

KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENATAAN RUANG KAWASAN PERDESAAN: IMPLIKASI PERUBAHAN PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA

THE AUTHORITY OF THE LOCAL GOVERNMENT IN RURAL AREA SPATIAL PLANNING: POST-IMPLICATIONS OF INDONESIAN LAW NUMBER 11 YEAR 2020

Cut Sabina Anasya Zulkarnain^a, Maret Priyanta^b

ABSTRAK

Penataan ruang pasca perubahan UU Cipta Kerja mengangkat konsep baru atas perizinan berbasis Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) agar dapat mendukung penyelenggaraan perizinan berusaha secara elektronik, melalui Sistem Informasi Geospesial Tataruang (GISTARU). Konsep ini secara baik dapat diterapkan di kawasan perkotaan dan kawasan industri yang telah memiliki RDTR sebagai kesiapan infrastruktur untuk dapat mengimplementasikan esensi perubahan konsep ini. Kewenangan Pemerintah Daerah dalam hal ini dapat terwujud melalui RDTR, sedangkan Kawasan Perdesaan hingga saat ini dalam perkembangannya tidak memiliki dokumen RDTR. Metode Penulisan dalam tulisan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, bersifat deksriptif analitis dan analisis data secara kualitatif. Tahap Penulisan dilakukan dengan data sekunder menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan belum adanya kedudukan dan mekanisme yang jelas terkait pendelegasian kewenangan Pemerintah Daerah dalam penataan ruang kawasan perdesaan yang belum memiliki RDTR pasca perubahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Kata kunci: penataan ruang; kawasan perdesaan; undang-undang cipta kerja.

ABSTRACT

Spatial planning after the amendment of the Omnibus Law adopts a new concept of licensing based on Detailed Spatial Planning (RDTR) so that it can support the implementation of business licensing electronically, through the Spatial Geospatial Information System (GISTARU). This concept can be well applied in urban areas and industrial areas that already have RDTR as infrastructure readiness to be able to implement the essence of this concept change. The regional government authority in this matter can be realized through RDTR, whereas in its development, Rural Areas do not have RDTR documents. The writing method in this paper is normative juridical approach, uses descriptive analytical method, and qualitative data analysis. Writing stage is done by writing literature which is done by searching for secondary data using primary, secondary and tertiary legal materials. The result showed that there is absence of a clear position and mechanism related to the delegation of regional government authority in rural spatial planning that does not yet have RDTR after the amendment of Law Number 26 of 2007 concerning Spatial Planning through Law Number 11 of 2020 concerning Cipta Kerja.

Keywords: spatial planning; rural areas; omnibus law.

^a Mahasiswa S2 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Banda No. 42, Kota Bandung, Jawa Barat 40115, email: sabinaanasyaa@gmail.com

^b Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Banda No. 42, Kota Bandung, Jawa Barat 40115, email: maret.priyanta@unpad.ac.id

PENDAHULUAN

Penarikan kewenangan perizinan (diubah menjadi persetujuan) pemanfaatan ruang oleh Pemerintah Pusat pasca perubahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dilakukan dalam rangka mengimplementasikan lahirnya konsep baru perizinan yang berbasis sistem, yakni Sistem Informasi Geospesial Tataruang (GISTARU). Hal ini dilakukan guna mendukung proses perizinan berusaha secara elektronik (*one single submission*) sebagai infrastruktur kemudahan berusaha bagi para pelaku usaha di Indonesia, dalam rangka meningkatkan iklim investasi yang menjadi cita-cita Undang-Undang Cipta Kerja.

Untuk dapat mengimplementasikan perizinan berbasis sistem ini, maka dibutuhkan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), khususnya dalam bentuk elektronik, sebagai dasar penerbitan perizinan pemanfaatan ruang¹ berbasis sistem (diubah menjadi Konfirmasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang).

Penarikan kewenangan ini penting dilakukan untuk dapat mewujudkan esensi perizinan pemanfaatan ruang berbasis sistem yang dapat tercapai pada Kawasan-kawasan yang telah memiliki kesiapan infrastruktur RDTR di atas. Namun, perubahan konsep perizinan berbasis sistem ini menjadi hanya berlaku pada Kawasan-kawasan pemilik dokumen RDTR. Pada kenyataannya, banyak Kawasan yang sama sekali belum memiliki maupun melakukan penyusunan atas RDTR tersebut. Hal ini dibuktikan dengan perkembangannya saat ini, bahwa 43 RDTR yang berhasil disusun hingga saat ini seluruhnya baru menyoar Kawasan perkotaan dan tidak ada satu pun Kawasan perdesaan yang telah melakukan penyusunan dari seluruh daerah di Indonesia.²

Perubahan konsep perizinan pemanfaatan ruang berbasis sistem ini oleh karenanya tidak akan dapat diterapkan esensinya dalam Kawasan Perdesaan, hingga Kawasan Perdesaan dapat memiliki dokumen RDTR-nya sendiri. Namun, hal ini tidak akan dapat terwujud mengingat tidak adanya amanat penyusunan dalam peraturan sebelumnya. Pasca perubahan ini pun, tidak ada aturan dan mekanisme tertentu untuk mendorong penyusunan RDTR di Kawasan Perdesaan di dalam Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang pasca UU Cipta Kerja.

Hal ini menimbulkan implikasi, mengingat dalam pengaturan baru ini, maka terhadap Kawasan yang tidak memiliki RDTR, pengambilan keputusan pemberian perizinan dilakukan dengan pertimbangan dokumen-dokumen rencana tata ruang terkait, dalam hal ini RTR Kabupaten/Kota, hingga RTR Nasional, melalui Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang. Baik dalam Undang-Undang Cipta Kerja maupun Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, belum ada mekanisme pendelegasian wewenang

¹ Lihat Pasal 3 Peraturan Menteri ATR BPN Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kab/Kota bahwa RDTR merupakan dasar penerbitan perizinan pemanfaatan ruang.

² Kementerian ATR BPN, "Pasca UU Cipta Kerja: Kupas Tuntas Reformasi Perizinan Berbasis RDTR", November 2020, diakses melalui <https://www.youtube.com/watch?v=j3LnY1bSjFU>.

yang jelas dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang mengatur pemberian Persetujuan ini. Forum penataan ruang yang disebut oleh Pemerintah Pusat dapat menjadi bentuk pelibatan Pemerintah Daerah juga belum memiliki bentuk operasionalnya untuk dapat diterapkan oleh seluruh Pemerintah Daerah di Indonesia. Hal ini menunjukkan Pemerintah Pusat masih memiliki kewenangan paling besar dalam menerbitkan persetujuan pemanfaatan ruang di daerah, sedangkan Pemerintah Pusat belum tentu memiliki kemampuan membaca seluruh kebijakan Daerah di Indonesia yang tertuang dalam dokumen RTR Kabupaten/Kota maupun RTR Provinsi (tanpa RDTR), terutama bagi Kawasan Perdesaan yang perencanaan tata ruangnya masih sangat minim.

Permasalahan ini yang mendorong pentingnya mengkaji pengaturan penataan ruang pasca Perubahan dalam Undang-Undang Cipta Kerja, khususnya terhadap kewenangan dan peran Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah di Kawasan Perdesaan yang memiliki implikasinya tersendiri atas perubahan ini.

METODE PENELITIAN

Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis, yakni menggambarkan secara keseluruhan Sobyek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data yang diperoleh. Oleh karena itu penelitian mengkaji dan menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam penataan ruang Kawasan perdesaan pasca perubahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan implikasinya terhadap tatanan penegakan hukum tata ruang di Indonesia.

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, yang dilakukan dengan mencari data sekunder menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Data yang diperoleh dianalisis secara normatif kualitatif yaitu menjabarkan dan menafsirkan data berdasarkan asas-asas, norma-norma, teori/doktrin ilmu hukum khususnya sistem hukum tata ruang.

Adapun indentifikasi masalah yang didapat diantaranya:

1. Bagaimana implikasi perubahan sistem hukum tata ruang pasca Undang-Undang Cipta Kerja terhadap kewenangan Pemerintah Daerah di Kawasan perdesaan?
2. Bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang dan implikasinya terhadap penataan ruang Kawasan Perdesaan?

PEMBAHASAN

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Kawasan Perdesaan secara definitif adalah wilayah yang mempunyai kegiatan utama Kpertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi Kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan

kegiatan ekonomi.³ Penataan ruang Kawasan perdesaan tersebut meliputi: (a) Kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten; atau (b) Kawasan yang secara fungsional berciri perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten pada suatu atau lebih wilayah provinsi.⁴

Penataan ruang Kawasan Perdesaan melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) memiliki sejumlah pengaturan, yang terdapat pada Pasal 49-54. Pasca pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK), terdapat penghilangan pengaturan yang mengatur mengenai Kawasan Agropolitan di Kawasan Perdesaan pada Pasal 51, yakni Kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah perdesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hirarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agrobisnis,⁵ sebagaimana konsep Kawasan Agropolitan ini nampaknya belum dapat terwujud hingga saat ini pada praktiknya. Di samping itu, UUPR sebagai pengaturan yang lebih lama juga mengatur pemanfaatan, pengendalian, dan kerja sama penataan ruang Kawasan perdesaan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten (Pasal 52-54). Lebih lanjut mekanisme penataan ruang dalam Kawasan Perdesaan di 1 (satu) atau lebih wilayah kabupaten diatur melalui Pasal 50.

Perubahan konsep yang dibawa oleh UUCK adalah pengambilalihan wewenang pemanfaatan ruang, khususnya dalam hal Perizinan Pemanfaatan Ruang (yang diubah menjadi Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang), yang saat ini ditarik untuk diterbitkan oleh Pemerintah Pusat. Perubahan konsep ini yang mengakibatkan penghapusan Pasal 52-54 UUPR di atas tentang Kawasan Perdesaan yang memang menjadi pasal pelaksana aturan sebelumnya, yang menempatkan perizinan pemanfaatan ruang sebagai kewenangan Pemerintah Daerah, melalui Pasal 37 UUPR sebagai berikut:

"Ketentuan Perizinan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diatur oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah menurut kewenangan masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Perubahan konsep tersebut tidak serta merta menghilangkan kewenangan daerah seluruhnya di dalam proses penataan ruang Kawasan perdesaan, namun tetap menimbulkan banyak perubahan signifikan yang ternyata berdampak luas dan harus diperhatikan, khususnya oleh pembuat peraturan dan pelaksana undang-undang.

Lebih lanjut, perubahan konsep ini dilakukan sebagai bentuk pembangunan infrastruktur perizinan tata ruang yang memiliki mekanisme Perizinan Berusaha Secara Elektronik/*Online Single Submission* (OSS), sebagai bentuk kemudahan memperoleh izin untuk berusaha yang menjadi cita-cita UUCK. Hal ini dibuktikan dengan rumusan Pasal 100 ayat (1)

³ Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁴ Pasal 48 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

⁵ Pasal 1 angka 24 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP Penataan Ruang), bahwa: "Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang untuk kegiatan berusaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) diperoleh melalui OSS." Lebih lanjut, "setelah memperoleh Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pelaku Usaha dapat mengajukan permohonan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."⁶

Dalam penyelenggaraan perizinan berusaha di sektor tata ruang secara elektronik ini, terdapat satu dokumen yang menjadi dasar pengambilan keputusan oleh sistem elektronik, yakni Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Hal ini ditunjukkan dengan Pasal 102 PP yang sama bahwa: "Konfirmasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (2) huruf a diberikan berdasarkan kesesuaian rencana lokasi kegiatan pemanfaatan ruang dengan RDTR (Rencana Detail Tata Ruang)."

Maka, peran dan kewenangan Pemerintah Daerah secara umum saat ini pada dasarnya diwujudkan melalui proses pembentukan RDTR Daerahnya. Penghapusan kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan diskresi terhadap proses pengambilan keputusan pemberian izin pemanfaatan ruang ini dilakukan untuk mendorong kepastian hukum bagi pelaku usaha, karena saat ini dilakukan secara elektronik (*by system*).

Namun, nyatanya, dalam perkembangan penataan ruang di Indonesia saat ini, tidak seluruh daerah memiliki RDTR, khususnya Kawasan-kawasan Perdesaan. Hal ini disebabkan oleh pengaturan penyusunan RDTR yang berlaku di tahun 2011, yakni Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota, bahwa: "RDTR disusun untuk bagian dari wilayah kabupaten/kota yang merupakan Kawasan perkotaan dan/atau Kawasan strategis kabupaten atau Kawasan strategis kota".⁷ Bunyi pasal tersebut mengakibatkan bagian wilayah kabupaten yang bukan merupakan Kawasan perkotaan (Kawasan Perdesaan), hingga saat ini tidak memiliki RDTR.

Meskipun aturan tersebut telah diperbaharui, yakni melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 16 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota yang mencabut keberlakuan peraturan sebelumnya di atas, namun, pada dasarnya, tidak terdapat aturan yang secara eksplisit mengamanatkan maupun mendorong penyusunan RDTR di Kawasan Perdesaan (Kawasan non-perkotaan di kabupaten) melalui pengaturan baru ini.

Lebih lanjut, amanat penyusunan RDTR untuk Kawasan Perdesaan melalui UUCK juga tidak ikut mendorong penyusunannya secara mutlak, karena berdasarkan Pasal 55 Ayat (1) PP Penataan Ruang, maka penyusunan RDTR hanya menjadi pilihan, bahwa Pemerintah Daerah

⁶ Pasal 100 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

⁷ Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota.

Kabupaten/Kota dapat memasukkan Kawasan perdesaan di dalam penyusunan RDTR-nya. Hal ini menunjukkan baik melalui peraturan yang lama maupun peraturan baru, tidak terdapat amanat penyusunan RDTR di Kawasan non-perkotaan di Wilayah Kabupaten yang merupakan Kawasan Perdesaan.

Hal ini dibuktikan dengan perkembangannya, bahwa 43 RDTR yang berhasil disusun hingga saat ini seluruhnya baru menyoar Kawasan Perkotaan dan tidak ada satu pun Kawasan Perdesaan yang telah melakukan penyusunan dari seluruh daerah di Indonesia.⁸

Untuk daerah yang belum menyusun dan menyediakan RDTR di lokasi rencana kegiatan pemanfaatan ruang, seperti halnya Kawasan Perdesaan, maka Pemerintah melalui Pasal 106 PP Penataan Ruang membuat kebijakan untuk memberikan perizinan melalui Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang. Pengambilan keputusan dilakukan oleh Pemerintah Pusat dengan mengacu kepada dokumen-dokumen rencana tata ruang, yakni:

- a. Rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. Rencana tata ruang wilayah provinsi;
- c. RTR KSN (Kawasan Strategis Nasional);
- d. RZ KSNT (Rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional Tertentu);
- e. RZ KAW (Rencana Zonasi Kawasan Antarwilayah);
- f. RTR Pulau/kepulauan; dan/atau
- g. Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional.

Pada Kawasan Perdesaan yang tidak pernah memiliki RDTR, kebijakan ini membutuhkan kemampuan bagi Pemerintah Pusat untuk dapat selalu melakukan proses membaca kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah melalui dokumen rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, yang belum berupa dokumen yang operasional seperti RDTR, setiap mendapat permohonan perizinan pemanfaatan ruang dari pelaku usaha.

Meskipun Pemerintah Pusat menjelaskan bahwa wewenang ini pada akhirnya akan memiliki mekanisme pendelegasian yang mampu menjamin peran Pemerintah Daerah, namun rumusan pasal pendelegasian wewenang ini dalam PP Penataan Ruang tidak menggambarkan penjaminan itu dengan jelas. Sebagaimana Pasal 113 ayat (1) PP Penataan Ruang mengatur bahwa: "Penerbitan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dapat didelegasikan kewenangannya kepada gubernur, bupati, atau walikota tanpa mengurangi kewenangan Menteri". Ayat tersebut dilanjutkan dengan kebijakan pada ayat (3), bahwa: "Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dengan pertimbangan Forum Penataan Ruang". Setelah kata 'dapat' di dalam rumusan pasal di atas, Peraturan belum memberikan mekanisme dan kedudukan lebih lanjut yang jelas dan operasional dalam menentukan peran dan kewenangan pemerintah daerah di

⁸ Kementerian ATR BPN, "Pasca UU Cipta Kerja: Kupas Tuntas Reformasi Perizinan Berbasis RDTR", November 2020, diakses melalui <https://www.youtube.com/watch?v=j3LnY1bSjFU>.

dalam proses penggunaan diskresi dalam rangka pengambilan keputusan atas pemberian perizinan pemanfaatan ruangnya sendiri di seluruh daerah di Indonesia.

Hal ini dapat mempengaruhi pemikiran tentang desa yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni di antaranya:⁹ (a) partisipasi dan demokrasi, yang bermakna bahwa penyelenggaraan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat turut serta bertanggung jawab dan dapat menyampaikan aspirasinya terhadap perkembangan kehidupan bersama sesama warga desa; (b) otonomi asli, yakni pemerintah desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat sebagaimana mengangkat hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat setempat; (c) pemberdayaan masyarakat, yaitu pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat setempat yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat yang tercermin dalam RPJMDes dan RKPDDes.

Berdasarkan UUPR sebelum perubahan, sistem hukum tata ruang diarahkan untuk menjalankan semangat desentralisasi kewenangan Pemerintah Pusat, hal ini tergambar di dalam amar pertimbangan undang-undang, bahwa untuk memperkuat ketahanan nasional yang sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, maka diberikan kewenangan yang semakin besar kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang. Atas dasar tersebut, dalam melaksanakan tugas penataan ruang untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, melalui Pasal 7 ayat (2) UUPR, negara memberikan kewenangan penyelenggaraan penataan ruang kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan desentralisasi mengalami penarikan kembali kepada Pemerintah Pusat dalam Pasal 37 UUPR yang diubah melalui UUCK, yang lebih lanjut melalui Pasal 113 ayat (1) PP Penataan Ruang, terhadap penarikan desentralisasi di atas, dilakukan pendelegasian kembali kepada Pemerintah Daerah. Pendelegasian kembali bentuk desentralisasi yang ditarik oleh UUCK akan berimplikasi pada tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁰

UUCK yang bertujuan menyelesaikan persoalan tumpang tindih antarpusat-daerah dan antar lembaga pemerintahan dengan pendekatan penarikan kembali kekuasaan kepada Pemerintah Pusat, justru menimbulkan implikasi terhadap penyelenggaraan desentralisasi kewenangan daerah di Indonesia. Ketika desentralisasi menjadi makin terbatas, maka semakin terbatas pula kesempatan partisipasi dan inisiatif hingga level pemerintah daerah. Oleh karena itu, UUCK sesungguhnya juga akan menimbulkan potensi berkurangnya semangat demokrasi dalam hubungan pusat dan daerah yang dimulai sejak reformasi.¹¹ Hal ini karena, kekuasaan pemerintahan daerah tidak lagi didasarkan atas undang-undang, namun menjadi bergantung

⁹ Hasjimzoem, Yusnani. Juli 2014. "Dinamika Hukum Pemerintahan Desa." *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 8 No. 3, hlm. 11-13.

¹⁰ Victor Imanuel, "Bagaimana UU Cipta Kerja Merusak Desentralisasi yang dibangun setelah Reformasi", diakses melalui <https://theconversation.com/bagaimana-uu-cipta-kerja-merusak-desentralisasi-yang-dibangun-setelah-reformasi-148091>.

¹¹ *Ibid.*

kepada norma dan standar yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.¹² Sementara dari aspek tanggung jawab hukum, melalui delegasi yang diberikan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 113 ayat (1) PP Penataan Ruang, maka berdasarkan Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Pemerintah Daerah mendapatkan akibat hukum sebagai penerima delegasi, yakni menjadi pihak yang bertanggung jawab dan tanggung gugat beralih dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Hal ini dapat berimplikasi terhadap pelaksanaan prinsip keseimbangan antara kewenangan dan tanggung jawab (*principle of parity of authority and responsibility*) yang merupakan salah satu prinsip dalam pelaksanaan delegasi bahwa kewenangan yang didelegasikan harus diimbangi dengan tanggung jawab yang seimbang,¹³ artinya regulasi yang ada harus menempatkan kewenangan Pemerintah Pusat, yang saat ini bertambah kuat karena didasarkan atas undang-undang (tidak seperti Pemerintah Daerah), harus tetap memiliki proporsi pertanggungjawabannya sendiri yang diatur secara jelas di dalam peraturan perundang-undangan terkait.

Hal ini karena telah terjadi perubahan paradigma pemilik kewenangan Pemerintah Pusat yang fundamental, di dalam perubahan UUPR melalui UUCK, yang tertuang melalui Pasal 9, bahwa penyelenggaraan penataan ruang pasca perubahan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, dari aturan sebelumnya yang secara frasa dilaksanakan oleh Menteri. Perubahan terminologi/frasa ini mengubah substansi karena definisi Pemerintah Pusat di dalam pengertian yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja ialah: "Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Perubahan satu frasa di dalam Pasal terkait menimbulkan implikasi perubahan dasar wewenang penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia. Sebelumnya, Menteri mendapatkan wewenang ini melalui pelimpahan atribusi, yakni pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang,¹⁴ melalui Pasal 9 UUPR di atas. Pasca perubahan, penghapusan kata Menteri dalam Pasal 9 ini berdampak kepada Menteri tidak lagi memperoleh wewenang penyelenggaraan ini berdasarkan proses atribusi, karena undang-undang memberikan kewenangan tersebut kepada Presiden, sebagai definisi dari Pemerintah Pusat.

Perubahan atas pelimpahan kewenangan sebagai bentuk hubungan pusat dan daerah dalam penyelenggaraan tata ruang mengakibatkan mekanisme pelimpahan wewenang ke

¹² Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

¹³ Donnell and Wehrich yang dikutip oleh Wasistiono. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokus Media, hlm. 145.

¹⁴ Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pemerintah Daerah yang tidak lazim, ditinjau dari ilmu hukum administrasi negara. Hal ini karena pelimpahan wewenang melalui mekanisme delegasi harus bersumber dari atribusi.¹⁵

Hal ini yang menyebabkan lahirnya suatu aturan di dalam Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa subdelegasi pada dasarnya tidak diperkenankan. Hal ini karena subdelegasi merupakan bentuk pelimpahan wewenang yang tidak berasal dari wewenang dengan kedudukan yang sama dengan pelimpahan delegasi, yakni berasal dari atribusi atau didasarkan atas undang-undang. Proses pembentukan undang-undang melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat selaku lembaga representatif dari masyarakat sehingga menggambarkan proses yang mencerminkan demokrasi, bahwa semua kekuasaan dan kewenangan dalam konteks kenegaraan berasal dan bersumber dari rakyat. Dengan mekanisme subdelegasi pasca UUCK, wewenang penataan ruang kepada Pemerintah Daerah diberikan dari instansi yang juga memperoleh kewenangannya melalui Peraturan Pemerintah yang merupakan produk hukum pemerintah sendiri (Lembaga eksekutif), sehingga tidak secara langsung diberikan oleh Undang-Undang.

Dalam hal ini, Menteri yang telah diberikan kewenangan oleh Presiden untuk menyelenggarakan urusan pemerintah dalam hal izin pemanfaatan ruang sebagai delegataris (penerima delegasi) di dalam Peraturan Pemerintah, lalu mendelegasikan kewenangan dan tanggung jawab hukumnya kembali kepada instansi lain, yakni Pemerintah Daerah. Dalam kajian hukum administrasi negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan merupakan hal yang penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip negara hukum, bahwa setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat di dalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.¹⁶

Berdasarkan implikasi tersebut, mekanisme pendelegasian wewenang kepada Pemerintah Daerah pada penataan ruang pasca UUCK tidak sesuai dengan mekanisme yang lazim dan layak dalam keilmuan hukum administrasi negara, karena pelimpahan wewenang seharusnya berasal dari kewenangan yang didasarkan atas undang-undang ("Atribusi"), bukan delegasi yang didelegasikan kembali.

Sebagai instrumen lain yang muncul melalui perubahan sistem hukum atau penarikan kewenangan izin pemanfaatan ruang, terdapat bentuk aplikasi kewenangan Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang melalui forum penataan ruang, yakni lembaga atau badan di tingkat pusat dan daerah yang memiliki tugas dan fungsi untuk membantu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Penataan Ruang (Pasal 1 angka 36 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang).

¹⁵ HR, Ridwan. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 105.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 105.

Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 113 ayat (3), Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang untuk kegiatan berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan dengan pertimbangan Forum Penataan Ruang. Berdasarkan rumusan pasal tersebut, kedudukan forum penataan ruang dalam penyelenggaraan penataan ruang tidak dipandang sebagai suatu kewajiban. Secara normatif, belum dijumpai adanya rumusan aturan yang mengatur dalam hal apa dan keadaan seperti apa yang membutuhkan pertimbangan forum penataan ruang dalam penerbitan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang.

Forum penataan ruang yang menjadi bentuk peranan dan kewenangan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang masih membutuhkan aturan yang lebih operasional agar ada kejelasan penerapan, melalui mekanisme tertentu seperti ditetapkan menjadi aspek yang prosedural, khususnya di kawasan-kawasan tertentu yang cenderung kurang diperhatikan dibandingkan dengan kawasan lain, seperti Kawasan non-perkotaan. Hal ini terbukti sebagaimana bahkan sebelum pengurangan kewenangan Pemerintah Daerah di atas melalui UUCK, Pemerintah Desa sebagai pemilik kewenangan asli penataan ruang desa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dalam pelaksanaannya belum dapat menjalankan kewenangannya dengan efektif. Hal ini di antaranya disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia dan tenaga ahli dalam penyusunan peraturan, belum adanya bimbingan teknis terhadap pemerintah desa dalam penyusunan peraturan desa dalam penataan ruang, besarnya anggaran yang dibutuhkan dalam penyusunan tata ruang wilayah, serta belum adanya peraturan yang mengatur kewenangan desa secara terperinci dan mekanisme penyusunan penataan ruang yang lebih jelas.¹⁷

Pengaturan pemanfaatan ruang justru harus lebih diperhatikan segala implikasinya untuk kawasan yang fungsi-fungsi utamanya dilindungi dari kegiatan pembangunan, dalam hal ini termasuk Kawasan Perdesaan yang diperuntukkan sebagai wilayah dengan kegiatan utama pertanian. Pemerintah Daerah, hingga tingkatan paling dekat, yakni Pemerintah Desa hingga DPRD sebagai representasi masyarakat setempat harus dijamin perannya dalam proses pemanfaatan ruang melalui perubahan konsep UUCK ini di dalam segala aspeknya, khususnya sebagai pemegang fungsi pelaksana otonomi daerah.

Hal ini karena terdapat pula perubahan penyusunan peraturan perundang-undangan, yang menempatkan dokumen RDTR sebagai Peraturan Kepala Daerah (Perkada),¹⁸ yang berbeda dengan pengaturan sebelumnya yang disusun sebagai Peraturan Daerah.¹⁹ Perubahan ini memang diharapkan berimplikasi terhadap proses percepatan penyusunan dokumen mengingat penyusunan tidak dilakukan bersama DPRD. Namun perubahan ini menyebabkan

¹⁷Femilia, Yessyca, and UU Nurul Huda. Juni 2020. "Kewenangan Desa dalam Penataan Ruang berdasarkan Undang-Undang Desa." *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan Adliya* Vol. 14 No.1: 137-138.

¹⁸Pasal 18 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹⁹Pasal 18 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

aspek formil penyusunan RDTR harus sangat diperhatikan, khususnya terkait pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi lembaga eksekutif Daerah di dalam penyusunan RDTR yang saat ini dilakukan tanpa melibatkan DPRD, agar tetap dapat mewujudkan tuntutan masyarakat daerahnya dalam aspek penataan ruang yang berkelanjutan.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Proses Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Implikasinya dalam Penataan Ruang Kawasan Perdesaan

Perubahan konsep di atas turut mengubah pengaturan atas pengendalian ruang di Kawasan perdesaan. Hal yang utama dari proses pengendalian ini ialah mekanisme pembatalan perizinan pemanfaatan ruang. Perubahan konsep besar penarikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat turut menghilangkan kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembatalan ini melalui perubahan Pasal 37 ayat (1) UUPR dalam UUCK, hal ini karena memang tidak mungkin persetujuan yang diterbitkan oleh Pemerintah Pusat dapat dibatalkan oleh Pemerintah Daerah.

Dampak yang belum bisa diatasi ialah bagaimana proses pengawasan atas penerbitan persetujuan dilakukan oleh Pemerintah Pusat, sebagai penerbit persetujuan itu sendiri. Sebagaimana hal ini diatur di dalam Pasal 37 ayat (2) dan (4) UUPR dalam UUCK, bahwa: "Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, meskipun diperoleh melalui prosedur yang benar, dibatalkan oleh Pemerintah Pusat." Pengaturan ini dibuat karena mekanisme yang telah berubah saat ini seharusnya tidak menimbulkan ketidaksesuaian persetujuan dengan rencana, karena dilakukan *by system*. Namun, pengaturan ini tidak mengakomodasi adanya potensi permohonan perizinan yang tidak dapat dilakukan *by system* karena ketiadaan dokumen RDTR yang diatur dalam PP terkait, yang saat ini sudah pasti akan terjadi pada Kawasan Perdesaan. Pengaturan ini dapat berlaku secara efektif jika peraturan pelaksana telah mengatur secara jelas dan implementatif terkait bentuk wewenang yang didelegasikan kepada Pemerintah Daerah dalam mekanisme pengambilan keputusan atas pemberian Persetujuan Kesesuaian Pemanfaatan Ruang, yang mana hal ini belum tercermin dalam Pasal 113 PP Penataan Ruang.

Tahapan pengendalian pemanfaatan ruang Kawasan Perdesaan sebelum UUCK diatur secara khusus dalam UUPR untuk dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah Kabupaten/Kota melalui Pasal 53 ayat (1) UUPR. Perubahan yang dilakukan UUCK ialah menghapus pasal yang secara khusus mengatur hal tersebut di atas, oleh karenanya kebijakan hanya tercantum dalam PP turunan UUCK terkait.

Tahap pengendalian pemanfaatan ruang di dalam PP terkait juga meliputi proses penilaian pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang. Penilaian ini menghasilkan 2 jenis hasil penilaian, yakni: (a) kegiatan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang; atau (b) kegiatan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, yang menghasilkan rekomendasi untuk dilakukan audit tata ruang dan/atau penerbitan sanksi administratif.

Penilaian ini menurut Pasal 152 PP terkait, dilakukan oleh Menteri, namun dapat dilakukan oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota sesuai kewenangannya sepanjang telah mendapatkan pendelegasian pemberian Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dari Menteri. Hal ini menimbulkan implikasi bahwa proses pengendalian pemanfaatan ruang pada penataan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang oleh pelaksana dalam hal ini pelaku usaha harus menunggu tindakan dari Pemerintah Pusat terlebih dahulu, yang artinya menimbulkan pembatasan gerak Pemerintah Daerah dibandingkan pengaturan pengendalian ruang sebelum perubahan.

Hal ini harus kembali diselaraskan agar pengendalian penataan ruang di Kawasan perdesaan dapat mencapai titik yang optimal, melalui peran dan kewenangan Pemerintah Daerah, sebagaimana pengawasan secara optimal penting untuk dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah sebagai Lembaga setempat yang dapat mengawasi pemanfaatan ruang dari dekat.

Proses pengendalian ini menjadi penting, mengingat dalam perkembangannya, Kawasan perdesaan tanpa diketahui oleh publik dan banyak pihak, sebenarnya telah banyak mengalami kasus pemberian izin pemanfaatan ruang yang dinilai melanggar kaidah tata ruang. Sebagai contoh, kasus PT Indo Acidatama Chemical Industry (IACI) di Desa Kemiri, Kecamatan Kebakkramat, Kabupaten Karanganyar. Hal ini disebabkan pabrik berdiri di tengah pemukiman penduduk dan lahan pertanian, yakni berjarak 75 meter di sebelah kanan permukiman dan berada tepat di belakang dan samping lahan pertanian produktif. Hal ini menimbulkan konflik dengan warga setempat karena petani merasakan lahan pertanian mengalami pencemaran tanah, air (limbah yang dibuang ke sungai dan mengalir lahan pertanian), dan udara (bau busuk limbah). Petani merasakan beberapa bentuk kerugian, seperti tanaman padi yang berubah fisiknya menjadi berwarna kemerah-merahan, dan hasil produksi yang menurun karena isi biji padi tidak penuh.²⁰

Kasus tarik menarik kewenangan pusat dan daerah menjadi salah satu masalah hukum tata ruang yang sudah terjadi sebelum berlakunya UUCK, yang hingga saat ini belum dapat diselesaikan. Kedua pihak sama-sama mendalilkan kebijakan dilakukan dengan memenuhi kepentingan lingkungan hidup. Dengan ditariknya kewenangan ke Pemerintah Pusat melalui UUCK ini, yang menciptakan implikasi bahwa kewenangan Pemerintah Daerah saat ini tidak lagi didasarkan atas undang-undang, namun berdasarkan norma dan standar Pemerintah Pusat, maka kebijakan ini mencerminkan keadaan yang ada saat ini ialah Pemerintah Pusat merasa memiliki *concern* dan kemampuan yang lebih baik daripada Pemerintah Daerah, di dalam menyelenggarakan ketiga aspek pembangunan berkelanjutan melalui kebijakan-kebijakannya. Pada kenyataannya, bahkan dengan pengaturan sebelum UUCK, Pemerintah

²⁰S. Andi Sutrasno, "Studi Kasus Sengketa Antara PT. Indo Acidatama Chemical Industry dengan Petani Desa Kemiri Kecamatan Kebakkramat Kabupaten Karanganyar", diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/220804-model-penyelesaian-sengketa-lingkungan-h.pdf>.

Pusat belum menunjukkan *concern* atas aspek lingkungan hidup pada sektor tata ruang yang lebih baik dibandingkan Pemerintah Daerah. Hal ini secara nyata terjadi di Kepulauan Bangka Belitung,²¹ yang mana Izin Usaha Pertambangan yang menjadi kebijakan Pemerintah Pusat memiliki kekuatan di atas Rencana Tata Ruang Daerah yang telah ditetapkan Pemerintah Daerah sebagai salah satu instrumen yang mengintegrasikan dan melindungi aspek lingkungan hidup dalam suatu perencanaan pembangunan di daerah.²² Rusaknya ekosistem pasca pertambangan di Bangka Belitung ini menjadi salah satu faktor penyebab bencana banjir besar pada 2016 yang melanda Bangka Tengah, yang terus berulang kali terjadi hingga hari ini. Kerugian material yang dapat dihitung atas bencana di tahun 2016 mencapai 400 Miliar Rupiah. Pemerintah Pusat dan Provinsi hanya dapat memberikan bantuan biaya sebanyak 45 Miliar Rupiah, sedangkan kemampuan Pemerintah Kabupaten/Kota sendiri hanya mencapai 40 Miliar Rupiah, selebihnya pembangunan kembali daerah yang menunjang aktivitas masyarakat setempat belum dapat diselesaikan sampai hari ini,²³ apalagi untuk melakukan rehabilitasi lingkungan hidup.

Kasus-kasus tarik menarik kewenangan pusat dan daerah di atas menunjukkan pentingnya aspek pengendalian penataan ruang di Kawasan Perdesaan, sebagaimana Kawasan Perdesaan memiliki fungsi penting sebagai kawasan peruntukkan wilayah produktif bagi kegiatan pertanian. Pada praktiknya di 16 desa di Indonesia, saat ini dalam potret distribusi tanah berdasarkan peruntukan kawasan, masih banyak Rumah Tangga Pertanian (RTP) yang memiliki tanah pertanian di bawah angka minimum 2 hektar ataupun RTP yang tidak memiliki tanah pertanian sama sekali.²⁴

Semangat otonomi daerah dalam penataan ruang di kawasan-kawasan terkecil, seperti Kawasan Perdesaan diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan pembangunan yang berorientasi kemandirian sehingga memicu peningkatan kreativitas dan inovasi ide, perencanaan, implementasi, dan keberlanjutan pembangunan di daerah. Sistem ini berpotensi besar dalam memberikan kesempatan kepada daerah untuk mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan, khususnya dalam mengolah dan memanfaatkan ruang, mengingat dalam satuan ruang wilayah yang lebih kecil pemerintah dapat memutuskan kebijakan secara lebih terfokus, jelas dan logis. Hal ini karena daerah merupakan pihak yang dipandang lebih mengetahui potensi dan masalah konkret yang ada di lapangan, baik pada

²¹Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi IV DPR dengan Gubernur Kepulauan Bangka Belitung, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Bupati Bangka Barat pada 3 Desember 2020 diakses melalui <https://www.youtube.com/watch?v=7Zw-q0uXWQY>.

²²Lihat Pasal 114A Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, bahwa Izin Pemanfaatan Ruang bernilai strategis nasional dapat mengesampingkan RTR Daerah dan diterbitkan melalui Rekomendasi Menteri.

²³Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi IV DPR dengan Gubernur Kepulauan Bangka Belitung, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Bupati Bangka Barat pada 3 Desember 2020 diakses melalui <https://www.youtube.com/watch?v=7Zw-q0uXWQY>.

²⁴JT. Pareke. 2017. "Penataan Ruang Kawasan Pedesaan Berbasis Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bengkulu Tengah." *Jurnal Al-Imarah* Vol. 2, No. 2: 120.

sumber daya alam, manusia, maupun budaya, sehingga program yang direncanakan dapat benar-benar layak untuk dilaksanakan.²⁵

Perubahan yang dibawa melalui UUCK yang tidak lagi secara eksplisit menyebutkan peran dan kewenangan Pemerintah Daerah di Kawasan Perdesaan, harus diselaraskan melalui peraturan pelaksana yang mampu menjelaskan secara jelas mengenai kewenangan yang akan berimplikasi kepada mekanisme di dalam penegakkan proses pengendalian pemanfaatan ruang, khususnya terkait pembatalan maupun pemberian sanksi administratif.

PENUTUP

Kesimpulan

Peran dan kewenangan Pemerintah Daerah pasca Undang-Undang Cipta Kerja dalam pemanfaatan ruang mengalami reduksi khususnya pada aspek pengambilan keputusan pemberian perizinan, yakni melalui Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (PKKPR). Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang sebagai peraturan pelaksana belum dapat memberikan kewenangan yang jelas dan implementatif dalam menjamin keterlibatan Pemerintah Daerah di Kawasan Perdesaan dalam pemberian persetujuan atas pemanfaatan ruangnya sendiri, baik melalui pendelegasian wewenang pemberian Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang maupun Forum Penataan Ruang. Hal ini menunjukkan sistem yang dibangun pada perubahan UUPR dalam UUCK menarik kewenangan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan instrumen hukum penataan ruang (izin) *by system*, namun belum memperhatikan implikasi lebih jauh terhadap daerah yang belum memiliki RDTR sebagai penunjang utama pelaksanaan sistem ini, khususnya Kawasan Perdesaan.

Perubahan sistem hukum tata ruang pasca Undang-Undang Cipta Kerja yang mengubah mekanisme pelimpahan kewenangan tidak sesuai dengan kaidah ilmu hukum administrasi negara, karena mekanisme pelimpahan kewenangan Pemerintah Daerah tidak didasarkan atas kewenangan atribusi yang bersumber dari pembentukan Undang-Undang, namun berasal dari pemberi kewenangan yang mendapatkan kewenangannya melalui Peraturan Pemerintah yang merupakan produk hukum lembaga eksekutif sendiri. Hal ini tidak sesuai dengan dasar falsafah hukum bahwa subdelegasi kewenangan pada dasarnya tidak diperkenankan di dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia (Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan), terlepas dari pelanggaran hukum melalui pengecualian-pengecualian tertentu.

Pada tahap pengendalian pemanfaatan ruang, Pemerintah Daerah juga mengalami pembatasan gerak dibandingkan pengaturan pengendalian ruang sebelum perubahan, yang

²⁵Subroto, T. Yoyok Wahyu. 2003. "Kebijakan Perencanaan Tata Ruang dan Pemberdayaan Potensi Daerah di Indonesia", *Jurnal Populasi Universitas Gadjah Mada* Vol. 14 No. 2: 5-6.

dapat dilakukan berdasarkan kewenangan yang secara jelas dan eksplisit diberikan melalui Undang-Undang Penataan Ruang sebelum perubahan dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Saran

Kondisi pengaturan kewenangan pemerintah Daerah di atas ditambah dengan ketiadaan kesiapan maupun persiapan penyusunan infrastruktur RDTR di Kawasan Perdesaan, mengakibatkan kondisi pengaturan ini berpotensi menimbulkan implikasi pemanfaatan ruang yang buruk di masa depan, khususnya dalam hal pengambilan keputusan atas perizinan pemanfaatan ruang dalam penataan ruang Kawasan Perdesaan. Padahal perubahan sistem perizinan tata ruang yang berbasis sistem yang ingin diciptakan oleh UU Cipta Kerja dapat mendorong kepastian hukum baik dalam segi investasi maupun dalam segi implementasi instrumen rencana tata ruang, karena dilakukan oleh sistem sehingga mengurangi potensi pelanggaran maupun kesalahan. Namun, nyatanya dengan kondisi-kondisi ini, perubahan tersebut tidak bersifat implementatif di Kawasan Perdesaan.

Seluruh kondisi ini menjadi penting diperhatikan di dalam menjalankan dan menjaga fungsi utama penataan ruang, yakni memastikan ruang yang ada dapat dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya yang pengaturannya menjadi kewenangan pemerintah. Dibutuhkan pengaturan lebih lanjut yang dapat menjamin tujuan utama penataan ruang di Kawasan Perdesaan dapat terpenuhi melalui kewenangan Pemerintah Daerah yang jelas dan seimbang tanggung jawab hukumnya, dari aspek perencanaan, pemanfaatan (izin) hingga pengendalian. Tujuan tersebut ialah menciptakan proses pemanfaatan ruang yang berkesinambungan dan mampu mengakomodir kepentingan seluruh pengguna ruang, dalam hal ini, pengguna fungsi ruang pertanian di Kawasan Perdesaan, dan fungsi ruang permukiman untuk masyarakat, yang juga terdiri dari ruang bagi kegiatan ekonomi setempat, sebagaimana peruntukan Kawasan Perdesaan dalam Undang-Undang Penataan Ruang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- HR, Ridwan. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers;
- Wasistiono. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: Fokus Media.

Jurnal

- Femilia, Yessyca dan UU Nurul Huda. 2020. "Kewenangan Desa dalam Penataan Ruang berdasarkan Undang-Undang Desa", *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan Adliya* 14 (1);
- Hasjimzoem, Yusnani. 2014. "Dinamika Hukum Pemerintahan Desa", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 8(3);
- JT. Pareke. 2017. "Penataan Ruang Kawasan Perdesaan Berbasis Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kabupaten Bengkulu Tengah". *Jurnal Al-Imarah* 2 (2);

Subroto, T. Yoyok Wahyu. 2003. "Kebijakan Perencanaan Tata Ruang dan Pemberdayaan Potensi Daerah di Indonesia". *Jurnal Populasi Universitas Gadjah Mada* 14 (2).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;

Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kab/Kota;

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 20/PRT/M/2011 tentang Pedoman Penyusunan RDTR dan Peraturan Zonasi Kabupaten/Kota.

Sumber Lain

Imanuel, Victor. Bagaimana UU Cipta Kerja Merusak Desentralisasi yang dibangun setelah Reformasi, diakses melalui <https://theconversation.com/bagaimana-uu-cipta-kerja-merusak-desentralisasi-yang-dibangun-setelah-reformasi-148091>;

Kementerian ATR/BPN, "Pasca UU Cipta Kerja: Kupas Tuntas Reformasi Perizinan Berbasis RDTR", November 2020, diakses melalui <https://www.youtube.com/watch?v=j3LnY1bSjfU>;

Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi IV DPR dengan Gubernur Kepulauan Bangka Belitung, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Bupati Bangka Barat pada 3 Desember 2020 diakses melalui <https://www.youtube.com/watch?v=7Zw-q0uXWQY>;

Sutrasno, S. Andi. "Studi Kasus Sengketa Antara PT. Indo Acidatama Chemical Industry dengan Petani Desa Kemiri Kecamatan Kebakkramat Kabupaten Karanganyar", diakses melalui <https://media.neliti.com/media/publications/220804-model-penyelesaian-sengketa-lingkungan-h.pdf>.