



Desentralisasi Penataan Ruang di Indonesia Pasca UU Cipta Kerja: Pergeseran Kewenangan, Dinamika Tata Kelola, dan Implikasinya terhadap Otonomi Daerah

Andek Prabowo^{1*}, Baharuddin Thahir²

^{1,2}Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Indonesia

[*dip.13.772@ipdn.ac.id](mailto:dip.13.772@ipdn.ac.id)¹

Alamat: Jl. Ampera Raya No.1, RT.1/RW.6 Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12560

Korespondensi penulis: dip.13.772@ipdn.ac.id

Abstract. Policy reform through Law No. 11 of 2020 on Job Creation (the Omnibus Law) has significantly transformed the distribution of authority in spatial planning governance in Indonesia. This study analyzes the decentralization issues related to spatial planning authority following the enactment of the Omnibus Law, using a public policy and governance perspective. Drawing on theoretical reviews of decentralization, regional autonomy, and the national legal framework for spatial planning, this study identifies a shift toward centralization, marked by the strengthened role of the central government in planning, designation of strategic areas, and the implementation of a centralized, risk-based licensing system. While these reforms aim to improve licensing efficiency and policy coherence across jurisdictions, they also constrain local government authority, reduce public participation, and raise the potential for center–region conflicts. The findings highlight that the success of spatial planning reform depends on an institutional design that fosters synergy between the central government, regional authorities, and local communities. Accordingly, the study recommends enhancing consultation mechanisms between central and regional governments, ensuring meaningful public participation, introducing flexibility in the implementation of national standards, and strengthening local capacity and oversight. Effective spatial planning requires balancing national effectiveness with sensitivity to local characteristics, in support of sustainable and inclusive development.

Keywords: Decentralization, Central–Local Authority, Governance, Omnibus Law, Regional Autonomy, Spatial Planning.

Abstrak. Reformasi kebijakan melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) telah mengubah secara signifikan struktur kewenangan dalam penataan ruang di Indonesia. Penelitian ini menganalisis isu desentralisasi kewenangan penataan ruang pasca-berlakunya UU Cipta Kerja dengan pendekatan kajian kebijakan dan tata kelola pemerintahan. Melalui tinjauan teoritis mengenai desentralisasi, otonomi daerah, serta kerangka hukum penataan ruang nasional, kajian ini mengidentifikasi adanya pergeseran kewenangan yang cenderung sentralistik, ditandai dengan penguatan peran pemerintah pusat dalam perencanaan, penetapan kawasan strategis, dan sistem perizinan pemanfaatan ruang. Meskipun perubahan ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi perizinan dan konsistensi kebijakan lintas wilayah, konsekuensinya mencakup penyempitan ruang gerak pemerintah daerah, berkurangnya partisipasi masyarakat, serta potensi konflik kepentingan antara pusat dan daerah. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan reformasi tata ruang membutuhkan desain kelembagaan yang menjamin sinergi antara pemerintah pusat, daerah, dan masyarakat. Oleh karena itu, rekomendasi yang diajukan mencakup penguatan mekanisme konsultasi pusat-daerah, peningkatan partisipasi publik, fleksibilitas dalam penerapan NSPK, serta penguatan kapasitas dan pengawasan daerah. Penataan ruang yang efektif harus menjaga keseimbangan antara efektivitas nasional dan sensitivitas terhadap karakteristik lokal, demi mendukung pembangunan yang berkelanjutan dan inklusif.

Kata kunci: Desentralisasi, Kewenangan Pusat-Daerah, Otonomi Daerah, Penataan Ruang, Tata Kelola Pemerintahan, UU Cipta Kerja.

1. LATAR BELAKANG

Penataan ruang merupakan aspek krusial dalam tata kelola pembangunan di Indonesia. Pengaturan tata ruang yang efektif memastikan pemanfaatan lahan, laut, dan lingkungan yang berkelanjutan serta mencegah konflik pemanfaatan ruang. Sejak era Reformasi, Indonesia menganut

asas desentralisasi dalam pemerintahan, memberikan kewenangan luas kepada daerah dalam mengatur urusannya, termasuk urusan penataan ruang. Melalui kerangka otonomi daerah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki peran penting dalam menyusun rencana tata ruang wilayah (RTRW) masing-masing dan mengendalikan pemanfaatan ruang di daerahnya. Desentralisasi ini diharapkan mendekatkan pengambilan keputusan dengan masyarakat lokal, sehingga perencanaan ruang dapat mengakomodasi karakteristik dan kebutuhan spesifik tiap daerah.

Pada tahun 2020, pemerintah pusat mengesahkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) sebagai hukum sapu jagat (omnibus law) yang mereformasi berbagai regulasi, termasuk di sektor penataan ruang. UU Cipta Kerja bertujuan menyederhanakan perizinan dan memangkas birokrasi guna mendorong investasi dan pertumbuhan ekonomi. Namun, implementasinya memicu *tarik-ulur* kewenangan antara pusat dan daerah. Beberapa ketentuan dalam UU Cipta Kerja mengubah distribusi kewenangan yang sebelumnya lebih desentralistik menjadi lebih terpusat, termasuk dalam klaster penataan ruang. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang isu desentralisasi penataan ruang pasca berlakunya UU Cipta Kerja, terutama bagaimana perubahan regulasi ini memengaruhi sistem tata ruang nasional dan daerah, serta implikasinya bagi prinsip otonomi daerah dan partisipasi publik.

Penelitian ini akan menganalisis isu-isu terkini seputar desentralisasi kewenangan penataan ruang setelah terbitnya UU Cipta Kerja dari perspektif pemerintahan Indonesia secara umum. Analisis meliputi tinjauan teori terkait desentralisasi dan tata kelola penataan ruang, paparan fakta dan perubahan regulasi yang dibawa UU Cipta Kerja, isu-isu yang muncul di lapangan, hingga diskusi mendalam mengenai dampak dan tantangan yang dihadapi. Pada akhir makalah, akan disampaikan kesimpulan dan saran untuk perbaikan ke depan. Dengan kerangka ini, diharapkan diperoleh pemahaman komprehensif tentang bagaimana *reformasi regulasi* melalui UU Cipta Kerja memengaruhi keseimbangan kewenangan pusat-daerah dalam penataan ruang dan apa implikasi governmennya terhadap tata ruang nasional maupun daerah.

2. KAJIAN TEORITIS

Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi pada intinya merupakan proses distribusi atau pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada unit pemerintahan di tingkat yang lebih rendah. Secara leksikal, B.C. Smith mendefinisikan desentralisasi sebagai “pembalikan konsentrasi administrasi di satu pusat sekaligus pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah lokal”, yang menegaskan esensinya sebagai kebalikan dari sentralisasi. Sementara itu, Dennis A. Rondinelli (1983) menggambarkan desentralisasi sebagai transfer tanggung jawab dalam perencanaan, pengelolaan, dan alokasi sumber daya dari pemerintah pusat kepada unit pemerintahan subnasional, badan publik semi-otonom, maupun organisasi non-pemerintah.

Dengan kata lain, kekuasaan yang sebelumnya terkonsentrasi di pusat dipencarkan kepada tingkat-tingkat pemerintahan di bawahnya sesuai fungsi atau wilayah tertentu (Rondinelli et al., 1983).

Dalam kerangka negara kesatuan, desentralisasi terwujud dalam bentuk otonomi daerah, yakni hak dan kewenangan daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Bagir Manan menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan dan kemandirian bagi satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan, di mana urusan tersebut menjadi urusan rumah tangga bagi daerah yang bersangkutan. Penting dicatat bahwa otonomi bukanlah kemerdekaan yang sepenuhnya lepas dari pemerintah pusat, melainkan kebebasan yang dibatasi oleh hukum dan disertai tanggung jawab publik. Dengan demikian, pemerintah daerah berwenang mengurus sebagian urusan secara mandiri, namun tetap dalam bingkai negara kesatuan dan konstitusi yang mengatur pembagian wewenang pusat-daerah.

Prinsip-Prinsip Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi didasari oleh beberapa prinsip kunci dalam tata pemerintahan. Salah satu prinsip utamanya adalah pembagian kekuasaan (*power-sharing*) agar kekuasaan tidak terpusat hanya pada satu entitas. Para penganjur desentralisasi percaya bahwa kekuasaan perlu dibagi, terutama di negara yang luas dan majemuk seperti Indonesia, sehingga pemerintahan dapat lebih efektif dan responsif terhadap keragaman kebutuhan lokal. Prinsip subsidiaritas tercermin di sini, di mana kewenangan publik sebaiknya dijalankan oleh level pemerintahan yang paling dekat dengan warga sepanjang level tersebut mampu melaksanakannya. Melalui pembagian kewenangan semacam ini, desentralisasi mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas di tingkat lokal sebagai pengejawantahan dari demokrasi yang sehat (Feng, 2022; Wu, 2020).

Landasan normatif lain dari desentralisasi adalah penguatan demokrasi dari bawah (*grassroots democracy*). Dengan desentralisasi, masyarakat lokal mendapat ruang lebih besar untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik di daerahnya dan berpartisipasi dalam proses politik setempat. Menurut Bagir Manan, salah satu alasan dianutnya desentralisasi adalah demi terciptanya efektivitas pemerintahan sekaligus memungkinkan demokrasi tumbuh dari tingkat bawah (demokrasi *grassroot*) (Manan, 2001). Artinya, pemerintahan daerah dapat berfungsi sebagai wahana pendidikan politik dan penyaluran aspirasi rakyat di tingkat lokal. Prinsip-prinsip ini bertujuan memastikan bahwa desentralisasi tidak hanya memindahkan kekuasaan, tetapi juga meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan melalui kedekatan pemerintah dengan rakyat, partisipasi yang lebih luas, dan kontrol masyarakat terhadap pemimpinnya di daerah (Mikalef, 2021; Udeagha, 2023).

Tujuan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Tujuan desentralisasi dapat ditinjau dari aspek ekonomi maupun politik. Dari sisi ekonomi, desentralisasi diyakini dapat meningkatkan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan, menekan biaya administrasi, serta meningkatkan output dan kualitas layanan publik karena keputusan dibuat

lebih dekat dengan kondisi dan kebutuhan lokal. Sementara dari sisi politik, desentralisasi memperkuat demokrasi dan akuntabilitas, meningkatkan partisipasi serta kecakapan politik warga, dan memperkuat integrasi nasional dengan mengakomodasi keanekaragaman daerah. B.C. Smith (1985) menekankan berbagai manfaat ini, di mana desentralisasi dianggap mampu memperbaiki pelayanan publik dan memanfaatkan sumber daya manusia secara lebih efektif, seraya memperkuat kapasitas politik masyarakat setempat serta integrasi negara secara keseluruhan (Bush, 1986).

Sejumlah cendekiawan seperti G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983) menguraikan lebih lanjut rasional di balik kebijakan desentralisasi. Mereka mencatat bahwa desentralisasi memungkinkan perencanaan pembangunan yang lebih sesuai dengan kebutuhan heterogen di daerah, memangkas birokrasi yang berbelit (*red tape*) dalam administrasi terpusat, serta mendekatkan hubungan antara pejabat pemerintah dan masyarakat sehingga informasi lokal dapat lebih efektif diintegrasikan dalam perumusan kebijakan (Rondinelli et al., 1983). Desentralisasi juga memperluas keterwakilan berbagai kelompok (politik, agama, etnis, dan lain-lain) dalam proses pembuatan keputusan publik, serta memberi kesempatan bagi pejabat/birokrat lokal untuk mengembangkan kapasitas manajerial dan teknis mereka. Dengan kata lain, melalui desentralisasi diharapkan tercipta *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) dan pembangunan yang lebih merata di seluruh wilayah, karena keputusan dan pengelolaan sumber daya dapat disesuaikan dengan kondisi dan aspirasi lokal tanpa mengabaikan tujuan nasional.

Bentuk-Bentuk Desentralisasi

Secara teoretis terdapat berbagai bentuk atau tipe desentralisasi, dari yang paling terbatas hingga yang paling luas. Dennis A. Rondinelli (1981) mengategorikan empat tipe utama desentralisasi: dekonsentrasi, delegasi, devolusi, dan privatisasi (Rondinelli et al., 1983). Dekonsentrasi (*deconcentration*) adalah pelimpahan sebagian kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah tanpa memberikan kewenangan otonom yang berarti kepada daerah tersebut. Model ini hanya memindahkan tugas-tugas administrasi (misalnya melalui kantor perwakilan pusat di daerah), sehingga pejabat pusat tetap menjadi pengendali utama. Delegasi (*delegation*) merupakan penyerahan wewenang tertentu dari pusat kepada lembaga atau badan semi-otonom (seperti badan layanan publik atau BUMN/organisasi tertentu) untuk menjalankan fungsi tertentu atas nama pemerintah pusat. Dalam delegasi, instansi yang diberi tugas memiliki keleluasaan lebih besar secara manajerial, namun tetap bertanggung jawab akhir kepada pemerintah pusat. Devolusi (*devolution*) adalah bentuk desentralisasi yang paling luas dan identik dengan otonomi daerah, yaitu penyerahan kewenangan politik dan administratif kepada pemerintah daerah yang terpilih secara demokratis. Dalam devolusi, pemerintah daerah diberikan hak mengatur dan mengurus urusan publik setempat secara mandiri (selama tidak bertentangan dengan hukum nasional), sehingga mereka memiliki otonomi penuh dalam pembuatan

keputusan lokal. Adapun privatisasi mengacu pada pengalihan fungsi atau pelayanan publik dari pemerintah kepada sektor swasta atau masyarakat (misalnya melalui swastanisasi perusahaan daerah atau kemitraan publik-swasta), sehingga peran pemerintah pusat dalam fungsi tersebut berkurang (Adana, 2024; Elheddad, 2020). Meskipun privatisasi tidak selalu dianggap bagian dari desentralisasi politik, Rondinelli memasukkannya sebagai salah satu bentuk desentralisasi karena melibatkan pemencaran tanggung jawab penyediaan layanan dari negara kepada entitas non-pemerintah.

Dalam praktik di Indonesia, bentuk utama desentralisasi adalah devolusi kewenangan melalui otonomi daerah kepada pemerintah provinsi serta kabupaten/kota. Kerangka ini ditetapkan antara lain melalui UU Pemerintahan Daerah, di mana pemerintah daerah memiliki urusan rumah tangga sendiri kecuali urusan yang tetap menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat (misalnya politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, dan agama). Di samping devolusi, dikenal pula asas dekonsentrasi yang diterapkan terutama di tingkat provinsi (gubernur bertindak sebagai wakil pemerintah pusat) untuk melaksanakan urusan-urusan yang tidak diserahkan ke daerah otonom. Selain itu terdapat tugas pembantuan (*medebewind*), yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melaksanakan tugas tertentu yang dalam pelaksanaannya diawasi dan dibiayai oleh pusat. Kombinasi bentuk-bentuk ini digunakan guna memastikan bahwa desentralisasi berjalan sesuai porsi kewenangan yang tepat: urusan yang dapat ditangani daerah diserahkan ke daerah, sementara urusan strategis nasional tetap dikendalikan pusat, dengan koordinasi antar-tingkat pemerintahan yang diatur dalam regulasi (Linda & Afif, 2021; Setiani, 2024).

Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi pada hakikatnya adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan. Di Indonesia, prinsip desentralisasi dijamin oleh konstitusi (UUD 1945 Pasal 18) dan diimplementasikan melalui UU Pemerintahan Daerah. Sejak Reformasi 1998, beberapa undang-undang otonomi daerah (UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, dan UU No. 23/2014) menegaskan pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Melalui kerangka ini, daerah diberikan otonomi luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Teorinya, desentralisasi membawa keputusan publik lebih dekat dengan rakyat sehingga kebijakan lebih responsif terhadap kebutuhan lokal, meningkatkan akuntabilitas, dan inovasi daerah. Namun, desentralisasi juga menuntut kemampuan daerah; tanpa kapasitas yang memadai, dapat timbul kesenjangan kinerja antardaerah. Selain itu, pemerintah pusat tetap memegang fungsi pengawasan dan pengendalian umum melalui penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) sebagai rambu agar layanan publik di seluruh daerah memenuhi standar minimal (Rikza, 2022; Suparman, 2023).

Meskipun semangat awal Reformasi mendorong desentralisasi luas, dalam perjalanannya terdapat dinamika *resentralisasi* di beberapa sektor. Menurut pandangan Bagir Manan, perkembangan negara kesejahteraan (*welfare state*) kerap diiringi arus balik kuat ke arah sentralisasi meskipun awalnya mendorong laju desentralisasi. Artinya, demi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan atau keperluan

strategis nasional, pusat bisa jadi menarik kembali sebagian kewenangan yang telah diserahkan ke daerah. Pola ini terlihat misalnya dalam sektor pertambangan dan kehutanan pada dekade lalu, di mana kewenangan perizinan yang sebelumnya dipegang daerah ditarik ke pusat/provinsi dengan alasan penataan yang lebih baik. Secara teori, sentralisasi dapat memberikan keseragaman kebijakan, menghindari tumpang tindih peraturan antarwilayah, dan memastikan kepentingan nasional terjaga. Namun, sentralisasi dalam konteks demokrasi regional juga berpotensi mengurangi manfaat otonomi, seperti hilangnya sensitivitas terhadap kearifan lokal dan berkurangnya ruang partisipasi masyarakat setempat. Karena itu, tantangan utamanya adalah menemukan titik keseimbangan (*balance*) antara efisiensi pusat dan responsivitas daerah dalam kerangka Negara Kesatuan (Thahir, 2023).

Kerangka Hukum dan Tata Kelola Penataan Ruang. Penataan ruang di Indonesia diatur pertama kali secara komprehensif melalui UU No. 24 Tahun 1992, kemudian disempurnakan dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. UU 26/2007 mengatur bahwa ruang mencakup ruang darat, ruang laut, ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi, sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk hidup melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidup. Dengan cakupan luas tersebut, penataan ruang dilaksanakan secara terpadu dan berjenjang. UU 26/2007 membagi perencanaan tata ruang ke dalam hirarki: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) disusun sebagai acuan RTRW Provinsi; lalu RTRW Provinsi menjadi acuan bagi RTRW Kabupaten/Kota. Selain rencana umum (RTRW) tersebut, terdapat rencana rinci tata ruang untuk pengaturan lebih detail: misalnya Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) pada level kabupaten/kota untuk area perkotaan, serta rencana tata ruang kawasan strategis untuk wilayah yang diprioritaskan karena kepentingan strategis tertentu. Sebelum UU Cipta Kerja, rencana rinci mencakup Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional (RTR KSN) yang ditetapkan pemerintah pusat, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Provinsi yang menjadi kewenangan provinsi, dan RDTR kabupaten/kota. Dalam tata kelola ini, pembagian peran pemerintah cukup jelas: pemerintah pusat menetapkan kebijakan dan rencana tata ruang nasional serta KSN; pemerintah provinsi menangani tata ruang provinsi dan kawasan strategis provinsi; pemerintah kabupaten/kota menangani RTRW dan RDTR di wilayahnya masing-masing, sesuai kebutuhan (Sakdiyah, 2025; Syahrani et al., 2024).

Asas penting dalam penataan ruang mencakup asas keterpaduan, keberlanjutan, keserasian, efisiensi, dan partisipatif. Keterpaduan berarti rencana ruang darat, laut, dan udara serta lintas sektor harus selaras. Keberlanjutan dan kelestarian lingkungan menjadi prasyarat dalam setiap rencana agar kualitas lingkungan terjaga. Partisipatif menekankan bahwa proses penataan ruang idealnya melibatkan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat, agar rencana yang dihasilkan adil dan dapat diterima. Misalnya, UU 26/2007 mengamanatkan pelibatan masyarakat dalam penyusunan rencana tata ruang melalui konsultasi publik dan uji materiil di tingkat daerah. Partisipasi ini dianggap vital karena keputusan tata ruang sangat memengaruhi hak masyarakat (misal, menentukan kawasan perumahan, pertanian, hutan adat, dsb.). *Good governance* dalam penataan ruang menuntut akuntabilitas dan transparansi: pemerintah harus terbuka dalam penyusunan rencana, data spasial (dalam kerangka *One*

Map Policy) harus mudah diakses, dan ada mekanisme bagi masyarakat menyampaikan keberatan atau sengketa tata ruang.

Secara kelembagaan, penataan ruang dikoordinasikan lintas sektor dan tingkat pemerintahan. Sebelum UU Cipta Kerja, dikenal forum seperti Tim Koordinasi Penataan Ruang di pusat dan daerah yang melibatkan unsur pemerintah dan pakar untuk menyelaraskan perencanaan. Ada pula mekanisme *tugas pembantuan* atau *dekonsentrasi* di mana pusat dapat menugaskan pejabatnya di daerah untuk urusan tertentu, atau memberikan dana dan personel membantu daerah, misalnya dalam menangani kawasan strategis nasional yang berada di wilayah daerah. Prinsip *co-administration* ini menjaga agar meski wewenang utama ada di daerah, pemerintah pusat tetap bisa memastikan proyek strategis nasional terkoordinasi baik dengan pemerintah daerah (Thahir, 2023).

Dalam konteks di atas, UU Cipta Kerja (2020) hadir membawa perubahan signifikan pada kerangka penataan ruang. Untuk memahami implikasinya, bagian berikut akan menguraikan perubahan aturan, fakta, dan isu terkini terkait desentralisasi kewenangan penataan ruang pasca UU Cipta Kerja.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif, sebagaimana dikemukakan oleh Creswell yang menekankan pentingnya pemahaman mendalam terhadap suatu fenomena sosial dalam konteks alaminya. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk mengungkap dan menganalisis secara komprehensif dinamika desentralisasi kewenangan penataan ruang pasca diberlakukannya Undang-Undang Cipta Kerja, yang melibatkan perubahan regulasi, relasi antarpemerintahan, dan implikasi tata kelola pemerintahan (Cresswell, 2023).

Metode deskriptif dalam konteks ini bertujuan untuk menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta, karakteristik, serta hubungan antar variabel yang berkaitan dengan isu tata ruang dan distribusi kewenangan pusat-daerah. Peneliti tidak melakukan intervensi langsung terhadap objek, melainkan mengkaji fenomena sebagaimana adanya melalui analisis naratif dan kategorisasi tematik.

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi dokumen. Dokumen yang dianalisis meliputi peraturan perundang-undangan (seperti UU No. 11 Tahun 2020, UU No. 26 Tahun 2007, PP No. 21 Tahun 2021), naskah akademik, hasil kajian kebijakan, laporan lembaga pemerintah, publikasi ilmiah, serta dokumen advokasi dari organisasi masyarakat sipil. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif tematik, dengan langkah-langkah meliputi identifikasi isi dokumen, klasifikasi informasi relevan, interpretasi konteks, dan penarikan makna untuk mendukung argumentasi penelitian. Validitas data diperkuat melalui triangulasi sumber dan penelusuran logis terhadap keterkaitan antar regulasi dan implikasinya. Dengan pendekatan ini, diharapkan penelitian mampu menghadirkan gambaran yang utuh dan kritis atas transformasi kewenangan penataan ruang di Indonesia serta konsekuensinya terhadap sistem pemerintahan daerah.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Fakta dan Isu

Perubahan Regulasi oleh UU Cipta Kerja. UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mengubah sejumlah ketentuan kunci dalam UU 26/2007 Penataan Ruang. Perubahan ini mencakup amandemen, penghapusan, atau penambahan pasal baru yang berdampak pada pembagian kewenangan pusat-daerah. Beberapa perubahan penting antara lain: *pertama*, Hierarki dan acuan rencana tata ruang diperkuat secara top-down. Pasal 6 UU 26/2007 diubah untuk menegaskan bahwa RTRW Nasional menjadi acuan utama penyusunan RTRW provinsi dan kabupaten/kota, dan RTRW provinsi menjadi acuan RTRW kabupaten/kota. Ini menegaskan pendekatan *top-down*, memastikan rencana di daerah tidak boleh menyimpang dari rencana tingkat atas. *Kedua*, menegaskan peran pemerintah pusat. Pasal 8 diubah dengan mengganti istilah "pemerintah" menjadi "pemerintah pusat", serta menghapus Pasal 8 ayat (4) yang sebelumnya memberi peluang bagi pemda melaksanakan pemanfaatan dan pengendalian ruang pada kawasan strategis nasional melalui mekanisme tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pasal 9 juga diubah, menegaskan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Perubahan ini secara eksplisit menggeser penyelenggaraan penataan ruang ke ranah pemerintah pusat, dibanding sebelumnya di mana pemerintah (termasuk di dalamnya pemda) berwenang sesuai tugas masing-masing. *Ketiga*, penghapusan kewenangan daerah atas kawasan strategis daerah. UU Cipta Kerja mengubah ketentuan mengenai kawasan strategis provinsi/kabupaten. Pasal 10 dan 11 UU 26/2007, yang semula memberikan kewenangan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengatur, membina, dan mengawasi tata ruang wilayahnya serta menyelenggarakan penataan ruang pada kawasan strategis di daerahnya, telah direvisi sehingga porsi tersebut ditarik ke pusat. Dengan kata lain, penetapan dan pengelolaan kawasan strategis di daerah kini menjadi domain pemerintah pusat, sehingga daerah tidak lagi leluasa menentukan kawasan mana di wilayahnya yang dianggap strategis untuk dikembangkan secara khusus. Salah satu implikasinya, visi kepala daerah dalam menetapkan prioritas pembangunan di wilayah tertentu (misal menjadikan suatu kawasan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi lokal) harus disesuaikan dengan penetapan pusat, dan tidak dapat sepihak ditetapkan sebagai kawasan strategis provinsi tanpa acuan pusat (Dwiyanti & Bangsawan, 2023).

Keempat, integrasi ruang darat, laut, dan udara. UU Cipta Kerja merombak konsep ruang dengan pendekatan menyeluruh. Definisi ruang diperluas menjadi satu kesatuan ruang darat, laut, udara, termasuk ruang di dalam bumi, yang berarti penataan ruang harus mencakup semua dimensi tersebut secara terpadu. Sebelumnya, perencanaan ruang laut diatur terpisah melalui UU Kelautan atau UU Pengelolaan Wilayah Pesisir (UU No. 27/2007), misalnya provinsi wajib menyusun Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K). Setelah UU Cipta Kerja, dokumen tata ruang darat dan laut diintegrasikan. Pasal 17 UU Cipta Kerja menyisipkan pengaturan bahwa penyusunan RTRW (nasional maupun daerah) harus memuat muatan ruang laut. Praktisnya, RTRW Nasional kini mencakup Rencana Tata Ruang Laut Nasional, misalnya dalam bentuk peta terpadu skala 1:1.000.000 yang menggabungkan ruang darat-laut. Demikian pula, RTRW Provinsi kini terintegrasi dengan

rencana zonasi pesisir (RZWP-3-K), sehingga tidak ada lagi pemisahan dokumen perencanaan antara darat dan laut; keduanya dilebur menjadi satu Perda RTRW Provinsi *terintegrasi*. Konsekuensinya, kategori rencana rinci tata ruang juga berubah: Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi dihapus sebagai kategori tersendiri. Rencana rinci kini hanya mencakup: (a) rencana tata ruang pulau/kepulauan dan kawasan strategis nasional (keduanya ranah pusat), dan (b) RDTR kabupaten/kota. Eliminasi *RTR Kawasan Strategis Provinsi* menandakan provinsi tak lagi memiliki instrumen rencana detail untuk kawasan strategisnya; jika ada kawasan strategis penting, kemungkinan harus diusulkan menjadi Kawasan Strategis Nasional (KSN) agar bisa diatur secara rinci oleh pusat, atau cukup diintegrasikan dalam RTRW provinsi saja tanpa dokumen terpisah .

Kelima, reformasi sistem perizinan pemanfaatan ruang. UU Cipta Kerja memperkenalkan sistem perizinan berusaha berbasis risiko yang terintegrasi secara elektronik melalui Online Single Submission (OSS). Dalam konteks tata ruang, sebelumnya investor perlu memperoleh izin pemanfaatan ruang atau rekomendasi kesesuaian tata ruang (misal, Izin Lokasi atau Izin Pemanfaatan Ruang dari pemda) sebelum mendirikan usaha di suatu lokasi. Kini prosedur itu disederhanakan menjadi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Terdapat dua mekanisme: (a) *Konfirmasi KKPR* untuk wilayah yang sudah memiliki RDTR detail – di sini sistem OSS dapat langsung mencocokkan rencana kegiatan dengan peta zonasi RDTR, dan bila sesuai akan otomatis memberi konfirmasi dalam hitungan hari; (b) *Persetujuan KKPR* untuk wilayah yang belum punya RDTR – dalam hal ini evaluasi kesesuaian dilakukan oleh kementerian terkait (ATR/BPN) atas permohonan pelaku usaha. KKPR ini merupakan prasyarat dasar sebelum pelaku usaha melanjutkan ke izin berikutnya, seperti Persetujuan Lingkungan (AMDAL/UKL-UPL) dan Izin Mendirikan Bangunan (yang kini berubah menjadi Persetujuan Bangunan Gedung). *Centralized online processing* KKPR oleh pemerintah pusat melalui OSS dianggap sebagai bentuk resentralisasi perizinan pemanfaatan ruang. Pasalnya, kewenangan yang dulunya ada pada bupati/walikota untuk menerbitkan rekomendasi tata ruang, kini beralih menjadi proses yang dikendalikan pemerintah pusat melalui sistem nasional. Walaupun pemda tetap dilibatkan dalam penyediaan data RDTR dan penerbitan Perda RTRW/RDTR, *keputusan operasional* kesesuaian lokasi usaha berada pada sistem pusat. Pemerintah beralasan langkah ini untuk memastikan izin tidak berlarut-larut di daerah; bahkan diatur tenggat waktu bahwa jika dalam waktu tertentu pemda tidak menyelesaikan proses, pusat bisa mengambil alih demi kepastian pelayanan (IPB et al., 2024).

Implikasi terhadap Kewenangan Pusat-Daerah. Perubahan regulasi di atas membawa implikasi besar pada distribusi kewenangan tata ruang antara pusat dan daerah. Secara umum, kewenangan pemerintah pusat meningkat signifikan, sedangkan ruang gerak pemerintah daerah menjadi lebih terbatas dan terikat acuan pusat. Charlie Albajili dari LBH Jakarta menilai bahwa dengan UU Cipta Kerja, perspektif penataan ruang menjadi lebih sentralistik dibanding pengaturan sebelumnya. Kewenangan pengaturan penataan ruang kini lebih banyak dipegang oleh pemerintah pusat, sementara pemerintah daerah dalam menjalankan penataan ruang harus mengikuti arahan, norma, dan ketentuan yang ditetapkan pusat. Hal ini terlihat dari sejumlah hal berikut:

- **Penentuan Kebijakan dan Rencana Tata Ruang:** Pemerintah pusat kini menetapkan NSPK dan kebijakan tata ruang yang wajib menjadi acuan. Pemda tidak lagi leluasa berinovasi di luar koridor tersebut. Bahkan untuk menetapkan RTRW daerah, ada batasan waktu penyusunan dan persetujuan sesuai PP No. 21 Tahun 2021. Jika daerah lambat, pusat dapat mendorong percepatan atau menggunakan mekanisme intervensi. Menurut laporan, penetapan RTRW Provinsi dalam PP 21/2021 diatur jangka waktunya, dan kini seluruh 34 provinsi telah menetapkan RTRW baru sesuai rezim UU Cipta Kerja. Harmonisasi regulasi pusat-daerah menjadi keharusan; Ketua DPD RI mengingatkan bahwa penyusunan Perda RTRW harus selaras dengan regulasi pusat, sembari regulasi nasional pun perlu mengakomodasi kepentingan dan karakteristik daerah. Ini menunjukkan di atas kertas masih diakui pentingnya aspirasi daerah, namun faktanya acuan utama tetap dari pusat.
- **Kawasan Strategis:** Dengan ditariknya wewenang penetapan kawasan strategis daerah ke pusat, daerah kehilangan salah satu instrumen perencanaan strategis. Robert Endi Jaweng (Direktur Eksekutif KPPOD) menyayangkan penghapusan kewenangan pemda dalam penataan kawasan strategis provinsi/kabupaten. Ia mengkhawatirkan potensi benturan kepentingan pusat-daerah, karena konsep kawasan strategis menurut pusat bisa berbeda dengan kebutuhan versi daerah. Misalnya, suatu gubernur punya visi menjadikan kawasan X sebagai pusat agribisnis daerah sesuai visi-misi di RPJMD, tapi pusat bisa saja tidak menetakannya sebagai strategis nasional sehingga tak mendapat dukungan, atau sebaliknya pusat menetapkan kawasan Y di daerah tersebut sebagai KSN pariwisata padahal tidak prioritas lokal. Ketidaksesuaian ini dikhawatirkan menciptakan konflik kebijakan dan kebingungan bagi investor. Investor mungkin ragu apakah harus mengikuti desain kawasan versi pusat atau versi pemda, terlebih bila tidak sinkron. Dalam praktek, investor cenderung berurusan sehari-hari dengan pemda, sehingga bila pusat tidak melibatkan pemda dalam penentuan kawasan strategis, implementasi di lapangan bisa terganggu. Oleh sebab itu, penting memastikan konsultasi dengan pemda tetap berjalan sebelum pusat menetapkan kawasan strategis di daerah.
- **Perizinan dan Pengawasan:** Pemerintah pusat menegaskan bahwa pemda tetap diberi hak menerbitkan perizinan berusaha sesuai kewenangannya, tetapi dengan batas waktu dan standar yang ditentukan. Bila pemda tidak memenuhi tenggat atau menghambat, izin tersebut dapat ditarik penanganannya oleh pusat. Menkumham Yasonna Laoly menyebut ini bukan *resentralisasi* melainkan mekanisme untuk menjamin pelayanan tidak mandek. Meski demikian, dari perspektif tata kelola, kondisi ini melemahkan posisi pemda. Pemda "di bawah bayang-bayang" ancaman pencabutan kewenangan jika dianggap tidak sejalan dengan pusat. Selain itu, ada kekhawatiran muncul *gap* akuntabilitas: ketika izin diterbitkan pusat (misal KKPR), pengawasan lapangan menjadi tantangan. Kepala daerah mungkin enggan proaktif mengawasi pemanfaatan ruang oleh investor, karena merasa bukan pihak yang menerbitkan

izin sehingga secara formal tidak berwenang mengambil tindakan tegas. Bagi pelaku usaha berizin pusat, peran pengawasan pemda bisa dipandang kurang legitimasi, mereka dapat beralasan hanya tunduk pada kementerian yang mengeluarkan izin. Akibatnya, pengawasan pemanfaatan ruang berpotensi kurang efektif. Sentralisasi perizinan tanpa desentralisasi pengawasan dapat memperpanjang rantai kendali birokrasi, menyulitkan penegakan aturan di daerah. Ini menjadi ironi: tujuan sentralisasi adalah efisiensi, namun jika tidak diantisipasi, justru koordinasi pengawasan pusat-daerah menjadi lebih rumit.

- Partisipasi Masyarakat: UU Cipta Kerja secara prosedural dikritik karena minim partisipasi publik dalam proses pembentukannya (terbukti dengan Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU ini "inkonstitusional bersyarat" dan harus diperbaiki dalam 2 tahun). Pada sektor tata ruang, problem partisipasi juga dikhawatirkan meningkat. Penataan ruang selama ini kerap kurang melibatkan masyarakat secara substansial. Charlie Albajili mencatat bahwa penyusunan tata ruang sering hanya formalitas melibatkan masyarakat, sehingga hak-hak masyarakat (termasuk masyarakat hukum adat) kurang terakomodir. Pasca UU Cipta Kerja, potensi sentralisasi bisa makin menjauhkan masyarakat dari proses pengambilan keputusan tata ruang. Kebijakan integrasi tata ruang darat dan laut misalnya, meski secara konsep positif, namun implementasinya mengabaikan partisipasi berarti dari komunitas lokal dan adat di wilayah pesisir. Kajian terbaru dari koalisi masyarakat sipil (KIARA dan JKPP, 2024) menunjukkan bahwa dalam penyusunan RTRW provinsi terintegrasi (yang menggabungkan RZWP3K), ruang-ruang kelola tradisional masyarakat pesisir banyak yang terpinggirkan. Contohnya, dalam Perda RTRW Provinsi Kalimantan Timur yang baru (terintegrasi dengan ruang laut), peran masyarakat adat dalam memantau kawasan konservasi maritim yang dulu dicantumkan di RZWP3K Lampiran, sekarang tidak lagi disebutkan. Di Sulawesi Tenggara, alokasi ruang khusus untuk Masyarakat Hukum Adat seluas >4.300 ha yang dulunya ada di RZWP3K, hilang dari draft RTRW terintegrasi, sementara zona industri baru dimasukkan seluas ribuan hektar. Fakta ini mengindikasikan kepentingan masyarakat lokal kurang terwadahi, sebaliknya ruang investasi diperluas. Ketidadaan ruang kelola tradisional dalam rencana terintegrasi disebut sebagai bentuk *perampasan ruang laut yang terencana* oleh aktivis. Kondisi ini menambah daftar kekhawatiran bahwa sentralisasi tata ruang cenderung menguntungkan pemodal besar namun merugikan kelompok rentan seperti nelayan tradisional dan komunitas adat.

Perkembangan Terkini dalam Sistem Tata Ruang Nasional dan Daerah. Di tengah kontroversi, pemerintah pusat terus menggulirkan implementasi UU Cipta Kerja di bidang tata ruang melalui peraturan pelaksana dan langkah koordinasi. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang diterbitkan sebagai aturan turunan, merinci tata cara perencanaan, pemanfaatan, pengendalian ruang dalam kerangka baru. PP ini memperkenalkan beberapa *terobosan kebijakan* di antaranya: percepatan penyusunan dan pengesahan RTRW dengan batas waktu tertentu,

digitalisasi proses persetujuan substansi rencana melalui sistem elektronik, integrasi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) ke dalam penyusunan rencana tata ruang, pembentukan Forum Penataan Ruang sebagai wadah inklusif koordinasi, serta penguatan peran pemerintah pusat dalam pembinaan dan pengawasan penataan ruang di daerah. Kementerian ATR/BPN menyatakan paradigma baru penataan ruang pasca UU Cipta Kerja menekankan pada kemudahan perizinan berbasis risiko dan integrasi lintas sektor. Regulasi tata ruang dianggap menjadi tulang punggung agenda pembangunan ekonomi, sehingga semangat *deregulasi* harus disertai pengawasan ketat.

Dari sisi capaian, hingga pertengahan 2025, pemerintah melaporkan bahwa seluruh provinsi (38 provinsi) telah memiliki Perda RTRW yang disusun atau direvisi sesuai UU Cipta Kerja. Empat Daerah Otonom Baru (provinsi hasil pemekaran) masih dalam proses penyusunan RTRW pertama mereka. Untuk tingkat detail, sebanyak 652 RDTR kabupaten/kota telah disusun, dengan 367 di antaranya sudah ditetapkan melalui Perda atau Perkada dan diintegrasikan dengan sistem OSS. Integrasi RDTR dengan OSS memungkinkan proses penerbitan KKPR (Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang) secara otomatis, memangkas waktu pelayanan hingga hanya satu hari. Ini sebuah lompatan besar dibanding masa lalu ketika izin lokasi bisa berbulan-bulan. Pemerintah juga mendorong percepatan penyiapan RDTR di kawasan prioritas, misalnya Kawasan Ekonomi Khusus, kawasan industri, dan perkotaan strategis, agar investasi dapat langsung difasilitasi tanpa terkendala ketiadaan rencana detail.

Di tingkat nasional, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) tengah diselaraskan dengan agenda integrasi ruang laut. Kementerian ATR/BPN bersama Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menggodok integrasi Rencana Tata Ruang Laut Nasional (RTRLN) ke dalam RTRWN. Targetnya, satu dokumen RTRWN yang memuat pola ruang darat dan laut Indonesia secara terpadu. KKP mencatat mandat UU Cipta Kerja bahwa *pemanfaatan ruang di perairan pesisir wajib memenuhi perizinan berusaha dari Pemerintah Pusat*. Ini menegaskan peran sentral pemerintah pusat dalam perencanaan dan pemanfaatan ruang laut (contoh: izin pembuangan limbah ke laut, izin tambang pasir laut, dll, kini domain pusat). Di sisi lain, kewajiban penyediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) 20% publik dan 10% privat di wilayah perkotaan tetap dipertahankan, meski pemenuhannya di lapangan masih kendala. Pemerintah menawarkan skema inovatif seperti *Indeks Hijau-Biru* dan sewa lahan untuk RTH publik sebagai solusi pemenuhan target tersebut.

Dari paparan di atas, tampak bahwa implementasi UU Cipta Kerja dalam tata ruang merupakan perubahan sistemik: struktur perencanaan disederhanakan dan diintegrasikan lintas dimensi ruang; proses perizinan dipercepat dengan teknologi; dan kewenangan perencanaan/perizinan bergeser ke sentral. Namun, hal ini diiringi berbagai isu: kekhawatiran sentralisasi berlebihan, potensi konflik pusat-daerah, tersisihnya kepentingan lokal, hingga tantangan pengawasan. Bagian pembahasan berikutnya akan menganalisis lebih jauh konsekuensi perubahan ini dalam kerangka pemerintahan (governance) Indonesia serta upaya mencari titik optimal antara kepentingan pusat dan daerah dalam penataan ruang.

Dinamika Desentralisasi dan Sentralisasi dalam Tata Kelola Penataan Ruang Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Dinamika Desentralisasi vs. Sentralisasi dalam Penataan Ruang Pasca-UUCK. UU Cipta Kerja lahir dari kebutuhan untuk mengurai hambatan investasi akibat tumpang-tindih regulasi dan birokrasi yang berbelit. Salah satu kendala yang diidentifikasi adalah banyaknya regulasi daerah yang dianggap menghambat atau tidak sinkron dengan kebijakan pusat, termasuk dalam hal tata ruang. Dengan demikian, *rationale* pemerintah pusat melakukan penyesuaian kewenangan tata ruang adalah untuk meningkatkan koordinasi dan konsistensi kebijakan. Dari sudut pandang ini, sentralisasi tertentu dinilai diperlukan agar perizinan dan pembangunan strategis tidak terhambat oleh perbedaan aturan antar daerah. Misalnya, proyek infrastruktur skala nasional (jalan tol, pelabuhan, kawasan industri) sering menghadapi kendala di lapangan karena RTRW daerah belum mendukung atau proses revisinya lama. Maka pusat mengambil alih kendali penetapan kawasan strategis nasional maupun persetujuan substansi RTRW agar proyek strategis dapat difasilitasi tepat waktu.

Integrasi tata ruang darat-laut-udara juga berlatar belakang positif: mengakhiri ego sektoral dan teritori yang menyebabkan perencanaan ruang tidak sinkron. Sebelum integrasi, perencanaan laut (RZWP3K) dan darat (RTRW) acap kali tidak padu – contohnya, zonasi konservasi laut provinsi bisa tumpang tindih dengan rencana reklamasi kota, atau rencana pelabuhan baru tidak tercantum di RZWP3K. Dengan satu dokumen terpadu, diharapkan kebijakan penataan ruang lebih holistik dan adaptif. Keuntungan lain, integrasi memudahkan monitoring satu peta. Pemerintah pusat dapat membangun sistem geospasial nasional terpadu (*One Map*) di mana seluruh alokasi ruang terdata, sehingga mencegah tumpang tindih perizinan (contohnya, tumpang tindih konsesi tambang dengan kawasan lindung bisa lebih mudah terdeteksi pada peta tunggal nasional).

Dari sisi perizinan, sistem OSS-RBA (*Risk-Based Approach*) memangkas prosedur berbelit yang dikeluhkan investor. Resentralisasi perizinan pemanfaatan ruang melalui KKPR diproyeksikan mengeliminasi praktik calo dan inefisiensi di daerah. Jika sebelumnya investor harus mendapatkan rekomendasi Bupati lalu Izin Gubernur dan seterusnya, kini cukup melalui satu portal nasional dengan jaminan waktu layanan singkat. Hal ini diharapkan meningkatkan kepastian hukum dan kemudahan berusaha, yang pada gilirannya mendorong daya saing ekonomi Indonesia. Dalam jangka pendek, kita melihat output positif: ratusan RDTR telah terbit dan terintegrasi OSS, ribuan permohonan KKPR otomatis disetujui saat sesuai RDTR, sehingga investasi bisa segera berjalan. Pusat juga lebih mudah mengontrol standar melalui NSPK: misal, NSPK tata ruang mensyaratkan setiap RTRW mempertimbangkan mitigasi bencana, daya dukung lingkungan, dll., sehingga kualitas rencana lebih terjamin seragam di seluruh Indonesia.

Kendati demikian, dari perspektif governance dan otonomi, langkah resentralisasi ini menimbulkan konsekuensi yang perlu dikelola hati-hati. Penataan ruang pasca-UUCK memperlihatkan gejala *trade-off* antara efisiensi pusat dan pemberdayaan lokal. Beberapa implikasi kritis antara lain:

- Erosi Otonomi Daerah: UU Cipta Kerja dinilai menggerus kewenangan yang menjadi fondasi otonomi daerah. Kewenangan daerah di bidang tata ruang dan perizinan ikut *menyempit* (mengalami *penyempitan kewenangan* istilah KPPOD). Padahal, sejak Reformasi, tata ruang adalah instrumen bagi kepala daerah mewujudkan visi pembangunan lokal. Ketika kewenangan ini dibatasi, ada kekhawatiran muncul demotivasi dan ketergantungan berlebih pada pusat. Kepala daerah dipilih rakyat dengan janji program, yang biasanya tertuang dalam RPJMD dan membutuhkan penyesuaian tata ruang. Jika ruang geraknya dikekang norma pusat, inovasi daerah bisa terhambat. Secara politik, hal ini juga berpotensi menurunkan akuntabilitas: mudah bagi pemerintah daerah untuk berdalih "kebijakan ini dari pusat" ketika menghadapi protes warga terkait penataan ruang (misal, penentuan zonasi lahan atau lokasi proyek).
- Tantangan Koordinasi Multi-level: Dalam situasi ideal, sentralisasi strategi tata ruang harus diimbangi koordinasi intensif dengan daerah. Faktanya, mekanisme koordinasi masih perlu diperkuat. Pemerintah telah melakukan diseminasi UU Cipta Kerja dan peraturan turunannya kepada jajaran pemda, termasuk melalui Badan Urusan Legislasi Daerah (BULD) DPD RI. Pada forum tersebut, DPD menekankan harmonisasi aturan pusat-daerah sangat penting dan regulasi nasional perlu fleksibel mengakomodasi karakteristik daerah. Ini mengindikasikan kesadaran bahwa *one-size-fits-all* kurang cocok di negara majemuk seperti Indonesia. Namun, menyatukan persepsi ratusan kepala daerah bukan perkara mudah. Dilema terjadi ketika pusat memaksakan target nasional (misal: investasi sektor tertentu, pembangunan ibu kota negara baru) yang mungkin tidak sejalan prioritas daerah. Tanpa komunikasi dan kompromi, potensi konflik kebijakan terbuka. Kasus nyata yang mulai muncul misalnya kontroversi revisi RTRW Kalimantan Timur yang ditengarai sarat kepentingan bisnis seiring proyek Ibu Kota Negara. Pemerintah provinsi berada di posisi menjalankan perintah pusat, sementara sebagian masyarakat lokal merasa tak dilibatkan dan dirugikan (terlihat dari protes NGO mengenai alokasi ruang industri vs ruang masyarakat adat di RTRW baru Kaltim dan Sultra). Ke depan, pemerintah pusat perlu memastikan forum koordinasi pusat-daerah dalam penataan ruang berfungsi efektif. Forum Penataan Ruang yang disebutkan dalam regulasi harus melibatkan pemda dan pemangku kepentingan lokal secara bermakna, bukan sekadar formalitas.
- Akuntabilitas dan Pengawasan: Sentralisasi perizinan menuntut reposisi peran dalam pengawasan pemanfaatan ruang. Saat pemda bukan lagi pemberi izin utama, diperlukan mekanisme agar pemda tetap berdaya melakukan monitoring di wilayahnya. Bagaimanapun, pemda lebih mengetahui kondisi lapangan dan memiliki aparatur hingga tingkat kecamatan/desa. Pemerintah pusat perlu mendelegasikan sebagian wewenang pengawasan atau setidaknya menjalin koordinasi erat dengan pengawas daerah (Satpol PP, dinas tata ruang) pasca penerbitan izin pusat. Sebagai contoh, ketika Kementerian ATR/BPN menerbitkan Persetujuan KKPR untuk sebuah proyek strategis di daerah, sebaiknya disertai notifikasi dan

koordinasi dengan pemda setempat untuk pengawasan. Perjanjian kinerja bersama bisa dibuat agar pemda merasa ikut memiliki tanggung jawab mengawasi sesuai NSPK. Tanpa itu, fenomena *moral hazard* bisa terjadi: pusat merasa sudah atur izin, tapi tidak mampu mengawasi detail; daerah merasa bukan izinnya, enggan turun tangan. Ini berbahaya bagi kelestarian tata ruang karena pelanggaran (misal pembangunan tidak sesuai rencana, atau melebihi izin) bisa luput dari pengendalian.

- **Dampak pada Masyarakat dan Lingkungan:** Penataan ruang bukan hanya soal pemerintah, namun juga masyarakat sebagai subjek dan objek pembangunan. Indikator keberhasilan tata ruang seyogianya mencakup keadilan spasial – apakah semua kelompok mendapat ruang hidup layak. Dengan kebijakan baru, muncul sinyal bahwa kepentingan masyarakat adat dan lokal kurang terjamin jika tidak diperjuangkan. Minimnya partisipasi berdampak rencana kurang sensitif terhadap kearifan lokal, seperti terhapusnya wilayah adat dalam rencana terintegrasi tadi. Hal ini bisa memicu konflik horizontal, misalnya komunitas adat menolak rencana yang mengabaikan keberadaan mereka. Kita belajar dari pengalaman bahwa pengabaian hak ulayat atau tanah adat dalam proyek pembangunan sering berujung sengketa panjang. Begitu pula di wilayah pesisir, nelayan tradisional merasa tersisih oleh ekspansi industri (contoh: reklamasi pantai, tambang pasir laut) yang diakomodir dalam rencana baru. Dari segi lingkungan, percepatan izin investasi membawa risiko peningkatan tekanan ekologis jika kontrol AMDAL lemah. UU Cipta Kerja juga mengubah prosedur AMDAL, memperkecil peran masyarakat dalam penilaian, dan ini dikritik melanggar prinsip keberlanjutan. Jadi, tantangan pasca-UUCK adalah menjaga agar *spirit* deregulasi ekonomi tidak mengesampingkan *tujuan pembangunan berkelanjutan*. Semangat deregulasi perlu dibarengi pengawasan ketat dan keberpihakan pada lingkungan dan sosial. Bila tidak, sentralisasi tata ruang justru dapat memperparah krisis lingkungan dan ketimpangan, alih-alih memperbaiki tata kelola.
- **Capacity Building dan Teknologi:** Dimensi lain adalah kesiapan institusi pusat mengemban tugas tambahan ini. Kementerian ATR/BPN khususnya Ditjen Tata Ruang kini memikul peran sangat sentral, mulai dari menyusun NSPK, membimbing penyusunan rencana daerah, mengevaluasi rencana, menerbitkan KKPR, hingga menyelesaikan sengketa tata ruang. Beban ini membutuhkan sumber daya manusia dan infrastruktur memadai. Posisinya, teknologi OSS dan sistem informasi geospasial menjadi *enabler*. Namun teknologi hanya alat; kemampuan pejabat dalam analisis tata ruang, mediasi kepentingan, dan pengawasan lapangan tak kalah penting. Demikian pula di daerah: peran pemda bergeser dari *pengatur utama* menjadi pelaksana standar pusat dan penyedia data. Perlu peningkatan kapasitas agar pemda mampu menyusun RDTR sesuai standar pusat dalam waktu singkat. Program pengembangan perencanaan tata ruang profesional telah dicanangkan (misal melalui sertifikasi planner dan bimbingan teknis PP 21/2021). Ini langkah baik untuk meningkatkan kualitas perencanaan di daerah, sehingga walau dengan kontrol pusat, mutu perencanaan tidak menurun.

Secara keseluruhan, analisis menunjukkan bahwa isu desentralisasi dalam penataan ruang pasca UU Cipta Kerja adalah soal keseimbangan kewenangan dan sinergi multi-aktor. Sentralisasi bukan semata hal negatif apabila dijalankan dengan prinsip tata kelola baik: transparan, partisipatif, akuntabel. Namun, gejala di lapangan seperti minimnya pelibatan masyarakat dan potensi benturan pusat-daerah mengindikasikan bahwa *governance* reform ini masih perlu penyesuaian. Penguatan checks and balances diperlukan agar pemerintah pusat tidak berjalan sendiri mengatur ruang tanpa mendengar suara lokal, dan sebaliknya pemda tidak mengabaikan kebijakan nasional.

Ke depan, keberhasilan sistem tata ruang baru ini akan sangat ditentukan oleh kemauan untuk berdialog antara pusat-daerah-masyarakat, fleksibilitas kebijakan menghadapi keragaman lokal, serta komitmen menjaga tujuan penataan ruang demi *greater good* (kepentingan bersama jangka panjang). Apabila tidak, risiko yang dipaparkan – mulai dari konflik kebijakan, lemahnya pengawasan, hingga marginalisasi masyarakat – dapat menghambat tujuan utama UU Cipta Kerja dalam mendorong pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Reformasi regulasi melalui UU Cipta Kerja telah membawa perubahan mendasar dalam penyelenggaraan penataan ruang di Indonesia. Dari analisis di atas, dapat ditarik beberapa kesimpulan utama. *Pertama*, terjadi pergeseran kewenangan ke arah sentralisasi dalam tata kelola penataan ruang. Pemerintah pusat kini memegang kendali lebih besar baik dalam perencanaan (penetapan kebijakan, acuan RTRW, integrasi tata ruang darat-laut) maupun perizinan pemanfaatan ruang (melalui mekanisme KKPR terpusat). Sebaliknya, peran pemerintah daerah menjadi lebih terbatas pada pelaksanaan rencana sesuai norma pusat. Kewenangan strategis daerah, seperti penentuan kawasan strategis provinsi, efektif telah dicabut dan ditarik ke pusat. Hal ini menandai perubahan paradigma dari yang semula desentralistik (UU 26/2007) menuju pendekatan yang lebih sentralistik dalam penataan ruang pasca UU Cipta Kerja.

Kedua, perubahan ini membawa dampak positif dan negatif. Di satu sisi, sentralisasi penataan ruang dinilai mampu mengatasi masalah klasik tata ruang, yaitu tumpang tindih rencana antarwilayah dan lambannya proses perizinan. Dengan satu komando dan standar dari pusat, konsistensi perencanaan nasional hingga daerah dapat ditingkatkan, mendorong kepastian bagi investasi dan pembangunan nasional. Integrasi rencana ruang darat, laut, dan udara juga memungkinkan perencanaan yang lebih menyeluruh dan menghindari konflik sektoral. Kemudahan perizinan melalui OSS telah terbukti mempercepat proses izin lokasi/KKPR menjadi hitungan hari, suatu lompatan yang diharapkan berkontribusi positif pada iklim usaha. Di sisi lain, tantangan besar muncul terhadap prinsip otonomi dan partisipasi. Sentralisasi kewenangan tanpa diimbangi mekanisme kolaboratif berisiko menurunkan kualitas demokrasi lokal dan keadilan spasial. Daerah khawatir kebijakan pusat tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan lokal, yang dapat memicu ketidaksesuaian visi pembangunan dan potensi

konflik kebijakan pusat-daerah. Minimnya ruang partisipasi masyarakat dalam penyusunan tata ruang terintegrasi telah mengakibatkan berkurangnya pengakuan terhadap hak masyarakat adat/lokal di beberapa daerah, yang bertentangan dengan semangat inklusivitas pembangunan.

Ketiga, implikasi *governance* dari dinamika ini menuntut perhatian. Meskipun secara formal tidak ada “pencabutan” seluruh kewenangan daerah (karena pemda tetap menjalankan peran operasional dengan mengikuti NSPK), terdapat *climate of fear* di kalangan daerah bahwa peran mereka tereduksi. Pemerintah pusat perlu menyadari bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tata ruang sangat bergantung pada dukungan dan kapasitas pemerintah daerah sebagai garda terdepan pelaksanaan di lapangan. Tanpa sinergi, kebijakan sebaik apapun di atas kertas bisa gagal di implementasi. Oleh sebab itu, menjaga hubungan pusat-daerah yang harmonis dan produktif menjadi kunci. Upaya seperti melibatkan DPD dan asosiasi pemerintah daerah (APPSI, APKASI, APEKSI) dalam evaluasi implementasi UUCK patut diteruskan, sehingga ada ruang bagi daerah menyuarakan kendala dan usulan perbaikan.

Keempat, arah kebijakan ke depan perlu memastikan bahwa percepatan pembangunan ekonomi melalui penataan ruang yang terpusat tidak mengorbankan tujuan pembangunan berkelanjutan dan pemerataan. Pemerintah dituntut menjalankan pengawasan lebih ketat mengingat deregulasi perizinan berpotensi disalahgunakan bila kontrol lemah. Begitu pula perlindungan lingkungan dan sosial harus tetap menjadi prioritas dalam setiap rencana tata ruang, sesuai mandat Undang-Undang Dasar pasal 33 ayat 4 (pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan). Kesimpulannya, isu desentralisasi penataan ruang pasca UU Cipta Kerja merupakan refleksi tarik-menarik antara kepentingan memperkuat kendali pusat demi efektivitas nasional versus menjaga semangat otonomi daerah dan partisipasi publik. Kedua kepentingan ini bukan hal yang harus dipertentangkan secara zero-sum, melainkan bisa dijembatani melalui desain institusional yang tepat, komunikasi yang intens, dan komitmen bersama mencapai tujuan pembangunan nasional sekaligus menghormati keragaman lokal.

Saran

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, terdapat sejumlah rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan guna mengatasi tantangan desentralisasi penataan ruang pasca UU Cipta Kerja dan memperkuat tata kelola sektor ini. *Pertama*, perlu penguatan mekanisme konsultasi antara pemerintah pusat dan daerah, terutama dalam penetapan kawasan strategis dan kebijakan tata ruang, agar tercipta keselarasan visi pembangunan dan menghindari potensi konflik kebijakan. *Kedua*, partisipasi publik harus ditingkatkan secara bermakna melalui keterlibatan masyarakat terdampak, termasuk kelompok adat dan rentan, dalam proses penyusunan RTRW dan RDTR. Forum Penataan Ruang perlu dioptimalkan agar tidak hanya diisi birokrat, tetapi juga melibatkan akademisi dan organisasi masyarakat sipil secara aktif. *Ketiga*, Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) perlu disusun secara fleksibel agar dapat diadaptasi oleh daerah sesuai karakteristik geografis dan sosialnya, tanpa

mengabaikan tujuan nasional. *Keempat*, meskipun kewenangan perizinan banyak ditangani oleh pusat, pengawasan pemanfaatan ruang sebaiknya didelegasikan kepada pemda agar tetap ada pengendalian yang efektif di tingkat lokal. Koordinasi antara kementerian penerbit izin dan pemda menjadi kunci dalam memastikan kepatuhan terhadap standar tata ruang dan lingkungan.

Kelima, penguatan kapasitas sumber daya manusia dan dukungan teknis sangat diperlukan baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemda perlu diberikan pelatihan penyusunan RDTR berkualitas serta penggunaan sistem OSS dan geoportal, dengan dukungan perguruan tinggi dan asosiasi perencana. Insentif juga penting diberikan kepada daerah yang cepat beradaptasi dengan regulasi baru dan menerapkan inovasi partisipatif. *Keenam*, perlu dilakukan evaluasi kebijakan secara berkala terhadap pelaksanaan UU Cipta Kerja. Jika ditemukan dampak negatif seperti penyempitan ruang partisipasi atau konflik kewenangan, maka penyempurnaan regulasi melalui pendekatan adaptive policy harus dipertimbangkan. *Ketujuh*, transparansi dan akuntabilitas harus diperkuat melalui keterbukaan data tata ruang, pelibatan masyarakat dalam pengawasan, serta peran lembaga pengawas independen seperti Ombudsman dan KPK untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan dan maladministrasi dalam proses perizinan. Dengan implementasi saran-saran tersebut, diharapkan tata kelola penataan ruang dapat menjadi lebih inklusif, responsif, dan berkeadilan, serta mampu menjembatani kebutuhan pusat dan daerah secara seimbang demi tercapainya pembangunan yang berkelanjutan.

DAFTAR REFERENSI

- Adana, S. (2024). Linking decentralization in decision-making to resilience outcomes: a supply chain orientation perspective. *International Journal of Logistics Management*, 35(1), 256–280. <https://doi.org/10.1108/IJLM-07-2022-0308>
- Bush, Graham. (1986). B. C. Smith, Decentralisation: The Territorial Dimension of the State (London: Allen & Unwin, 1985), pp. vi, 227. *Political Science*, 38(2), 194–196. <https://doi.org/10.1177/003231878603800212>
- Cresswell, J. W. (2023). Qualitative, Quantitative, and Mixed-Methods Research. In *Sage Publication*. <https://doi.org/10.1128/microbe.4.485.1>
- Dwiyanti, T., & Bangsawan, M. I. (2023). PENATAAN TATA RUANG DALAM NASIB TANAH INDUSTRI PARIWISATA PASCA UNDANG- UNDANG CIPTA KERJA. *Seminar Nasional Pariwisata Dan Kewirausahaan (SNPK)*, 2, 732–738. <https://doi.org/10.36441/snpk.vol2.2023.190>
- Elheddad, M. (2020). The relationship between energy consumption and fiscal decentralization and the importance of urbanization: Evidence from Chinese provinces. *Journal of Environmental Management*, 264. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2020.110474>
- Feng, S. (2022). Environmental decentralization, digital finance and green technology innovation. *Structural Change and Economic Dynamics*, 61, 70–83. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2022.02.008>
- IPB, B., Alatas, H., Dwiyanti, F. G., Helmi, A., Qayim, I., Putra, H., Utami, A. D., & Amigunani, Z. W. (2024). Penguatan Tata Ruang Kota dalam Mitigasi Dampak Perubahan Iklim. In *Policy Brief Pertanian, Kelautan, dan Biosains Tropika* (Vol. 6, Issue 3, pp. 1005–1011). Institut Pertanian Bogor. <https://doi.org/10.29244/agro-maritim.0603.1005-1011>
- Linda, K., & Afif, Z. (2021). Implementasi Fungsi Dan Tugas Bagian Pemerintahan Dan Otonomi Daerah Di Sekretariat Daerah Kota Tanjungbalai. In *Citra Justicia: Majalah Hukum dan Dinamika Masyarakat* (Vol. 22, Issue 2, pp. 42–51). Universitas Asahan. <https://doi.org/10.36294/cj.v22i2.2235>
- Manan, B. (2001). *Menyongsong fajar otonomi daerah*. Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia. <https://books.google.co.id/books?id=4POOAAAAMAAJ>
- Mikalef, P. (2021). IT architecture flexibility and IT governance decentralisation as drivers of IT-enabled dynamic capabilities and competitive performance: The moderating effect of the external environment. *European Journal of Information Systems*, 30(5), 512–540. <https://doi.org/10.1080/0960085X.2020.1808541>
- Rikza, M. F. (2022). OTONOMI DAERAH DAN REFORMASI BIROKRASI. In *Public Service and Governance Journal* (Vol. 3, Issue 1, p. 81). UNTAG Semarang. <https://doi.org/10.56444/psgj.v3i01.2793>
- Rondinelli, D. A., Cheema, G. S., & Development, U. N. C. for R. (1983). *Decentralization &*

Development: Policy Implementation in Developing Countries. SAGE Publications.
<https://books.google.co.id/books?id=sgEVAQAAIAAJ>

- Sakdiyah, H. (2025). Efektivitas Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Tujuan Negara: Tinjauan Kritis Desentralisasi di Indonesia. In *JUPSI Jurnal Pendidikan Sosial Indonesia* (Vol. 3, Issue 1, pp. 1–11). Yayasan Azzuhri Lengkong Lombok Timur. <https://doi.org/10.62238/jupsi.v3i1.191>
- Setiani, I. (2024). HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH. In *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum* (Vol. 3, Issue 1, pp. 23–34). CV Widina Media Utama. <https://doi.org/10.59818/jps.v3i1.655>
- Suparman, O. (2023). Optimalisasi dan Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance. In *AHKAM* (Vol. 2, Issue 1, pp. 76–89). Darul Yasin Al Sys. <https://doi.org/10.58578/ahkam.v2i1.899>
- Syahrani, D., Sitanggang, D. M., Nababan, V. R., & Nasution, A. R. (2024). Desentralisasi Fiskal dan Politik Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. In *JLEB: Journal of Law, Education and Business* (Vol. 2, Issue 1, pp. 210–215). Rayyan Jurnal. <https://doi.org/10.57235/jleb.v2i1.1606>
- Thahir, B. (2023). MEMAHAMI KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG WILAYAH DI PROVINSI BANTEN. In *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* (Vol. 49, Issue 1, pp. 102–115). Institut Pemerintahan Dalam Negeri. <https://doi.org/10.33701/jipwp.v49i1.3133>
- Udeagha, M. C. (2023). Striving towards environmental sustainability in the BRICS economies: the combined influence of fiscal decentralization and environmental innovation. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 30(2), 111–125. <https://doi.org/10.1080/13504509.2022.2123411>
- Wu, H. (2020). How do environmental regulation and environmental decentralization affect green total factor energy efficiency: Evidence from China. *Energy Economics*, 91. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104880>