

IMPLIKASI UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKSANAKAN PENATAAN RUANG NASIONAL DAN PENYELENGGARAAN PENATAAN RUANG

Nyayu Tiara Masayu

Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram, Nusa Tenggara Barat, Indonesia

Email : tyaramasayu@gmail.com

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam penataan ruang pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. Jenis penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif. Hasil penelitian yang penulis dapatkan bahwa Pemerintah Daerah provinsi dan Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan apa ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang yang meliputi Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota. Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi dan Kerja sama penataan ruang dan fasilitasi kerja sama antarkabupaten/kota. Sehingga implikasi atas aturan UU Cipta Kerja memberikan gambaran secara jelas bahwa terkait pelaksanaan penataan ruang nasional dan penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat yang semulanya kewenangan tersebut dilaksanakan oleh menteri. Sehingga daerah hanya bertugas melaksanakan penyelenggaraan penataan ruang sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Maka diharapkan kepada pemerintah daerah untuk membuat perda dalam mengeluarkan rencana detail tata ruang sesuai dengan waktu yang ditentukan dalam undang-undang.

Kata kunci: kewenangan; pemerintah daerah; pasca; Undang-Undang Cipta Kerja.

Abstract

The purpose of this study is to analyze the authority of local governments in spatial planning after the enactment of the Job Creation Act. The type of research used is normative legal research. The results of the research that the authors get are that the Provincial Government and Regency/City Regional Government Authorities are carried out in accordance with what is determined by the Central Government in the implementation of spatial planning which includes regulation, guidance, and supervision of the implementation of spatial planning in the provinces and districts/municipalities. Implementation of provincial spatial planning and cooperation on spatial planning and facilitation of cooperation between districts/cities. So that the implications of the provisions of the Employment Creation Law provide a clear picture that related to the implementation of national spatial planning and the implementation of spatial planning is carried out by the Central Government which was originally the authority carried out by the minister. So that the region is only tasked with carrying out the implementation of spatial planning in accordance with what has been determined by the government. Therefore, it is hoped that the regional government will make a regional regulation in issuing a detailed spatial plan according to the time specified in the law.

Keywords: authority; local government; post; job creation law

A. PENDAHULUAN

Pengaturan hukum penyelenggaraan penataan ruang merupakan salah satu produk politik hukum Indonesia, hal ini senada dengan pendapat Mahfud MD yang menyatakan bahwa, politik hukum merupakan suatu garis kebijakan yang sah yang akan berlaku dengan cara pembaharuan hukum maupun pergantian hukum guna mencapai tujuan negara.¹ Lebih lanjut Padmo Wahjono mendefinisikan bahwa politik hukum merupakan bagian dari kebijakan negara dalam arti membuat hukum yang tentu saja sebagai bagian dari kebijakan pembentukan hukum dan penerapannya.²

Salah satu produk hukum sebagai bagian dari politik yakni mengenai penyelenggaraan tata ruang, pada awalnya pengaturan penataan ruang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). UUPR mengatur bahwa masing-masing daerah harus menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi maupun kabupaten/kota. Penetapan RTRW ini sangat terkait dan mempengaruhi masalah perlindungan lahan yang dimanfaatkan dalam bidang pertanian pangan yang berkelanjutan, maupun penyelamatan kawasan hutan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa setiap daerah di Indonesia memiliki karakteristik geografi dan juga ekologi yang berbeda-beda oleh sebab itu pemerintah daerah yang otonom diharapkan dapat menerapkan suatu kebijakan Penataan dan Pemanfaatan Ruang yang cocok sesuai dengan karakter geografi maupun ekologi daerahnya.³ Selanjutnya terjadi perubahan terkait dengan peraturan Penataan dan Pemanfaatan tata ruang setelah pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Konsekuensi dari terbitnya Undang-Undang Pemerintahan Daerah ini adalah terdapat perubahan pembagian kewenangan penyelenggaraan penataan ruang yang berimplikasi terhadap implementasi kebijakan sektoral di daerah.

Walaupun pada ketentuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah menjadi jawaban atas permasalahan kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang, namun pada kenyataannya proses perizinan di Indonesia yang rumit, berbelit, adanya tumpang tindih aturan dan arogansi sektoral antar Kementerian/Lembaga serta Perangkat Daerah menyebabkan terjadinya praktik suap, pungli dan korupsi yang dilakukan oleh oknum aparaturnegara dan pengusaha.⁴ Sehingga pada akhir tahun 2020 telah terjadi pembaharuan hukum yang sempat mendapatkan penolakan keras dari masyarakat Indonesia yakni lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Salah satu permasalahan dengan lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja yang menjadi fokus penelitian ini adalah terkait masalah kewenangan penataan ruang. Kewenangan secara umum merupakan kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik.⁵ Ketentuan kewenangan penataan ruang dalam Undang-Undang Cipta Kerja tentunya merubah ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Penataan Ruang yang pada Pasal 9 Undang-Undang Penataan Ruang mengamanatkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan oleh menteri dan ketentuan mengenai kewenangan provinsi dalam penataan ruang sangat dibebaskan mengenai pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi, sedangkan pada Undang-Undang Cipta Kerja ketentuan ini dihapuskan karena beralih kepada pemerintah pusat.

Wewenang pemerintah daerah hanya meliputi pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota sesuai yang

¹Mahfud MD. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 1

²Padmo Wahjono. (1983). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 6

³Arya Sosman. (2014). *Kajian Terhadap Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Tata Ruang Kota Mataram*, Jurnal IUS Vol II Nomor 5 Agustus 2014, hlm. 350.

⁴Ade Juang Nirboyo. (2021). *Potensi Korupsi Dalam Perizinan Lingkungan Melalui Sistem Online Single Submission Pasca Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*, Jurnal Jatiswara, Vol. 36 No. 2 Juli 2021, hlm.221

⁵Yunus Wahid. (2014). *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Makasar: Prenadamedia Group, hlm.116

diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Cipta kerja.⁶ Tentu hal ini menimbulkan gejolak dalam masyarakat khususnya masyarakat di daerah karena merasa bahwa kewenangan Penataan dan Pemanfaatan Tata Ruang yang akan berimplikasi dengan Konservasi lingkungan juga pemanfaatan sumberdaya yang ada di daerah harusnya menjadi hak bagi pemerintah daerah ternyata diambil alih oleh pemerintah pusat.

Kekhawatiran masyarakat yang terjadi bukan tanpa alasan, melainkan disebabkan bahwa sejak awal pemberian kewenangan terkait hal ini dimaksudkan agar daerah leluasa melakukan pengaturan karena pemerintah daerah dianggap mengenali potensi lingkungan juga batas-batasan pemanfaatan lingkungannya agar kebijakan yang diterapkan berwawasan lingkungan sesuai dengan daerahnya.⁷

Apabila kewenangan ini diambil oleh pemerintah pusat maka timbul kekhawatiran akan dikeluarkan kebijakan yang tidak sesuai sehingga terjadi *Over* eksplotasi yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan pada daerah. Hal ini diperparah dengan dipermudahkannya perizinan pemanfaatan sumber daya tanpa harus melalui pengkajian Amdal pada Undang-Undang Cipta Kerja sehingga risiko perusakan lingkungan menjadi semakin tinggi.⁸

Selain itu pemberian kewenangan yang memusat pada pada sektor yang strategis seperti ini juga sangat rawan di dimanfaatkan oleh oknum-oknum Oligarki untuk mengambil keuntungan dari kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah pusat. Dikutip dari pendapat Syarif yang merupakan ketua KPK LM yang menjelaskan bahwa “*Corporation rules the country* merupakan ungkapan yang cocok menggambarkan bagaimana mudahnya perusahaan (koporasi) ditingkat pemerintah pusat mempengaruhi dibentuknya suatu kebijakan publik yang mengakomodasi kepentingan mereka namun tidak didasarkan kepada kepentingan rakyat banyak”.⁹ Hal tersebut tentu tidak sejalan dengan nawa cita pembangunan yang berwawasan lingkungan yang oleh negara harus dipergunakan untuk meningkatkan kemakmuran dan kemaslahatan rakyat sesuai dengan amanat oleh Konstitusi bukan untuk malah membuat kebijakan yang hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Sentralisasi pembuatan kebijakan pada Undang-Undang Cipta Kerja khususnya dalam bidang Penataan dan Pemanfaatan Ruang menyebabkan partisipasi masyarakat daerah terhadap pembuatan kebijakan untuk daerahnya sendiri semakin dibatasi. Hal ini menimbulkan banyaknya asumsi negatif yang terbentuk pada masyarakat terkait dengan pengaturan Penataan dan Pemanfaatan Ruang pada Undang-Undang Cipta Kerja. Akibatnya adalah menurunnya kepercayaan kepada pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan dan menurunnya efektifitas Undang-Undang yang baru disahkan ini. Penjelasan mengenai peran serta kewenangan pemerintah daerah dalam hal Penataan dan Pemanfaatan Tata Ruang harus dilakukan, sehingga masyarakat memahami peran kewenangan pemerintah daerah setelah diberlakukannya Undang-Undang Cipta kerja.

Sejumlah perubahan mendasar dalam pengaturan mengenai kewenangan penataan ruang termuat dalam Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Perubahan tersebut pada akhirnya dapat menimbulkan permasalahan hukum akibat kekaburan norma atau kekosongan norma. Sebagai satu contoh, adalah aturan mengenai Kawasan strategi nasional. Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 26 Tentang Tata Ruang diatur bahwa Pemerintah Provinsi memiliki kewenangan mengatur kawasan strategis daerahnya, dan pada Pasal 11 Undang-Undang Nomor 26 Tentang Tata Ruang diatur bahwa

⁶<https://bisnis.tempo.co/read/1393602/5-Aturan-Tata-Ruang-Yang-Berubah-Akibat-Berlakunya-Omnibus-Law> Diakses Pada 05 Februari Pukul 22:00 WITA.

⁷Amin, Rizal Irvan. (2020). *Omnibus Law Antara Desiderata Dan Realita*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, 15.(2), hlm.193

⁸*Ibid.*, hlm. 196

⁹*Ibid.*, hlm. 198

Pemerintah Kabupaten memiliki kewenangan mengatur kawasan strategis daerahnya. Ketentuan ini diubah oleh Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, yakni istilah kawasan strategis daerah telah dihapus dan hanya terdapat kawasan strategis Nasional saja.

Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten di Indonesia telah mengatur mengenai Kawasan strategis di daerahnya masing-masing. Salah satu contohnya adalah pemerintah Provinsi NTB. Pemerintah provinsi NTB memiliki kawasan strategis daerah yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat, di mana di dalamnya telah diatur bahwa terdapat 4 Kawasan staregis di Pulau Lombok dan 8 Kawasan strategis di Pulau Sumbawa. Namun dengan adanya pengaturan baru pada Undang-Undang Cipta Kerja ini maka tentunya tidak ada lagi istilah Kawasan strategis daerah. Hal ini dapat menimbulkan pertanyaan hukum terkait perubahan status Kawasan strategis Kawasan yang bersangkutan serta kewenangan atas daerah tersebut.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini hendak mengkaji Bagaimana implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan penataan ruang nasional dan penyelenggaraan penataan ruang . Adapun Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan pemerintah daerah dalam melaksanakan penataan ruang nasional dan penyelenggaraan penataan ruang.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum dan penelitian perbandingan hukum,¹⁰ dalam hal ini mengkaji tentang sinkronisasi hukum atas kewenangan pemerintah daerah dalam pemanfaatan ruang pasca berlakunya undang-undang cipta kerja. Metode penelitian merupakan suatu sarana pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta seni.¹¹ Sehingga, dalam penelitian normative menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, pendekatan analisis, dan pendekatan kasus .¹² Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Dalam penelitian hukum normatif, bahan hukum dihimpun dengan menggunakan teknik studi kepustakaan. Analisis bahan hukum dilakukan secara deskriptif kualitatif dan selanjutnya ditarik kesimpulan secara deduktif.

C. PEMBAHASAN

1. Implikasi Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Otonomi daerah yang dikehendaki oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, namun dengan adanya keleluasaan tersebut bukan berarti semua urusan diserahkan kepada daerah, tetapi ada sebagian urusan yang tidak diserahkan kepada daerah. Artinya, tidak semua urusan diserahkan kepada daerah sesuai dengan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Khusus mengenai rencana tata ruang, daerah diberikan keleluasaan untuk melakukan rencana tata ruang, daerah

¹⁰Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm.10.

¹¹Zaenuddin Ali. (2013). *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 17

¹²Peter Mahmud Marzuki. (2009). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 97

diberikan keleluasan untuk melakukan rencana, pemanfaatan dan pengawasan mengenai kebijakan tata ruang di daerahnya masing-masing.¹³ Pembatasan kewenangan tersebut diatur pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah bahwa setiap daerah dapat mengatur kebijakan pemerintahannya dalam berbagai bidang termasuk di dalam penataan ruang.¹⁴ Penerapan tata ruang di tengah keberlangsungan otonomi daerah, dalam praktek di lapangan bisa terjadi perbedaan persepsi. Pada aspek tata ruang, tujuannya adalah untuk menertbkan dan mengendalikan penataan ruang di Indonesia. Sementara itu dalam aspek otonomi daerah, penataan ruang dilaksanakan secara sistematk untuk kepentngan masyarakat utamanya di daerah sendiri.¹⁵

Penataan ruang yang merupakan kewenangan dari pada pemerintah daerah memang secara eksplisiti tidak dijelaskan mengenai kewenangan penataan ruang pada Undang-Undang Pemerintah Daerah. Bidang penataan ruang itu sendiri merupakan urusan pemerintahan konkuren yang termasuk dalam urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Pelaksanaan pelayanan dasar pada urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar harus berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam pada Pasal 11 dan Pasal 12 ayat (1) UU Pemda:

Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
- (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
 - a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. Sosial.

Setelah mengetahui posisi kewenangan daerah dalam penataan ruang yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Maka dalam uu pemda

¹³Buhar Hamja, *et.all.* (2021). *Fungsi Kewenangan Daerah Dalam Perencanaan Tata Ruang Di Daerah Perbatasan Kabupaten/ Kota*, Jurnal Cakrawala Ilmiah Vol.1, No.2, Oktober 2021, hlm.142.

¹⁴Esra Fitrah Alotia. (2020). *Kajian Yuridis Mengenai Peran Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007*, Lex Administratum, Jurnal Unsrad, Vol. VIII/No. 3, hlm. 69

¹⁵Suharyo. (2017). *Problematika Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 6, Nomor 2, hlm.172

diatur pula mengenai beberapa substansi atau muatan yang terkait dengan penyelenggaraan penataan ruang yang termuat ke dalam beberapa Pasal yakni:

- 1) Pasal 27(2) yang berkaitan dengan kewenangan daerah provinsi di laut meliputi pengaturan tata ruang;
- 2) Pasal 36 (8) berkaitan dengan parameter kemampuan penyelenggaraan pemerintahan salah satunya meliputi rancangan RTRW daerah persiapan
- 3) Pasal 245 berkaitan dengan evaluasi rancangan Perda rencana tata ruang.
- 4) Pasal 263 berkaitan dengan keterkaitan RTRW dengan rencana pembangunan daerah
- 5) Pasal 358 berkaitan dengan rencana penyelenggaraan pengelolaan Perkotaan
- 6) Pasal 3613 berkenaan dengan kewenangan pemerintah pusat pada kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara.

Berlakunya Undang-Undang Pemda ini tentu mengakibatkan adanya berbagai perubahan atau implikasi hukum yang berbeda dengan Undang-Undang Pemda sebelumnya, yang mana proses evaluasi Rancangan Perda Rencana Tata Ruang Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi lebih panjang karena dalam proses evaluasi, Menteri Dalam Negeri harus berkoordinasi dengan Menteri Agraria dan Tata Ruang. Disamping itu, Rancangan Perda Rencana Tata Ruang Kabupaten/Kota yang sebelumnya cukup dievaluasi oleh Gubernur, harus dikonsultasikan dengan Menteri Dalam Negeri. Hal ini perlu ditindak lanjuti dengan penyesuaian terhadap Permendagri Nomor 28 Tahun 2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Daerah. Selain itu, pemberlakuan UU Pemda juga memunculkan kewenangan baru bagi Pemerintah Pusat untuk menyusun Rencana Detail Tata Ruang (RDTR).¹⁶

Selanjutnya, atas kewenangan pemerintah daerah berdasarkan pasca lahirnya lahirnya undang-undang cipta kerja ketika disandingkan dengan Undang-Undang Pemda, maka berimplikasi pada terbatasnya kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang. Hal ini dikarenakan pada penyelenggaraan penataan ruang dalam Undang-Undang Cipta Kerja rencana tata ruang wilayah pemerintah daerah harus mengacu pada rencana tata ruang yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

2. Implikasi Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

Untuk mewujudkan keseimbangan, tata ruang merupakan kunci karena tata ruang mengunci setiap unit ruang yang ada di Indonesia dengan pengaturan apa yang bisa dilakukan dan tidak bisa dilakukan untuk memastikan keselamatan manusia dan kelestarian fungsi ekologi. Terkait dengan kewenangan daerah dalam penataan ruang berdasarkan UU nomor 26 tahun 2007 tentang penataan ruang mengatur bahwa khususnya pada Pasal 8, 9, 10 dan 11 mengamanatkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang (pengaturan, pembinaan, pengawasan, terhadap pelaksanaan penataan ruang (perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang) dilakukan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah.¹⁷ Akan tetapi, pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja tentunya berdampak pada perubahan atas Undang-Undang Penataan Ruang Nomor 26 Tahun 2007 ini. Adapun implikasi tersebut akan dijabarkan sebagai berikut:

a. Penghapusan Izin Pemanfaatan Ruang

Perizinan merupakan salah satu pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Seiring dengan peningkatan pembangunan pada berbagai bidang sectoral, maka turut campurnya pemerintah pun semakin intens dan aktif

¹⁶Arya Sosman, *Op.Cit*, hlm.350.

¹⁷Ari Dahfid. (2017). *Kewenangan Pemerintah Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Marantha, Vo.9 No.1, hlm.35

dalam berbagai kehidupan masyarakat.¹⁸ Perubahan pertama dan penting yang dilakukan oleh UU Cipta Kerja adalah penghapusan “izin pemanfaatan ruang” yang selama ini dibutuhkan bagi setiap orang yang ingin memanfaatkan ruang.¹⁹ Sebagai gantinya, UU Cipta Kerja memperkenalkan model “kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang” yang merupakan bukti bahwa rencana lokasi kegiatan dan/atau usaha telah sesuai dengan rencana tata ruang. Dalam Naskah Akademik penghapusan “Izin Pemanfaatan ruang” dijustifikasi “karena menambah perizinan yang diperlukan untuk memulai kegiatan usaha” sehingga diarahkan untuk diganti dengan istilah/frasa “kesesuaian dengan rencana tata ruang.”²⁰ Melalui UU No. 11 tahun 2020, pemerintah mengubah pendekatan dalam hal perizinan dari berbasis izin (license based) menjadi berbasis risiko (risk based).²¹

Asumsinya adalah “Pengendalian kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang dapat diwujudkan dalam bentuk konfirmasi kesesuaian dengan rencana tata ruang.”²² Sebelum pembahasan di DPR, RUU Kerja menggunakan istilah “konfirmasi kesesuaian kegiatan ruang” dan berbekal konfirmasi ini, sebagaimana Pasal 15 ayat (5) RUU Cipta Kerja, pelaku usaha dapat langsung melakukan kegiatan usahanya. Namun, setelah pembahasan ‘konfirmasi’ ini diganti dengan istilah ‘persetujuan’ dan persetujuan ini digunakan untuk mengajukan permohonan Perizinan Berusaha.

Perubahan izin menjadi persetujuan tentu menimbulkan konsekuensi di tataran empiris. Persetujuan kesesuaian kegiatan ruang hanya merupakan indikasi awal bahwa kegiatan dan/atau usaha yang direncanakan sesuai dengan peruntukan ruang. Indikasi ini sendiri diperoleh secara elektronik hanya berdasarkan pada peta digital yang tersedia dan belum tentu mencerminkan kondisi riilnya di lapangan. Dalam hal ini kompleksitas dan realitas sosial di lapangan direduksi secara teknis ke dalam bentuk visual dari atas untuk melayani kepentingan pembuat peta. Peta mengasumsikan ruang yang digambarkan sebagai ruang kosong (blank slate) sehingga ia tidak mampu memberikan gambaran atas kompleksitas makna ruang dan kehidupan sosial yang nyata. Alhasil, persetujuan pemanfaatan ruang berbasis peta tanpa adanya peninjauan lapangan guna memperoleh *free, prior and informed consent* (FPIC) dari masyarakat yang menempati ruang tersebut akan justru menimbulkan konflik sosial.

b. Penyederhanaan Sistem Penataan Ruang

Penyederhanaan sistem penataan ruang dilakukan dengan menghapuskan beberapa rencana tata ruang. Dalam hal ini yang dihapuskan oleh UU Cipta Kerja adalah sebagai berikut:

- (1) Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi (RTR KSP) dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota (RTR KS Kab/Kota). Hal ini merupakan konsekuensi dari dihapuskannya unit ruang bernama kawasan strategis provinsi dan kawasan strategis kabupaten/kota dalam UU Cipta Kerja sehingga yang berwenang mendesain kawasan strategis hanya pemerintah pusat. Salah satu kriteria penetapan kawasan strategis adalah strategis dalam konteks perlindungan lingkungan di mana sebuah unit ruang dapat ditetapkan menjadi kawasan strategis di bidang lingkungan di luar unit ruang yang berfungsi lindung. Dengan dihapuskannya kawasan strategis provinsi dan kabupaten/kota praktis pengaturan ruang yang berdimensi pelestarian lingkungan hanya terdapat pada pola ruang kawasan lindung saja;
- (2) Rencana tata ruang kawasan megapolitan (RTR Kawasan Metropolitan);
- (3) Rencana tata ruang kawasan perdesaan (RTR Kawasan Perdesaan); dan

¹⁸Prajudi Atmosudirjo. (1983). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 94

¹⁹Indonesia, *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*, Pasal 1 angka 32

²⁰Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, n.d., hlm. 162

²¹Agus Widiyarta, Catur Suratnoaji, dan Sumardjidjati. (2018). *Pola Perilaku Masyarakat Terhadap Penggunaan Program Surabaya Single Window (Ssw) sebagai Perizinan Online Dalam Upaya Menekan Tindakan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Surabaya*, Jurnal Perspektif Hukum, 17 (2), hlm. 231-241.

²²*Ibid.*, hlm.161

(4) Rencana tata ruang kawasan agropolitan (RTR Kawasan Agropolitan). Dengan penghapusan rencana tata ruang rinci ini, maka pengaturan rencana tata ruang perdesaan dan agropolitan akan diintegrasikan ke dalam rencana detail tata ruang (RDTR).

Alhasil, memang jumlah rencana tata ruang rinci di daerah menjadi lebih sedikit, yakni hanya RDTR semata, substansi yang akan diatur dalam RDTR menjadi semakin luas cakupannya dan kompleks akibat dari pengintegrasian ini.

c. Sentralisasi Penataan Ruang

Sentralisasi penataan ruang dapat dilihat dari beberapa ketentuan yang diatur dalam UU Cipta Kerja. Pertama melalui pemberian persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang oleh pemerintah pusat. Dalam Pasal 15 UU Cipta Kerja, dinyatakan bahwa apabila pemerintah daerah belum menyusun dan menyediakan RDTR, pelaku usaha mengajukan permohonan persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang untuk kegiatan usahanya kepada Pemerintah Pusat melalui sistem Perizinan Berusaha secara elektronik. Selanjutnya, pemerintah pusat akan memberikan persetujuan dimaksud sesuai dengan RTRWN, RTR Pulau/Kepulauan, RTR Kawasan Strategis Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota yang tersusun secara hirarkis dan komplementer.

Kedua, sentralisasi juga dapat dilihat dalam penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota yang sifatnya berlapis. Maksudnya di sini adalah pemerintah pusat dapat mengambil alih penetapan rencana tata ruang wilayah provinsi dan/atau rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota apabila pemerintah provinsi dan/atau pemerintah kabupaten/kota bersangkutan belum menetapkan rencana tata ruang dalam batas waktu yang ditentukan setelah mendapatkan persetujuan substansi dari pemerintah pusat. Pasal 23 ayat (7), (8) dan (9) serta Pasal 26 ayat (8), (9), dan (10) UU PR sebagaimana diubah oleh UU Cipta Kerja menentukan bahwa paling lama 2 (dua) bulan terhitung sejak mendapatkan persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat, peraturan daerah rencana tata ruang wilayah provinsi atau kabupaten/kota wajib ditetapkan. Apabila peraturan daerah tersebut belum ditetapkan, paling lambat satu bulan kemudian kepala daerah yang bersangkutan wajib menetapkannya. Apabila kepala daerah bersangkutan belum juga menetapkan dalam jangka waktu satu bulan, maka rencana tata ruang wilayah tersebut ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Selain itu, yang ketiga sentralisasi ini juga dapat dilihat dari disisipkannya Pasal 34A UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU PR) oleh UU Cipta Kerja. Pasal ini menyatakan bahwa:

- (1) Dalam hal terdapat perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis, belum dimuat dalam rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi, pemanfaatan ruang tetap dilaksanakan.
- (2) Pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang... dapat dilaksanakan setelah mendapatkan rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dari Pemerintah Pusat.

Artinya, apabila pemerintah pusat memiliki kebijakan nasional bersifat strategis yang belum diatur dalam rencana tata ruang, maka kebijakan nasional strategis tersebut tetap dilaksanakan setelah mendapatkan rekomendasi dari pemerintah pusat. Di sini terlihat bahwa prinsip penataan ruang disimpangi di mana pemanfaatan ruang semestinya berdasarkan pada perencanaan yang telah ditetapkan. Hal ini karena “pemanfaatan ruang merupakan upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang”.²³

Oleh karena itu, apabila terdapat perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis yang kemudian berimplikasi pada pemanfaatan ruang di daerah, semestinya RTRW atau RDTR di daerah ditinjau dan diubah terlebih agar tindak tanduk pemerintah dalam penataan ruang dapat dikatakan taat asas dan taat hukum. Jika tidak, maka RTRW dan/atau RDTR menjadi tidak berguna ketika dihadapkan dengan kebijakan nasional bersifat strategis. Selain itu,

²³Indonesia, *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*, Pasal 1 angka 14

check-and-balances antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam konteks penataan ruang menjadi hilang dimana ketika pemerintah pusat menghendaki sesuatu maka pemerintah daerah tidak bisa menolak dengan alasan apapun juga.

3. Implikasi UU Cipta Kerja terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dan/ Atau Kabupaten/Kota Nusa Tenggara Barat Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja

Sebelum berlakunya undang-undang Cipta Kerja pengaturan tata ruang yang berlaku di seluruh daerah Nusa Tenggara Barat (NTB) mengacu pada ketentuan yang diatur dalam UU No. 26 Tahun 2007. Setelah berlakunya UU Cipta Kerja terdapat berbagai aturan yang ada dalam UU No. 26 Tahun 2007 diubah yang seolah membatasi kewenangan dari pemerintah daerah dalam perencanaan, pemanfaatan ruang, dan pengendalian ruang yang ada di daerahnya. Beberapa contoh implikasi contoh dari berlakunya UU Cipta Kerja terhadap tata ruang di daerah NTB adalah sebagai berikut :

a. Perubahan Pasal 10 UU No. 26 Tahun 2007 dalam UU Cipta Kerja

Sebelum UU Cipta kerja di sahkan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah NTB baik itu pemerintah kabupaten maupun provinsi memiliki hak untuk menentukan kawasan strategis sebagai bentuk usaha untuk meningkatkan APBD daerahnya sesuai dengan maklumat yang diberikan pada Pasal 10 point 1 No. 26 Tahun 2007 yang berbunyi :

“Wewenang pemerintah daerah provinsi dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- 1) pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi dan kabupaten/ kota;
- 2) pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi;
- 3) pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis provinsi; dan
- 4) kerja sama penataan ruang antarprovinsi dan pemfasilitasan kerja sama penataan ruang antar kabupaten/ kota.

Berdasarkan pengaturan yang telah dituliskan diatas terlihat bahwa seluruh kewenangan dalam menentukan kawasan strategis provinsi dilimpahkan kepada pemerintah provinsi sebagai bagian dari hak otonominya, menurut penulis hal ini dilakukan karena pemerintah daerah merupakan instansi yang paling memahami karakter ekologis kawasan-kawasan strategis yang ada di daerahnya. Selain itu, pemerintah daerah juga merupakan instansi yang paling memahami risiko apa saja yang dapat ditimbulkan apabila kawasan strategis tersebut digarap tidak sesuai dengan kaidah ekologis hal ini dikarenakan pemerintah daerah tentu lebih intensif melakukan pengamatan juga interaksi dengan kawasan tersebut dibandingkan dengan pemerintah daerah.

b. Perubahan Pasal 11 UU No. 26 Tahun 2007 dalam UU Cipta kerja

Pada Pasal 11 No. 26 Tahun 2007 ditetapkan bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki hak dan kewajiban dalam menentukan kawasan strategis yang dianggap mampu membantu pengembangan daerahnya. Hal ini secara khusus dibahas dalam poin 1 Pasal 11 UU No. 26 Tahun 2007 dimana dalam Pasal tersebut berbunyi :

“Wewenang pemerintah daerah kabupaten/ kota dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/ kota dan kawasan strategis kabupaten/ kota;
- b. pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/ kota; . .
- c. pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis kabupaten/ kota; dan
- d. kerja sama penataan ruang antarkabupaten / kota.

UU Cipta Kerja lantas membawa banyak perubahan terkait penataan ruang yang pada pokoknya merupakan bentuk penyederhanaan regulasi dan juga membuat pemerintah pusat memiliki kewenangan yang besar dalam penentuan kawasan strategis untuk menarik investor. Perubahan-perubahan yang diakomodasi oleh UU Cipta Kerja yang tujuan utamanya adalah mendorong percepatan dan perluasan investasi serta pertumbuhan ekonomi. Perubahan pertama yang krusial terkait tata ruang dalam UU Cipta Kerja, yaitu penghapusan izin pemanfaatan ruang. Izin tersebut tidak serta-merta dihapus, melainkan diganti dengan model kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang. Alasannya sederhana, izin pemanfaatan ruang yang selama ini digunakan dinilai menyulitkan investor sehingga sulit memulai kegiatan usaha. Sementara dengan model kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, pelaku usaha dapat menempuh mekanisme yang lebih sederhana juga ruang atau daerah investasinya tidak dibatasi oleh pemerintah.

Kewenangan dalam menentukan kawasan strategis dalam UU Cipta Kerja dipusatkan pada pemerintah daerah hal ini dikarenakan pada UU Cipta Kerja Pasal 10 dan 11 tidak ditemukan lagi kawasan strategis daerah melainkan diganti dengan kawasan strategis Nasional. Berkaitan dengan hal ini pemerintah NTB dengan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 Tahun 2010 Tentang tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Barat sebenarnya telah diatur mengenai kawasan strategis daerah yakni terdapat 4 Kawasan strategis di Pulau Lombok yang meliputi :

- a) Kawasan Mataram metro
- b) Kawasan Senggigi-Tiga gili
- c) Kawasan agropolitan rasimas
- d) Kawasan Kuta

Selain itu juga terdapat 8 Kawasan strategis daerah pada Pulau Sumbawa yakni :

- a) Kawasan agro industri
- b) Pototano kawasan agropolitan alasutan
- c) Kawasan lingkaran tambang-batu hijau dodorinti
- d) kawasan teluk saleh
- e) Kawasan agropolitan manggalewa
- f) Kawasan hu'u
- g) kawasan teluk bimakawasan waworada-sape

Dengan berubahnya kewenangan pengaturan terkait dengan kawasan strategis ini maka pemerintah provinsi dan kabupaten tidak memiliki kewenangan lagi dalam menentukan maupun mengawasi daerah strategis yang ada di daerahnya karena kewenangan tersebut telah diambil alih oleh pemerintah pusat. Walaupun di sini pemerintah provinsi Nusa Tenggara Barat telah memiliki Peraturan pemerintah daerah Nomor 3 Tahun 2010, namun peraturan pemerintah daerah ini kekuatan hukumnya jauh lebih lemah dibandingkan dengan UU Cipta kerja yang berada di atasnya. Sehingga setelah ditetapkannya UU Cipta kerja Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) khususnya Kawasan Strategis sudah tidak menjadi wewenang pemerintah daerah namun menjadi Rencana Tata Ruang Nasional (RTRN).

Menurut analisa penulis dengan diterapkannya UU Cipta Kerja memang akan mempermudah investor dalam melakukan investasi karena persyaratan yang dipermudah dan juga ruang investasi yang diperlebar namun kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang merupakan bentuk pengawasan yang jauh lebih lemah dari pendahulunya. Pengawasan yang diberikan hanyalah indikasi awal, bahwa suatu kegiatan sudah sesuai dengan peruntukan ruang. Tanpa didukung oleh peninjauan di lapangan (jikapun dilakukan akan sangat minim, mekanisme pengawasan semacam ini berpotensi menimbulkan konflik sosial. Hal ini dikarenakan pemerintah pusat akan lebih sulit memahami karakter masyarakat yang ada di daerah dan cenderung memaksakan agar investasi dapat tetap tertanam. Selain itu potensi kerusakan lingkungan akibat pengawasan

yang minim juga akan semakin besar dan hal ini merupakan suatu kelemahan setelah UU Cipta Kerja ini disahkan.

D. KESIMPULAN

Implikasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja terhadap kewenangan daerah dalam penataan ruang yang dianalisis menggunakan Undang-Undang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Penataan Ruang yakni wewenang Pemerintah Daerah provinsi dan Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan apa ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang yang meliputi Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi, dan kabupaten/kota. Pelaksanaan penataan ruang wilayah provinsi dan Kerja sama penataan ruang dan fasilitasi kerja sama antarkabupaten/kota. Sehingga implikasi atas aturan UU Cipta Kerja memberikan gambaran secara jelas bahwa terkait pelaksanaan penataan ruang nasional dan penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat yang semulanya kewenangan tersebut dilaksanakan oleh menteri. Sehingga daerah hanya bertugas melaksanakan penyelenggaraan penataan ruang sesuai dengan apa yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Mahfud MD. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Padmo Wahjono. (1983). *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki. (2009). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Prajudi Atmosudirjo. (1983). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2001). *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Yunus Wahid. (2014). *Pengantar Hukum Tata Ruang*, Makasar: Prenadamedia Group.
- Zaenuddin Ali. (2013). *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal

- Ade Juang Nirboyo. (2021). *Potensi Korupsi Dalam Perizinan Lingkungan Melalui Sistem Online Single Submission Pasca Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*, Jurnal Jatiswara, Vol. 36 No. 2 Juli 2021.
- Agus Widiyarta, Catur Suratnoaji, dan Sumardjidjati. (2018). *Pola Perilaku Masyarakat Terhadap Penggunaan Program Surabaya Single Window (Ssw) sebagai Perizinan Online Dalam Upaya Menekan Tindakan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Surabaya*, Jurnal Perspektif Hukum, 17 (2) Tahun 2018.
- Amin, Rizal Irvan. (2020). *Omnibus Law Antara Desiderata Dan Realita*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, 15.(2) Tahun 2020.
- Ari Dahfid. (2017). *Kewenangan Pemerintah Daerah Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Marantha, Vo.9 No.1 Tahun 2017.
- Arya Sosman. (2014). *Kajian Terhadap Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*

Dalam Tata Ruang Mataram, Jurnal IUSVol II Nomor 5 Tahun 2014.

Buhar Hamja, *et.all.* (2021). *Fungsi Kewenangan Daerah Dalam Perencanaan Tata Ruang Di Daerah Perbatasan Kabupaten/ Kota*, Jurnal Cakrawala Ilmiah Vol.1, No.2, Oktober 2021.

Esra Fitrah Alotia. (2020). *Kajian Yuridis Mengenai Peran Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007*, L ex Administratum, Jurnal Unsrad, Vol. VIII/No. 3 Tahun 2020.

Suharyo. (2017). *Problematika Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 6, Nomor 2 Tahun 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, *Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*.

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja.

Website

<https://bisnis.tempo.co/read/1393602/5-aturan-tata-ruang-yang-berubah-akibat-berlakunya-omnibus-law> Diakses Pada 05 Februari Pukul 22:00 WITA.