 21/2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, misalnya dengan mewajibkan PLUP di tingkat desa.

Untuk memastikan keselarasan antara perencanaan tata ruang dan strategi pembangunan jangka menengah hingga panjang, PLUP memerlukan landasan hukum yang lebih kuat. Hal ini mencakup penerbitan peraturan di tingkat daerah, seperti perwali atau perbup, dan bila perlu, ditingkatkan menjadi perda. Instrumen-instrumen hukum ini akan membantu integrasi formal pendekatan *bottom-up* dari tingkat desa ke dalam proses perumusan kebijakan. Dengan demikian, perencanaan tata guna lahan partisipatif menjadi bagian yang menyatu dan permanen dalam sistem perencanaan di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Abram, N.K., Kerrie, E.M., Wilson, A., Davis, J.T., Jessie, A., Wells, M. A., Budiharta, S., Durrant, A., Fakhruzzi, F., Runting, R.K., Gaveau, D., Mengersen, K. (2017). Oil palm–community conflict mapping in Indonesia: A case for better community liaison in planning for development initiatives. *Applied Geography* (78): pp 33–44. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2016.10.005>
- Azhari, Amin, Baginda, Angkat, B. (2025, 5 Februari). Workshop and Multi-stakeholders Forum: Integration PLUP Result in Regional Spatial and Development Planning Policy, Subulussalam City, Aceh Province.
- Bachtiar, P. P. Kurniawan, A. Sedyadi, G.S.M., Diningrat, R. A. Ruhmaniyati, and Alifia, U. (2018). Pemanfaatan Dana Desa, SMERU Buletin No.2.
- Badan Informasi Geospasial (BIG). (2023). Keputusan Badan Informasi Geospasial No.16 Tahun 2023 Tentang Wali Data Informasi Geospasial Tematik. https://geoportal.esdm.go.id/home/storage/images/file/C4IGb_SK_KEPALA_NO_16_TAHUN_2023_WALI_DATA_INFORMASI_GEOSPASIAL_TEMATIK.pdf
- Badan Pusat Statistik. (2023). Indonesia Population Projection 2020–2050 Result of Population Census 2020. <https://www.bps.go.id/en/publication/2023/05/16/fad83131cd3bb9be3bb2a657/indonesia-population-projection-2020-2050-result-of-population-census-2020.html>
- Barbieri, A.F., Guedes, G.R., Onofre dos Santos, R. (2021). Land use systems and livelihoods in demographically heterogeneous frontier stages in the amazon. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211464520301093>
- Chambers, R., Conway, G.R. (1991). Sustainable rural livelihoods: practical concepts for the 21st century. <https://www.ids.ac.uk/download.php?file=files/Dp296.pdf>
- Dharmawan, A. H., Mardiyansih, D. I., Komarudin, H., Ghazoul, J., Pacheco, P., & Rahmadian, F. (2020). Dynamics of Rural Economy: A Socio-Economic Understanding of Oil Palm Expansion and Landscape Changes in East Kalimantan, Indonesia. *Land*, 9(7), 213. <https://doi.org/10.3390/land9070213>
- Direktorat Jenderal Perkebunan (Ditjenbun). (2023). Chapter 1: Palm Oil. Jakarta: Statistical of National Leading Estate Crops Commodity 2021–2023.
- Earthworm Foundation. (2024). Laporan PLUP Desa Sanglap.
- Earthworm Foundation. (2025). Riau and Aceh Landscape – Indonesia.
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2013). Participatory Land Use Planning Workshop Proceedings: Working Paper 5.
- Global Forest Watch (GFW). (2024). Indonesia Tree Cover Loss and Gain. <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/IDN>
- IFAD. (2014). How to do Participatory land-use planning. <https://www.ifad.org/documents/38714170/40184028/How+to+do+participatory+land-use+planning/5b7640a2-113d-4571-bc1b-3dd34ab30d30>
- KEHATI. (2019). Hutan Kita Bersawit, Jakarta: Statistics Indonesia (Badan Pusat Statistik) (2024). Luas Lahan Tanaman Perkebunan Menurut Provinsi. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTMxIzI=/luas-tanaman-perkebunan-menurut-provinsi.html>
- Kementerian PPN/Bappenas. (2025). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029: Bersama Indonesia Maju Menuju Indonesia Emas 2045. [https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/dokumenbappenas/konten/Dokumen%202025/Konten/Relayout%20Narasi%20RPJMN%20Tahun%202025-2029%20\(2\).pdf](https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/dokumenbappenas/konten/Dokumen%202025/Konten/Relayout%20Narasi%20RPJMN%20Tahun%202025-2029%20(2).pdf)
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), Badan Informasi Geospasial (BIG), dan Kementerian Pertanian (Kementan). (2019). Tutupan Sawit di Indonesia. Jakarta: Analisis Citra Satelit 2014–2016.
- Lambin, E.F., Geist, H. (2006). Land-Use and Land-Cover Change: Local Processes and Global Impacts. <https://link.springer.com/book/10.1007/3-540-32202-7>
- Lestari, A. (2024). Urgensi Pembaharuan Undang-Undang Desa (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014) Terkait Standarisasi Implementasi Kebijakan Tata Ruang Desa. <https://ifrelresearch.org/index.php/Doktrin-widyakarya/article/download/2707/2434/10021>
- Niravita, A., Wahanisa, R., Suhadi, S., Anitasari, R. F., & Wedhatami, B. (2021). Community Involvement in Spatial Planning: A Study of Public Participation in Lerep Tourism Village Perspective of Indonesian Spatial Planning Law. *Unnes Law Journal: Jurnal Hukum Universitas Negeri Semarang*, 7(2), 237–256. <https://doi.org/10.15294/ulj.v7i2.45745>
- Ratih, Putera, R. E., Koeswara, H. (2023). Analysis of Implementation of OSS–RBA Policy in Padang City. *Journal of Public Administration and Government*, 5(2), 203–218. <https://doi.org/10.22487/jpag.v5i2.1006>

Perserikatan Bangsa-Bangsa [PBB]. (2012). *Land and Conflict: Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict*.

Santo D., Achسانی, N.A., Rustiadi, E., Buono, A. (2025). Accelerating spatial planning in Indonesia: Critical points and improvement initiatives for detailed spatial plan. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*. 9(1): 10506. <https://doi.org/10.24294/jipd10506>

Suryadi, Dharmawan, A. H., Barus, B. (2020). Ekspansi dan Konflik Perkebunan Kelapa Sawit: Kasus di Desa Terantang Manuk, Kabupaten Pelalawan, Riau. <https://doi.org/10.22500/8202031914>

Syaban, A.S.N., Appiah-Oppoku, S. (2024). Unveiling the Complexities of Land Use Transition in Indonesia's New Capital City IKN Nusantara: A Multidimensional Conflict Analysis. <https://www.mdpi.com/2073-445X/13/5/606>

Lampiran

Lampiran A. Daftar Wawancara

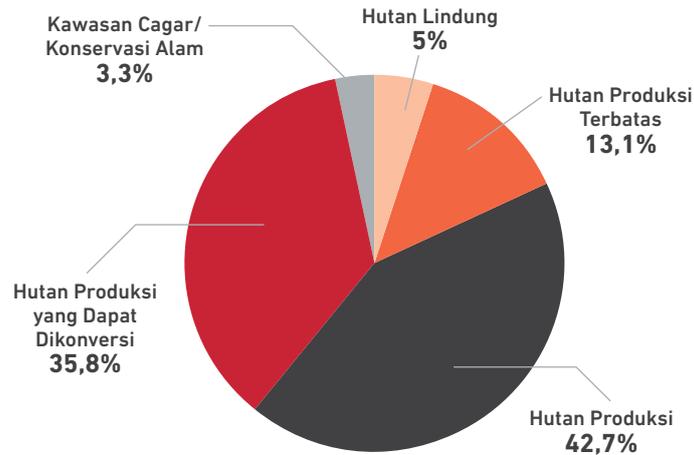
- Wawancara 1 – Kementerian ATR/BPN (6 Mei 2025). Komunikasi pribadi.
- Wawancara 2 – Kemendes (2 Mei 2025). Komunikasi pribadi.
- Wawancara 3 – Kemenko Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah (17 April 2025). Komunikasi pribadi.
- Wawancara 4 – Kementerian PPN (14 Maret 2025). Komunikasi pribadi.
- Wawancara 5 – Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK) Provinsi Aceh (26 Februari 2025). Komunikasi pribadi.
- Wawancara 6 – Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Provinsi Aceh (10 Februari 2025). Wawancara luring.
- Wawancara 7 – Bappeda Provinsi Aceh (10 Februari 2025). Wawancara luring.
- Wawancara 8 – HAKA di Provinsi Aceh (10 Februari 2025). Wawancara luring.
- Wawancara 9 – Perwakilan Pemerintah Kota Subulussalam, Provinsi Aceh (6 Februari 2025). Wawancara luring.
- Wawancara 10 – Perwakilan Pemerintah Kabupaten Aceh Singkil, Provinsi Aceh (7 Februari 2025). Wawancara luring.
- Wawancara 11 – Dinas PUPR Provinsi Riau (23 Januari 2025).
- Wawancara 12 – Dinas LHK Provinsi Riau (23 Januari 2025).
- Wawancara 13 – Bappeda Provinsi Riau (23 Januari 2025).
- Wawancara 14 – Bappeda Kabupaten Kampar, Provinsi Riau (21 Januari 2025).
- Wawancara 15 – Dinas PUPR Kabupaten Kampar, Provinsi Riau (21 Januari 2025).
- Wawancara 16 – Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Kampar, Provinsi Riau (21 Januari 2025).
- Wawancara 17 – Bappeda Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau (20 Januari 2025).
- Wawancara 18 – Dinas ATR/BPN Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau (20 Januari 2025).
- Wawancara 19 – DPMD Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau (20 Januari 2025).
- Wawancara 20 – Dinas PUPR Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau (20 Januari 2025).
- Wawancara 21 – Camat Kuala Cenaku, Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau (18 Januari 2025).

Lampiran B. Daftar FGD

- FGD 1 – Kota Subulussalam, Lembaga (5 Februari 2025).
- FGD 2 – Kecamatan Sultan Daulat, Kota Subulussalam, Masyarakat (9 Februari 2025).
- FGD 3 – Kecamatan Penanggalan, Kota Subulussalam, Masyarakat (6 Februari 2025).
- FGD 4 – Kecamatan Rundeng, Kota Subulussalam, Masyarakat (6 Februari 2025).
- FGD 5 – Kabupaten Aceh Singkil, Lembaga (7 Februari 2025).
- FGD 6 – Kecamatan Danau Paris, Kabupaten Aceh Singkil, Masyarakat (8 Februari 2025).
- FGD 7 – Kecamatan Kota Baharu, Kabupaten Aceh Singkil, Masyarakat (8 Februari 2025).
- FGD 8 – Desa Sungai Sariak & IV Koto Setingkai, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, Lembaga dan Masyarakat (17 Januari 2025).
- FGD 9 – Desa Kebun Tinggi, Pangkalan Kapas, Ludai, Lubuk Bigau, Balung, Dua Sepakat, Koto Lama, dan Tanjung Karang, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, Lembaga dan Masyarakat (22 Januari 2025).
- FGD 10 – Desa Pulau Jumat & Sukajadi, Kecamatan Kuala Cenaku, Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau, Lembaga dan Masyarakat (18 Januari 2025).
- FGD 11 – Desa Rantau Bakung, Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau, Lembaga dan Masyarakat (18 Januari 2025).
- FGD 12 – Desa Kampung Jawa, Rantau Mapesai, dan Kampung Pulau, Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau, Lembaga dan Masyarakat (19 Januari 2025).

Lampiran C. Data dan Grafik Referensi

Gambar C.1.
Sebaran Perkebunan Kelapa Sawit menurut Fungsi Kawasan Hutan

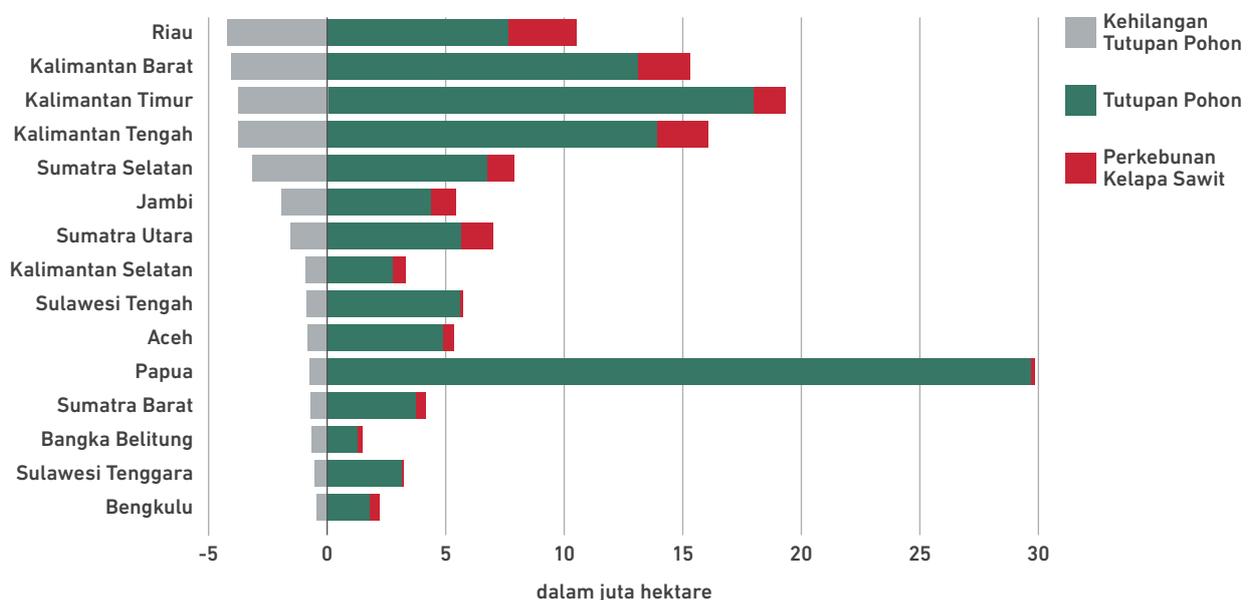


Sumber: diadaptasi dari KPK, LAPAN, BIG, dan Kementan (2019)

Tabel C.1.
Deskripsi Jenis Kawasan Hutan

Kawasan Cagar/ Konservasi Alam	Kawasan dengan karakteristik ekologis khusus yang ditujukan untuk menjaga keanekaragaman hayati, baik flora maupun fauna, beserta ekosistemnya.
Hutan Lindung	Kawasan hutan yang utamanya berfungsi sebagai sistem penyangga ekologis, termasuk regulasi air, pencegah banjir, pengendali erosi, pelindung dari intrusi air laut, serta menjaga kesuburan tanah.
Hutan Produksi Terbatas	Terletak di luar kawasan hutan lindung dan konservasi, dengan skor 125–174 berdasarkan faktor kemiringan lereng, tanah, dan curah hujan. Umumnya diperuntukkan bagi produksi kayu terbatas.
Hutan Produksi	Terletak di luar kawasan hutan lindung dan konservasi, dengan skor kurang dari 125 berdasarkan faktor kemiringan lereng, tanah, dan curah hujan. Tujuan utamanya adalah memproduksi kayu, bubur kayu (pulp), kayu bakar, dan/atau hasil hutan bukan kayu.
Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi	Hutan produktif maupun tidak produktif yang dapat dialokasikan untuk pembangunan di luar sektor kehutanan, seperti pengembangan pertanian.

Gambar C.2.
Tutupan Hutan dan Kehilangan Tutupan Pohon pada 2001–2023, dan Luas Perkebunan Kelapa Sawit di Berbagai Provinsi di Indonesia



Sumber: perhitungan penulis berdasarkan Global Forest Watch [GFW] (2024) dan BPS (2024)

Tabel C.2.
Peraturan-Peraturan Utama dalam Perencanaan Tata Ruang dan Pembangunan di Indonesia

Peraturan	Relevansi Kontekstual
UU No. 6/2023 tentang Cipta Kerja	Mengatur digitalisasi RDTR.
PP No. 21/2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang	Peraturan pelaksana UU Cipta Kerja di bidang penataan ruang, yang mengatur tata cara perencanaannya, termasuk RTR dan RDTR.
UU No. 3/2024 tentang Desa	Menegaskan kewenangan desa dalam perencanaan dan pengelolaan tata ruang di tingkat desa berdasarkan kearifan lokal dan prinsip keberlanjutan.
Peraturan Menteri ATR/BPN No. 5/2022 tentang Tata Cara Pengintegrasian Kajian Lingkungan Hidup Strategis dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang	Mengatur tata cara pengintegrasian KLHS dalam perencanaan tata ruang.
UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	Menetapkan lima pendekatan dalam perencanaan pembangunan nasional: politik, teknokratik, partisipatif, dari atas ke bawah (<i>top-down</i>), dan dari bawah ke atas (<i>bottom-up</i>); menekankan keterlibatan masyarakat sebagai inti sistem.

Tabel C.3.
Usulan Integrasi dari Perspektif Pemangku Kepentingan

	Konteks Saat Ini		Konteks Integrasi yang Diusulkan	
	Perencanaan Tata Ruang	Perencanaan Pembangunan	Perencanaan Tata Ruang	Perencanaan Pembangunan
Nasional		Bappenas		Bappenas
	Kemendagri	Kemendes	Kemendagri	Kemendes
	Kementerian ATR/BPN		Kementerian ATR/BPN	
	Kemenhut		Kemenhut	
	Kementerian Kelautan dan Perikanan		Kementerian Kelautan dan Perikanan	
			Kemendes	
Provinsi	Dinas PUPR provinsi Dinas Kehutanan provinsi	Bappeda Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	Dinas PUPR provinsi Dinas Kehutanan provinsi	Bappeda Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
Kabupaten/ Kota	Dinas PUPR kabupaten/ kota Dinas Kehutanan kabupaten/ kota	Bappeda kabupaten/kota Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa kabupaten	Dinas PUPR kabupaten/ kota Dinas Kehutanan kabupaten/ kota	Bappeda kabupaten/kota Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa kabupaten
Desa	Belum ada konteks	BPD Perangkat administratif (Kepala dan staf desa)		BPD Perangkat administratif (Kepala dan staf desa)

Ucapan Terima Kasih

Ringkasan kebijakan ini disusun oleh Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) dengan dukungan pendanaan dari Yayasan Hutan Tropis (Earthworm Foundation), Swisscontact, dan sebagian melalui pendanaan dari Walmart Foundation. Analisis dalam dokumen ini didasarkan pada implementasi PLUP di Provinsi Aceh melalui Program Sustainable Landscape of Leuser Alas-Singkil River-basin (SLPI LASR) yang dijalankan oleh kedua organisasi tersebut dengan dukungan dari SECO, serta di Provinsi Riau melalui Landscape Program yang dipimpin oleh Earthworm Foundation dan mitranya dengan dukungan dari Walmart Foundation. Inisiatif ini merupakan bagian dari upaya program untuk menghasilkan pendekatan berbasis bukti, dengan tujuan mendukung dialog kebijakan dan mendorong model tata kelola lanskap berkelanjutan yang dapat direplikasi secara lebih luas.

Temuan, kesimpulan, dan rekomendasi yang dipaparkan dalam laporan ini sepenuhnya merupakan pandangan penulis dan tidak serta-merta mencerminkan opini Walmart Foundation, Earthworm Foundation, maupun Swisscontact.

Tentang Yayasan Hutan Tropis (Earthworm Foundation)

Earthworm Foundation adalah organisasi nirlaba berbasis dampak yang bekerja sama dengan sektor usaha, masyarakat sipil, komunitas, dan pemerintah untuk mengurangi dampak negatif pengadaaan bahan baku terhadap manusia dan bumi. Tim ahli di bidang rantai pasok, sosial, dan lingkungan bekerja di lima benua untuk memperbaiki kondisi kehidupan masyarakat, hutan, dan tanah yang terdampak oleh produksi kakao, kemasan, kelapa sawit, karet, dan komoditas lainnya. Di Indonesia, Earthworm Foundation menjalankan kegiatannya melalui Yayasan Hutan Tropis dan saat ini aktif di lanskap Aceh dan Riau. Cari tahu lebih lanjut mengenai Earthworm Foundation di <https://earthworm.org/>

Tentang Swisscontact

Swisscontact adalah organisasi nirlaba independen di bidang pembangunan yang berdiri pada 1959 atas prakarsa sektor swasta dan masyarakat sipil Swiss. Kegiatannya berfokus pada pengembangan ekonomi berkelanjutan yang dipimpin sektor swasta serta peningkatan kualitas hidup masyarakat di negara berkembang dan baru berkembang. Salah satu fokus utamanya adalah memperkuat keterampilan individu dan meningkatkan daya saing dunia usaha. Saat ini, Swisscontact menjalankan 133 proyek di 41 negara. Di Indonesia, Swisscontact telah melaksanakan lebih dari 20 proyek multitalahun sejak 1974 di bidang pertanian berkelanjutan, pengembangan keterampilan, pariwisata berkelanjutan, ekosistem perdagangan kewirausahaan, serta kota hijau. Kunjungi situs web www.swisscontact.org untuk informasi lebih lanjut.

Ringkasan kebijakan ini disusun oleh CIPS dengan dukungan pendanaan dari Earthworm Foundation dan Swisscontact. Analisis dalam dokumen ini difokuskan pada implementasi PLUP di dua provinsi di Indonesia: program Leuser Alas Singkil Riverbasin (LASR) di Aceh yang dijalankan oleh Earthworm Foundation dan Swisscontact, serta program lanskap Riau yang dipimpin oleh Earthworm Foundation bersama berbagai mitranya.

Seluruh isi ringkasan kebijakan ini menjadi tanggung jawab penuh CIPS dan tidak serta-merta mencerminkan pandangan atau posisi Earthworm Foundation maupun Swisscontact.

Tentang Program PLUP

Earthworm Foundation dan Swisscontact melaksanakan Proyek SLPI-LASR (program bilateral Swiss-Indonesia), di mana PLUP merupakan salah satu kegiatan utamanya. Wilayah kerja program ini mencakup Kabupaten Subulussalam, Aceh Singkil, dan Aceh Tenggara, serta sebagian wilayah Kabupaten Aceh Selatan. Selain itu, Earthworm Foundation juga menjalankan kegiatan PLUP dalam proyek lanskap berkelanjutan yang berbeda di Provinsi Riau, dengan dukungan dari para mitranya. Studi kebijakan ini akan berfokus pada wilayah-wilayah berikut: Kabupaten Subulussalam dan Aceh Singkil (Provinsi Aceh) dan Kabupaten Kampar dan Indragiri Hulu (Provinsi Riau).

Penulis turut mengucapkan terima kasih kepada Aldia Sarah Firdausi dan Andree Surianta atas dukungannya yang berharga dalam penelitian ini.



Yayasan Hutan Tropis

TENTANG PENULIS

Rahmad Supriyanto adalah *Senior Research and Policy Analyst* di CIPS. Dia adalah seorang ahli pertanian berkelanjutan dengan keahlian dalam penelitian sistem agri-pangan di Indonesia, Turki, dan Inggris, dengan fokus pada praktik berkelanjutan, dampak ekologi, dan kesehatan tanah. Ia telah memberikan rekomendasi kebijakan kepada Organisasi Pangan dan Pertanian PBB serta menyusun pedoman untuk lembaga standar dan asosiasi petani. Sebelum bergabung dengan CIPS, ia bekerja sebagai konsultan sistem agri-pangan, agronom di perusahaan multinasional, dan peneliti. Ia memiliki gelar MSc dalam bidang Pertanian Berkelanjutan dan Ketahanan Pangan dari *Newcastle University* dan gelar BSc dalam bidang Teknik Pangan dari *Istanbul Technical University*.

Maria Dominika adalah *Research and Policy Analyst* di CIPS. Dia meraih gelar sarjana Ilmu Politik dari Universitas Padjadjaran Bandung, yang diselesaikannya dengan beasiswa dari Bank Indonesia. Monik pertama kali bergabung dengan CIPS melalui Emerging Policy Leaders Program tahun 2023, yang kemudian direkrut sebagai asisten peneliti.

Kerja kami bergantung pada dukungan Anda.
Kunjungi www.cips-indonesia.org/donate untuk mendukung CIPS.



Lihat ringkasan kebijakan lain yang diterbitkan Center for Indonesian Policy Studies



Merencanakan Pengembangan Pangan Akuatik (*Blue Foods*) di Indonesia



Meningkatkan Keseriusan Mengurangi Susut dan Sisa Pangan (*Food Loss and Waste*) di Indonesia



Meninjau Kembali Kebijakan Label Gizi pada Bagian Depan Kemasan (*Front-of-Pack Nutrition Labeling*) di Indonesia



Meningkatkan Daya Saing Unggas Indonesia: Peluang Perdagangan Daging Broiler



Mengoptimalkan Program Bantuan Benih Jagung untuk Meningkatkan Produktivitas di Indonesia



Meningkatkan Partisipasi Petani dalam Sistem Resi Gudang



Dari Larangan hingga Percepatan Ekspor: Mengapa Intervensi Harga Minyak Goreng Tidak Efektif



Perubahan Kebijakan Perdagangan dalam Peraturan Presiden No. 32/2022 tentang Neraca Komoditas



Produktivitas Kelapa Sawit Tetap Terbatas Seiring Melonjaknya Harga Minyak Goreng di Indonesia

Silahkan kunjungi situs kami untuk membaca publikasi lainnya:

www.cips-indonesia.org/publications

