



DEGRADASI FUNGSI LEGISLASI DPRD DALAM SENTRALISASI KEBIJAKAN PENETAPAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH DI KABUPATEN/KOTA

Fanda Paannah¹⁾, Agus Tri Widodo²⁾
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada¹⁾,
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret²⁾
e-mail: fanda.i@mail.ugm.ac.id

ABSTRAK

Terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memberikan implikasi yang cukup luas dalam berbagai/ bidang, salah satunya dalam bidang penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten/Kota. UU *a quo* mensentralisasikan kebijakan Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah di Kabupaten/Kota. Artikel ini membahas tiga permasalahan utama. Pertama, bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pengaturan berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten/Kota. Kedua, mengapa dilakukan sentralisasi dalam penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten/Kota. Ketiga, bagaimana eksistensi DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dalam penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 berdampak pada fungsi legislasi DPRD yang mengalami degradasi. Artikel ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Dengan adanya undang-undang cipta kerja ini kewenangan pengaturannya menjadi sentralistik meskipun daerah masih diberikan beberapa peranan dan kewenangan.

Kata Kunci: *Cipta Kerja, DPRD, Rencana Tata Ruang Wilayah, Sentralisasi.*

ABSTRACT

The issuance of Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation has broad implications in various fields/fields, one of which is in the field of determining Regional Spatial Plans in Regencies/Cities. The a quo Law centralizes the policy on the Determination of Regional Spatial Plans in Regencies/Cities. This article addresses three main issues. First, how is the authority of the Regional Government in making arrangements related to the Regency/City Regional Spatial Planning. Second, why centralization is carried out in the determination of Regency/City Regional Spatial Plans. Third, how is the existence of DPRD in implementing the legislative function in determining the Regency/City Spatial Planning. The provisions contained in Law Number 11 of 2020 have an impact on the legislative function of the DPRD which is experiencing degradation. This article uses a normative research method with a conceptual approach and a statutory approach. With the existence of this work copyright law, the regulatory authority has become centralized, although the regions are still given several roles and authorities.

Keywords: *Centralization, DPRD, Job Creation, Spatial Planning.*

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menerapkan asas otonomi daerah dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Asas otonomi daerah ini merupakan prinsip dasar yang dipakai untuk menyelenggarakan pemerintahan



daerah berdasarkan otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 Poin 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Hal tersebut merupakan implementasi nyata dari kebijakan desentralisasi.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang berlandaskan otonomi daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memuat pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang secara rinci tercantum dalam lampirannya.

Esensi utama dari otonomi daerah sebenarnya adalah memberikan ruang gerak yang fleksibel kepada daerah dalam menentukan nasibnya sendiri, dengan tujuan utama menyejahterakan masyarakat dan mendekatkan pelayanan publik (Mariana, 2010:14). Salah satu kewenangan pusat yang dilimpahkan oleh pusat kepada daerah adalah perencanaan tata ruang. Perencanaan tata ruang sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dilakukan guna menghasilkan rencana umum tata ruang dan rencana rinci tata ruang, dalam rencana umum tata ruang secara hierarkis meliputi Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, dan Rencana Tata Ruang wilayah Kabupaten dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota.

Penataan ruang merupakan permasalahan politik-ekonomi yang menjadi arena pertarungan perebutan apa yang akan dilakukan dengan SDA, siapa yang menguasai SDA, yang mencari SDA, dan siapa yang mendapatkan manfaat dari SDA (Karjoko, 2020:105). Penataan ruang merupakan instrumen penting dalam pembangunan daerah, karena tata ruang merupakan pintu gerbang untuk pengembangan pembangunan wilayah daerah dan instrumen penentu dalam penyelenggaraan perizinan dan nonperizinan baik dari izin yang berhubungan dengan perekonomian kegiatan usaha masyarakat, ataupun pelayanan perizinan lainnya yang berhubungan dengan pelayanan publik bagi masyarakat. Dengan demikian maka tak heran apabila dihadapkan dengan konsep otonomi daerah



kewenangan penataan ruang diserahkan kepada pemerintah daerah agar lebih dapat menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat daerah serta dapat mengakomodasi muatan lokal di daerah masing-masing mengingat kompleksitas kewilayahan serta masyarakat yang ada di Indonesia. Dalam upaya pengaturan tata ruang wilayah di Kabupaten/Kota secara prinsip ditetapkan dengan Peraturan Daerah, dan dalam pembentukan peraturan daerah tersebut erat kaitannya dengan fungsi legislasi yang diampu oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran sebagai kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota (Pasal 365 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Secara harfiah legislasi berasal dari kata *legislation* yang merupakan bahasa Inggris yang berarti undang-undang, yang kemudian dalam perkembangannya didikotomikan menjadi proses dalam perumusan dan pembentukan hukum berupa peraturan perundang-undangan dan juga dapat dimaknai sebagai produk hukum (Putuhena, 2013:377). Dari hal tersebut seharusnya fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD merupakan hal sentral dalam upaya penataan hukum di daerah, tetapi seiring dengan dinamika dalam pembangunan nasional dengan konsep pemberdayaan melalui daerah berimplikasi juga terhadap perkembangan regulasi dengan adanya semangat deregulasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sehingga pada tahun 2020 muncul Omnibus Law melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dengan ditetapkannya Undang-Undang ini, menyebabkan perubahan sebagian kewenangan pemerintah daerah atas penataan ruang dan urusan pemerintahan konkuren lainnya.

Melihat perubahan kewenangan dalam Undang – Undang dapat dimaknai sebagai bentuk sentralisasi. Secara etimologi, sentralisasi dapat didefinisikan bahwa seluruh keputusan/kebijakan dikeluarkan oleh pusat. Daerah tinggal



menunggu instruksi untuk melaksanakan instruksi dari pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan menurut undang-undang (Damanik, 2010:78). Implikasi dari sentralisasi ini adalah kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintahan pusat, sehingga dibutuhkan waktu yang lebih lama untuk mengambil keputusan/kebijakan dan keputusan/ kebijakan yang dikeluarkan pun belum tentu tepat sasaran, akibatnya pembangunan yang diharapkan belum tentu sesuai dengan kenyataan (Damanik, 2010:78). Penelitian ini akan membahas 3 permasalahan utama. Pertama, bagaimana kewenangan Pemerintah Daerah dalam melakukan pengaturan berkaitan dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten/Kota? Kedua, mengapa dilakukan sentralisasi dalam penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten/Kota? Ketiga, bagaimana eksistensi DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi dalam penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Kabupaten/Kota?

B. METODE

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian normative. Penelitian hukum ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum (*legal research*) (Ibrahim, 2006:30) antara lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan terkait (Marzuki, 2005:94). Kemudian pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan mempelajari pandangan-pandangan dalam ilmu hukum sehingga penulis akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian dan konsep-konsep hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi (Marzuki, 2005:95).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

C.1 Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Pengaturan Rencana Tata Ruang Wilayah

Atas dasar otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota mendapatkan beberapa kewenangan sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang, dan



salah satunya adalah pembagian urusan penataan ruang. Dalam rencana tata ruang wilayah di daerah kabupaten/ kota telah mengalami beberapa kali perubahan rezim dalam pengaturannya. Penataan ruang pertama kali diatur oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam UU tersebut, penataan ruang dilakukan secara terpadu dan tidak dipisah-pisahkan antara penataan ruang wilayah Nasional, wilayah propinsi Tingkat I dan wilayah Kabupaten/kotamadya Daerah Tingkat II (Pasal 8 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang). Undang-undang ini telah memegang peran yang sangat besar dalam mewujudkan tertib tata ruang dan mendorong pemerintah daerah memiliki rencana tata ruang wilayah. Selama 15 (lima belas) tahun lamanya, UU tersebut mencoba mengakomodasi kebutuhan penataan ruang hingga kemudian dianggap tidak lagi relevan seiring dengan berkembangnya peradaban.

Kemudian, untuk menyesuaikan perubahan yang terjadi di berbagai bidang, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-undang ini menjadi jawaban atas permasalahan penataan ruang yang semakin kompleks karena perkembangan pelaksanaan otonomi daerah yang semakin meluas (Firdaus, 2013:138). Pengaturan penataan ruang kemudian kembali diperbaharui melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Baik dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 (UU Penataan Ruang) dan UU Cipta Kerja tersebut diatur mengenai mekanisme dan kewenangan dalam pengaturan rencana tata ruang wilayah daerah. Ditinjau dari segi pengaturan penataan ruang dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dilakukan dengan Peraturan Daerah yang secara umum memuat Kegiatan penataan ruang yang terdiri atas 3 (tiga) perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang termasuk juga di dalamnya berupa pedoman bidang penataan ruang (Jazuli, 2017:264).

Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal Pasal 11 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berbunyi:



- “(1) 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.”

Pada rezim ini daerah mempunyai kewenangan penuh atas pengaturan penataan ruang wilayah meskipun tetap harus terintegrasi secara hierarkis dengan kebijakan nasional, yang dimulai dari perencanaan dengan melibatkan partisipasi masyarakat dan *stakeholder* terkait, penentuan pola ruang dan pemanfaatan ruang sampai dengan penyusunan produk hukumnya.

Partisipasi publik adalah istilah kategoris untuk kekuasaan publik/warga negara, ini adalah redistribusi kekuasaan yang memungkinkan “publik yang tidak berhak”, yang saat ini dikecualikan dari proses politik dan ekonomi, dengan sengaja dimasukkan di masa depan (Karjoko, *et al*, 2018:210). Sebagai bukti untuk menjamin adanya partisipasi masyarakat, maka dalam perencanaan pengaturan tata ruang pemerintah daerah wajib menghimpun aspirasi masyarakat melalui (Pasal 4 Permendagri Nomor 4 Tahun 2019):

- a. konsultasi publik;
- b. penyampaian aspirasi;
- c. rapat dengar pendapat umum;
- d. kunjungan kerja;
- e. sosialisasi; dan/atau
- f. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Partisipasi dan peran serta masyarakat mutlak dibutuhkan sebab masyarakatlah yang paham betul akan daerah yang mereka tinggali dan nantinya mereka juga yang akan terkena langsung dampak dari penataan ruang (Kristiyanto, 2017:173).

Penyelenggaraan penataan ruang tidak lepas dari asas keterpaduan; keserasian, keselarasan, dan keseimbangan; keberlanjutan; keberdayagunaan dan



keberhasilgunaan; keterbukaan; kebersamaan dan kemitraan; perlindungan kepentingan umum; kepastian hukum dan keadilan; dan akuntabilitas (Pasal 2 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang). Asas-asas tersebut harus diterapkan dalam penyelenggaraan penataan ruang agar tercapainya tujuan dari penataan ruang itu sendiri. Yaitu terciptanya hubungan yang serasi dan harmonis antara berbagai kegiatan pada wilayah-wilayah sehingga akan mempercepat proses tercapainya kemakmuran dan terjaminnya kelestarian lingkungan hidup (Laporan Lengkap BPHN dalam Jazuli, 2017: 270).

Adapun mekanisme yang harus dilaksanakan dalam pengaturan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota secara garis besar yaitu sebagai berikut (Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 4 Tahun 2019):

1. persiapan penyusunan rencana tata ruang;
2. pengumpulan dan analisis data;
3. perumusan konsepsi rencana tata ruang; dan
4. penetapan rancangan peraturan daerah.

Dengan penjabaran di atas dapat dipahami bahwa daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom diberikan keleluasaan dalam mengatur rencana tata ruang wilayah di daerahnya namun harus tetap sinkron dan berhubungan satu dengan lainnya (Alotia, 2020:76). Pengaturan perencanaan tata ruang wilayah kabupaten/kota tetap harus mengacu kepada kebijakan nasional tanpa mengurangi esensi kearifan lokal yang ada pada daerah dalam penetapan pola ruang dan zonasi ruang wilayahnya. Peranan pemerintah pusat hanya sekedar melakukan harmonisasi antara tata ruang yang telah ditetapkan secara nasional, tata ruang provinsi, maupun tata ruang wilayah daerah kabupaten/ kota sekitar melalui persetujuan substansi pada kementerian agraria tata ruang/ badan pertanahan nasional dan paduserasi antar daerah.

Penataan ruang memiliki tujuan dan konsep yang selaras dengan kearifan lokal masyarakat, yaitu penataan ruang menghendaki perlindungan fungsi ruang dan pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan akibat pemanfaatan ruang (Kristiyanto, 2017:166). Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah, khususnya



Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk membuat perencanaan penataan wilayah masing-masing sesuai dengan potensi sumber daya, karakteristik, dan kearifan lokal daerah masing-masing (Kristiyanto, 2017:166).

C.2 Sentralisasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota

Bahwa dengan munculnya berbagai isu dan kendala dalam penyelenggaraan penataan ruang baik dimulai dari perencanaan sampai dengan penetapan produk hukumnya serta implemmentasi penyelenggaraannya, maka dalam rangka percepatan pembangunan, baik dari segi infrastruktur maupun perekonomian pemerintah pusat melakukan intervensi dalam rencana tata ruang wilayah di kabupaten/ kota.

Sebagai wujud nyata intervensi yang merupakan suatu kebijakan kontra-produktif pelaksanaan otonomi daerah dapat dilihat dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yakni dalam Pasal 17 yang merubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Pasal berkaitan yang diubah, diantaranya:

Pasal 8

“(1) wewenang Pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. Pengaturan, pembinaan, dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota, serta terhadap pelaksanaan penataan ruang kawasan strategis nasional;
- b. Pemberian bantuan teknis bagi penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang;
- c. Pembinaan teknis dalam kegiatan penyusunan rencana tata ruang wilayah provinsi, rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang;...”

Pasal 11

“Wewenang Pemerintah Daerah kabupaten/kota dilaksanakan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah Pusat dalam penyelenggaraan penataan ruang meliputi:

- a. Pengaturan, pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota;
- b. Pelaksanaan penataan ruang wilayah kabupaten/kota; dan
- c. Kerja sama penataan ruang antarkabupaten/ kota.”



Pasal 37

“(1) Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 diterbitkan oleh Pemerintah Pusat.

(2) Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat.”

Dalam pasal tersebut sangat jelas adanya upaya intervensi pemerintah pusat terhadap pengaturan penataan tata ruang wilayah kabupaten/ kota, yang mana hal ini juga dapat dimaknai sebagai bentuk Sentralisasi. Beberapa kewenangan mengenai penataan ruang yang sebelumnya dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diserahkan kepada daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi, dalam UU Cipta Kerja ini diubah perumusannya sedemikian rupa sehingga intervensi pemerintah pusat di dalamnya cukup signifikan.

Dalam penetapan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sifatnya berlapis, dimana pemerintah pusat dapat mengambil alih penetapan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota apabila pemerintah daerah kabupaten/kota belum menetapkan rencana tata ruang dalam batas waktu yang ditentukan setelah mendapatkan persetujuan substansi dari pemerintah pusat (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020). Pemerintah daerah kabupaten diberi jangka waktu maksimal 2 (dua) bulan sejak mendapatkan persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat untuk menetapkan peraturan daerah rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 ayat (7), (8), dan (9) serta pasal 26 ayat (8), (9), dan (10) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020.

Selain itu, upaya intervensi pemerintah pusat dalam bidang penataan ruang dapat diidentifikasi dari disisipkannya Pasal 34A yang menyatakan bahwa:

- (1) Dalam hal terdapat perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (5) huruf d, Pasal 23 ayat (5) huruf d, dan Pasal 26 ayat (6) huruf d belum dimuat dalam rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi, pemanfaatan ruang tetap dapat dilaksanakan.



- (2) Pelaksanaan kegiatan pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan setelah mendapat rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dari Pemerintah Pusat.

Dari rumusan pasal tersebut dapat kita lihat adanya penyimpangan terhadap prinsip penataan ruang sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yaitu prinsip dimana pemanfaatan ruang seharusnya berdasarkan pada perencanaan yang telah ditetapkan. Untuk menjamin bahwa tindakan pemerintah dalam penataan ruang dikatakan taat asas dan taat hukum, seharusnya rencana tata ruang wilayah atau rencana detail tata ruang di daerah diperhatikan dan diubah sebagai penanggulangan atas perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis yang berdampak pada pemanfaatan ruang di daerah (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020). Peninjauan dan perubahan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah dan Rencana Detail Tata Ruang akan memperkuat posisinya ketika dihadapkan dengan kebijakan nasional yang bersifat strategis.

Pada dasarnya, di dalam Negara Kesatuan tidak mungkin ada materi urusan pemerintahan (fungsi) yang hanya dilakukan secara desentralisasi tanpa sentralisasi, akan selalu ada wewenang mengatur, sekalipun diselenggarakan dengan asas desentralisasi (Eko Prasodjo dalam Suharyo, 2017:185). Berdasarkan pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa daerah otonom tidak pernah memiliki wewenang yang bersifat eksklusif, berbeda dengan pemerintah pusat yang dapat mengatur dan mengurus secara mutlak. Hal tersebut dapat dilihat dari upaya Sentralisasi dalam bidang penataan ruang yang tercantum dalam UU Cipta Kerja. Selain beberapa ketentuan yang telah dijelaskan sebelumnya, dalam UU Cipta Kerja menghilangkan sistem *check-and-balances* antara pemerintah pusat dan daerah karena ketika pemerintah pusat telah menghendaki sesuatu, pemerintah daerah tidak diberi kesempatan untuk menolak dengan alasan apapun.



C.3 Eksistensi Fungsi Legislasi DPRD di Era Sentralisasi Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota

Formulasi rencana tata ruang wilayah dengan mekanisme penetapan menggunakan peraturan daerah baik dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, berkonsekuensi adanya keterlibatan langsung dari masyarakat maupun DPRD sebagai representasi rakyat daerah dalam perumusannya.

Dengan adanya upaya sentralisasi kewenangan dalam penataan ruang ini berimplikasi terhadap fungsi legislasi DPRD sebagai organ yang merupakan mitra kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dalam sistem desentralisasi. Sehingga desentralisasi dengan tujuan untuk mewujudkan demokratisasi masyarakat daerah sebagai upaya peningkatan kesejahteraan, kemandirian dan kreativitas daerah sudah sepantasnya keterlibatan masyarakat maupun DPRD sebagai organ dalam pemerintahan yang merupakan representasi rakyat daerah seharusnya dilakukan penguatan utamanya dari fungsi legislasi sehingga nilai-nilai lokal yang ada pada masyarakat dapat terformulasi sebagai kebijakan pemerintah daerah (Lanolo, 2011:202).

Berkaitan dengan penataan ruang yang erat kaitannya dengan politik ekonomi di daerah maka tentulah seharusnya lebih cenderung memperhatikan kebutuhan atau kepentingan masyarakat pada umumnya, sehingga disini sangat penting adanya peran serta masyarakat yang diantaranya berfungsi sebagai sarana untuk memotret problematika sosial dan lingkungan yang terjadi, penggalian informasi yang diperlukan oleh pemerintah untuk dijadikan pertimbangan dan pengidentifikasian dalam pengambilan kebijakan, meningkatkan *trust* rakyat kepada pemerintahan sehingga akan mengurangi terjadinya konflik di masyarakat (Effendi dan Poernomo, 2017:301).

Indonesia secara *declaratoir* menerapkan konfigurasi politik yang demokratis seharusnya produk hukum yang dikeluarkan bersifat *responsif/populistik* karena terdapat penguatan peran serta masyarakat, berbeda dengan negara yang menerapkan konfigurasi politik otoriter, maka produk hukumnya kan berkarakter *ortodoks/ konservatif* (Mahfud MD, 2012:22). Produk



hukum yang juga dimaknai sebagai produk politis karena dalam pembentukannya dilakukan bersama-sama dengan DPRD yang merupakan wadah perpolitikan masyarakat di daerah yang secara melembaga guna untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan rakyat daerah.

Seiring dengan penerapan asas otonomi daerah dan konfigurasi politik yang demokratis, sebagai konsekuensi logis dalam pembentukan produk hukum daerah seyogyanya lebih menekankan kepada peran serta masyarakat dan keterlibatan DPRD berdasarkan fungsi legislasinya dalam perumusan kebijakan daerah dalam bentuk peraturan daerah.

Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa tujuan dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja adalah sebagai regulasi dalam pencapaian lonjakan perekonomian melalui reformasi perizinan, reformasi birokrasi, dan reformasi peraturan perundang-undangan. Menurut Herabudin (2016:220), dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan *Good Governance* diperlukan pemerintahan yang andal, kelembagaan yang efektif dan efisien dengan menjaga keterpaduan antar lembaga pemerintahan dan adanya komunikasi dan sinergitas dengan antara negara, swasta, dan masyarakat, dengan berorientasi pada:

- a. pencapaian tujuan nasional yang mengacu pada demokratisasi melalui legitimasi, akuntabilitas, otonomi dan sebagainya; dan
- b. fungsi pemerintahan secara ideal yang bergantung pada struktur serta mekanisme politik dan administratif yang efektif dan efisien.

Undang-Undang Cipta Kerja yang notabene sebagai langkah progresifitas dan responsibilitas dalam pembentukan produk hukum nyatanya telah mencederai nilai demokrasi dalam pengaturan rencana tata ruang wilayah di daerah kabupaten/ kota hal tersebut tercermin dalam Pasal 37 *Cluster* Tata Ruang bahwa “*Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan ruang ditetapkan oleh pemerintah dan apabila dalam pemanfaatan ruangnya tidak sesuai dapat dibatalkan*”, maka dengan hal ini daerah tidak punya posisi tawar dalam mengakomodasi kepentingannya dalam hal pemanfaatan ruang wilayah di daerahnya.



Di samping itu dalam pembentukan produk hukum rencana tata ruang wilayah dengan Peraturan Daerah, dengan jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah adanya persetujuan substansi dari pemerintah pusat. Apabila dalam jangka waktu tersebut belum ditetapkan maka paling lama 4 (empat) bulan setelah persetujuan substansi penetapan dilakukan oleh pemerintah pusat (Pasal 26 Klaster Tata Ruang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja). Hal ini bertentangan dengan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dimana kekuasaan dalam penetapan peraturan daerah diberikan penuh kepada kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD.

Dengan adanya pasal tersebut secara otomatis keberadaan dan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD dapat dikatakan terabaikan. Disamping itu DPRD bukanlah lembaga dibawah eksekutif sehingga secara hierarki tidak memiliki keterikatan dengan pemerintah pusat, sehingga menjadi janggal apabila produk hasil dua lembaga yang berbeda akan tetapi dalam penetapannya diintervensi/ diambil alih oleh kekuasaan eksekutif atasannya.

Maka dengan demikian dapat dikatakan bahwa dengan adanya Undang-Undang Cipta Kerja berkaitan dengan penataan ruang wilayah telah terjadi kuasi sentralisasi yaitu penarikan sebagian kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Untuk memperjelas perubahan kebijakan dalam penataan ruang era Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 dengan Undang-Undang Cipta Kerja dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1. Perubahan Kebijakan Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007	Undang-Undang Cipta Kerja
Tidak terikat norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat	Harus memedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat
Rencana detail tata ruang ditetapkan dengan peraturan daerah	Rencana detail tata ruang ditetapkan dengan peraturan kepala daerah



Dalam penyusunan tata ruang memperhatikan rencana tata ruang kawasan strategis daerah	Dalam penyusunan tata ruang tidak mengakomodasi rencana tata ruang kawasan strategis daerah
Apabila terdapat kebijakan strategis nasional pelaksanaannya	Perubahan kebijakan strategis nasional tetap dapat dilaksanakan belum dimuat dalam rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi, pemanfaatan ruang.
Perubahan menunggu penyesuaian rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi, pemanfaatan ruang.	
Pembagian perizinan pemanfaatan ruang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah	Persetujuan kegiatan pemanfaatan ruang menjadi kewenangan pemerintah pusat secara mutlak.

Berdasarkan tabel di atas, tentulah dapat dipahami nuansa sentralisasi semakin menguat dimulai dari adanya penyeragaman dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat, diabaikannya rencana tata ruang kawasan strategis daerah dalam penyusunan tata ruang wilayah di daerah, adanya perubahan perizinan menjadi persetujuan yang kemudian secara mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan adanya perubahan bentuk produk hukum daerah dalam penetapan rincian detail tata ruang wilayah dari peraturan daerah menjadi peraturan kepala daerah. Dengan adanya perubahan bentuk produk hukum tersebut maka konsekuensi logisnya, DPRD selaku wakil rakyat di daerah tidak dapat berperan aktif dalam penyusunan tata ruang terperinci di daerahnya dikarenakan dalam proses penyusunan tidak melibatkan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD. Implikasi dari adanya nuansa sentralisasi tersebut adalah pelaksanaan otonomi daerah yang mengedepankan peran serta masyarakat daerah dan pemerintah daerah dalam mengatur dan memenuhi kebutuhan daerahnya akan mengalami distorsi sehingga berpotensi tidak tercapainya tujuan dari otonomi daerah itu sendiri, karena akan terdapat ketimpangan antara akomodasi kebutuhan masyarakat di daerah dengan kepentingan pemerintah pusat yang telah ditetapkan.

Di sisi lain apabila ditinjau dari segi pembentukan peraturan perundang-undangan mekanisme tersebut menyalahi aspek formil pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sehingga konsekuensi logis apabila terjadi pembentukan peraturan



daerah yang melanggar aspek formil terhadap peraturan daerah sebagai bentuk pengaturan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dinyatakan batal demi hukum sehingga tidak dapat diberlakukan (Riwanto, 2020).

D. SIMPULAN DAN SARAN

Kewenangan pemerintah daerah dalam urusan pemerintahan bidang tata ruang mengalami pasang surut kewenangan, yang dimulai era Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, dan saat ini di rezim Undang-Undang 11 Tahun 2020 yang merupakan produk dalam upaya penataan peraturan perundang-undangan dengan metode pembentukan omnibus, dari yang awalnya tidak diberikan kewenangan, diberikan kewenangan penuh untuk mengatur dengan batasan yang ditentukan oleh pusat, sampai dengan diambil alih beberapa kewenangan yang telah diberikan tersebut.

Pengambilan sebagian kewenangan tersebut dilatarbelakangi karena daerah dinilai lambat dalam melakukan pengaturan terkait tata ruang dan tata ruang yang ditetapkan belum dapat mendukung kepentingan nasional, utamanya dalam hal pertumbuhan perekonomian melalui investasi. Sehingga pemerintah pusat selaku pemilik kedaulatan dan penanggungjawab pemerintahan tertinggi mengambil alih sebagian kewenangan tersebut.

Dengan diambil alihnya sebagian kewenangan daerah ke pemerintah tersebut berimplikasi terhadap eksistensi DPRD selaku lembaga di daerah yang mempunyai fungsi legislasi sebagai representasi rakyat daerah dalam kerangka untuk pencapaian kesejahteraan rakyat daerah berdasarkan asas otonomi menjadi berkurang karena terkesan dengan adanya undang-undang cipta kerja ini kewenangan pengaturannya menjadi sentralistik meskipun daerah masih diberikan beberapa peranan dan kewenangan.

Adanya peralihan kewenangan yang cenderung sentralistik dalam penyelenggaraan tata ruang, untuk memfasilitasi kebutuhan masyarakat daerah, maka harus terdapat optimalisasi peran serta masyarakat melalui partisipasi dalam penyusunan rencana tata ruang, partisipasi dalam pemanfaatan ruang, dan partisipasi dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Sehingga terhadap saran,



masuk, dan aspirasi yang diusung oleh masyarakat baik secara perseorangan maupun kelompok wajib untuk diakomodasi sebagai salah satu bentuk mewujudkan kesejahteraan dibidang tata ruang dan pencapaian salah satu tujuan otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Alotia, Esra F. 2020. Kajian Yuridis Mengenai Peran Pemerintah Daerah Dalam Penataan Ruang Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007. *Lex Administratum* 8 (3).
- Damanik, et.al. 2010. *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia: Berapa Persen Lagi Tanah Dan Air Nusantara Milik Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Efendi, A'an. dan Freddy Poernomo. 2017. *Hukum Administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Firdaus, Muhammad Ananta. 2013. Penerapan Pengaturan Rencana Tata Ruang Wilayah Di Provinsi Kalimantan Selatan. *Cakrawala Hukum* 2(1).
- Herabudin. 2016. *Studi Kebijakan Pemerintah dari Filosofi ke Implementasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Ibrahim, Johnny. 2006. *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Jazuli, Ahmad. 2017. Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6 (2).
- Karjoko, Lego., Djoko Wahyu Winarno, Zaidah Nur Rosidah, dan IGAKR Handayani. 2018. Principles Of Public Participation In The Preparation Of Spatial Planning At Riau Province. *South East Asia Journal Of Contemporary Business, Economic, And Law*, Volume 16, Issue 5.
- Karjoko, Lego., Djoko Wahyu Winarno, Zaidah Nur Rosidah, dan IGAKR Handayani. 2020. Spatial Planning Dysfunction In East Kalimantan To Support Green Economy. *International Journal Of Innovation, Creativity And Change* 11 (8).
- Kristiyanto, Eko Noer. 2017. Kedudukan Kearifan Lokal Dan Peranan Masyarakat Dalam Penataan Ruang ddei Daerah. *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional* 6 (2).



- Lanolo, Muhadam. 2011. *Dinamika Demokrasi, Politik, dan Pemerintahan Daerah (Sentilan Cerdas dari Hulu Sampai ke Hilir)*. Jakarta: PT. Indeks.
- Mariana, Dede. 2010. Otonomi Daerah Dan Inovasi Kebijakan. *Governance* 1 (1).
- Marzuki, Peter M. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- MD, Moh Mahfud. 2012. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Putuhena, M. Ilham F. 2013. Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2 (3).
- Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Peran Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang di Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Riwanto, Agus. 2020. *Menguak Cacat Formil UU Cipta Kerja*. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f854ded1a0b5/menguak-cacat-formil-uu-cipta-kerja-oleh--agus-riewanto?page=2>. diakses pada 4 April 2021.
- Suharyo, Suharyo. 2017. Problematika Penegakan Hukum Penataan Ruang Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 6 (2).
- Tim Dosen Fakultas Hukum UGM. 2020. *Kertas Kebijakan: Catatan Kritis Terhadap Uu No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*. Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.