

## OMNIBUS LAW DAN PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG: KONSEPSI, PELAKSANAAN DAN PERMASALAHANNYA DI INDONESIA

Andi Setyo Pambudi<sup>1</sup> dan Santun R.P. Sitorus<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Direktorat Pemantauan, Evaluasi dan Pengendalian Pembangunan Daerah, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas

<sup>2</sup>Departemen Ilmu Tanah dan Sumber Daya Lahan IPB University/ Sekolah Pascasarjana Perencanaan Wilayah dan Kota Universitas Pakuan  
E-mail: [andi.pambudi@bappenas.go.id](mailto:andi.pambudi@bappenas.go.id)

**ABSTRAK.** Fenomena permasalahan pembangunan terkait dengan perencanaan penataan ruang dan perencanaan pembangunan. Idealnya, penataan ruang dan pembangunan harus dilakukan secara terintegrasi, baik secara substansi, spasial maupun pendanaan. Secara konsep, penyusunan rencana tata ruang terkait dengan ekspresi spasial-geografis yang mencakup kebijakan perekonomian, sosial, lingkungan dan kebudayaan masyarakat. Perencanaan ruang berhubungan dengan pengembangan wilayah yang didalamnya terdapat sektor-sektor dengan sebaran sumber daya dan segala kegiatan dan permasalahannya dalam berbagai jenis dan skala. Makalah ini berusaha menjelaskan penyusunan rencana tata ruang, baik dari sisi konsepsi, pelaksanaan maupun permasalahan yang dihadapi, termasuk menyajikan permasalahan yang terjadi di tingkat tapak terkini. Metode yang digunakan adalah *literature review* berbasis informasi dari regulasi, jurnal, buku dan sumber lain yang relevan. Hasil analisis menunjukkan bahwa perencanaan tata ruang menghadapi tantangan adanya COVID-19 dan diterapkannya UU Cipta Kerja dan turunannya. Nuansa kental aspek “pemanfaatan” ruang dalam regulasi terkini terkait tata ruang yang dipengaruhi UU Cipta Kerja mengindikasikan bahwa pengendalian tata ruang menjadi tantangan tersendiri bagi para perencana.

**Kata kunci:** Tata Ruang, Perencanaan, RTRW, Cipta Kerja

## OMNIBUS LAW AND SPATIAL PLANNING: CONCEPTION, IMPLEMENTATION AND PROBLEMS IN INDONESIA

**ABSTRACT.** *The phenomenon of development problems is related to spatial planning and development planning. Ideally, spatial planning and development must be finished in an integrated manner, both in substance, spatially, and in terms of funding. Conceptually, the preparation of spatial plans is related to spatial-geographical expressions that include economic, social, environmental, and cultural policies of societies. Spatial planning is related to regional development in which there are sectors with the distribution of resources and all activities and problems in various types and scales. This paper attempts to explain the preparation of spatial plans, both in terms of conception, implementation, and the problems faced, including presenting problems that occur at the current site level. The method used is an information based on literature review from regulations, journals, books, and other relevant sources. The results of the analysis showed that spatial planning is facing the challenges of COVID-19 and the implementation of the Omnibus Law and its derivatives. The strong aspect of "utilization" of space in the latest regulations related to spatial planning which is influenced by the Omnibus Law indicates that spatial control is a challenge for planners.*

**Key words:** *Spatial Planning, Planning, RTRW, Omnibus Law*

### PENDAHULUAN

Pertumbuhan penduduk yang pesat dan dinamika perubahan perilaku manusia dan segala kebutuhannya menuntut penataan yang efektif terkait ruang. Selain itu, tata ruang menjadi sebuah kebutuhan juga karena dilatarbelakangi

keterbatasan ruang di bumi; aktivitas manusia tidak terbatas; pemenuhan kebutuhan untuk non manusia seperti hewan dan tumbuhan akan ruang serta perlunya antisipasi terkait bencana.

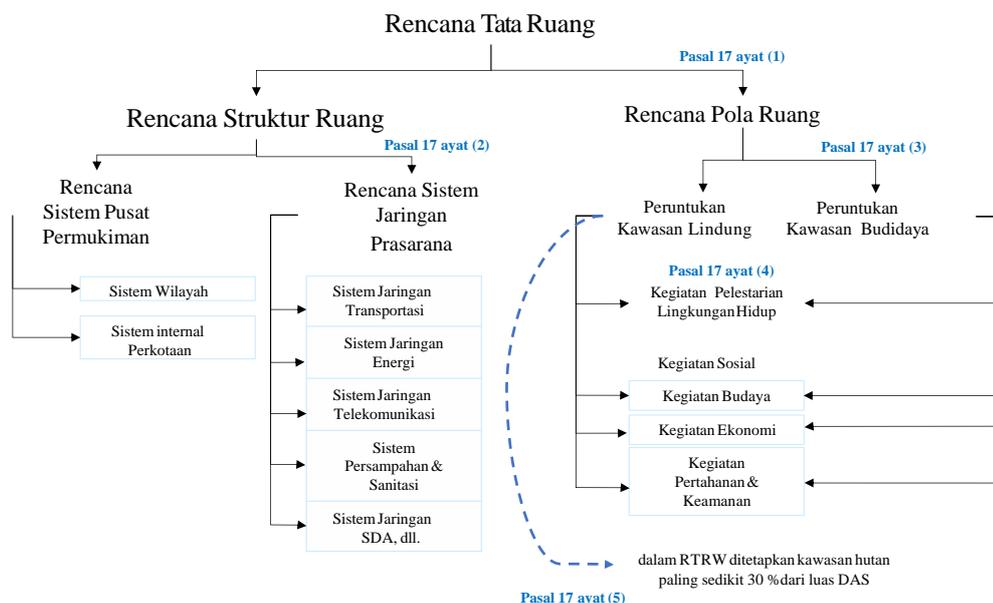
Hal terkait tata ruang pada dasarnya telah lahir sejak berkembangnya peradaban manusia

(Sitorus, 2019). Penataan ruang tidak dapat dipisahkan dari perencanaan pembangunan (Hudalah & Woltjer, 2007). Pembangunan sendiri adalah rangkaian upaya berkelanjutan yang mencakup berbagai aspek lintas sektor dan wilayah. Rangkaian pelaksanaan pembangunan adalah upaya yang berlangsung lintas generasi tanpa henti untuk menuju kesejahteraan rakyat. Perencanaan pembangunan dan penataan ruang di Indonesia diatur dalam Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 serta Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 dimana kedua regulasi ini saling berkaitan dalam mewujudkan keseimbangan ekonomi, sosial dan lingkungan (GoI, 2007; GoI, 2004). Pada level daerah perencanaan diatur dalam regulasi yang terkait pemerintah daerah (GoI, 2014). Perencanaan tata ruang strategis mungkin terlihat serupa dalam garis besar, tetapi mereka mengambil banyak bentuk yang berbeda, serta melakukan berbagai jenis pekerjaan tata kelola dalam konteks yang berbeda (Albrechts *et al.*, 2010). Hal ini menandakan bahwa aspek lokalitas itu penting. Oleh karena itu, strategi-strategi yang inovatif dan transformatif serta tertanam dalam persepsi lokal dalam penataan ruang akan memiliki efek yang bertahan lama (Marshall, 1996).

Dalam makna Pasal 33, khususnya pada ayat 3 UUD RI Tahun 1945 tercantum penegasan bahwa bumi serta air dan kekayaan alam yang dikandungnya dikuasai negara. Penguasaan ini dimaksudkan untuk kemakmuran rakyat yang

optimal. Oleh karenanya, menjadi hal yang penting bahwa dalam perwujudan tata ruang harus memperhatikan aspek berkelanjutan, aman dan nyaman, serta produktif. Penataan ruang adalah bagian penting bagi keberhasilan perencanaan pembangunan. Permasalahan pembangunan memerlukan perbaikan dari segi tata ruang, baik ruang darat, ruang laut, dan ruang udara (GoI, 2021). Selain itu, sumber daya dan ruang di bumi adalah karunia bagi bangsa Indonesia yang harus disyukuri, dilindungi, dan dikelola secara berkelanjutan.

Tata ruang terbagi atas struktur ruang serta pola ruang diwujudkan dalam dokumen perencanaan tata ruang, baik nasional maupun daerah. Struktur ruang membentuk susunan pusat pemukiman serta jaringan sistem sarpras yang menopang aktivitas masyarakat pada hierarki hubungan yang bersifat fungsional. Sementara itu, pola ruang menjabarkan distribusi/sebaran peruntukan ruang pada sebuah wilayah dalam fungsi lindung dan/atau fungsi budi daya. Secara konsep, penyusunan rencana untuk tata ruang terkait dengan ekspresi spasial-geografis sebagai perwujudan lingkup kebijakan yang mencakup aspek perekonomian, sosial, dan kebudayaan masyarakat. Perencanaan ruang berhubungan dengan pengembangan wilayah yang didalamnya terdapat sektor-sektor yang membentuk alur sebaran sumber daya dan segala kegiatannya dengan berbagai jenis dan skala.



### Gambar 1. Pemahaman Sederhana tentang Struktur Ruang dan Pola Ruang dalam Rencana Tata Ruang berbasis UU RI Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang

Perencanaan tata ruang memegang peran krusial dalam penciptaan situasi seimbang antara *supply* dengan *demand* dalam berbagai aspek pembangunan, baik fisik dan non fisik. Perencanaan dilaksanakan dalam rangka mewujudkan situasi lebih baik di masa mendatang melalui kecenderungan perhatian pada dinamika masa lalu dan perkembangannya masa kini. Rencana tata ruang wilayah atau yang lebih dikenal dengan RTRW merupakan *output* perencanaan ruang pada suatu wilayah sebagai *geographic unit* termasuk berbagai unsur yang luasan dan sistemnya berbasis administratif. Dasar penyusunan rencana tata ruang adalah karena ruang memiliki keterbatasan, perlu diatur dan direncanakan agar bisa dimanfaatkan secara efektif. Produk/ hasil dari perencanaan tata ruang wilayah dituangkan dalam bentuk dokumen spasial peta rencana tata-ruang wilayah.

Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) adalah pengejawantahan dari upaya mengarahkan pembangunan pada suatu wilayah agar serasi, terintegrasi, terpadu, serta dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kata kunci “peran serta masyarakat” dalam penyusunan RTRW adalah bentuk antisipasi perencanaan sebagai penentu keberhasilan dalam *law enforcement* terkait tata ruang. Implementasi tata ruang sendiri terdiri atas perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang serta pengendalian-pemanfaatan-ruang. Penataan ruang tradisional difokuskan pada posisi, bentuk, intensitas, kuantitas, dan upaya mengembangkan/memperluas lahan dalam ruang yang berbeda. Pada perencanaan tata ruang strategis "baru", pendekatan transformasi, integratif, dan melibatkan proses publik-sosio-spasial menjadi hal yang tidak dapat diabaikan (Zhou *et al.*, 2017).

Penataan ruang terus berkembang sejalan dengan perubahan zaman. Di Indonesia, konsepsi penataan ruang dipengaruhi oleh dinamika isu nasional sampai internasional yang berkaitan dengan konsep *integrated*, demokrasi, *sustainability*, kepastian hukum, dan nilai keadilan. Selain itu, kesadaran publik mulai

tumbuh ketika pembangunan yang terencana dan terarah secara spasial berdampak pada hasil yang lebih optimal secara regional (Young, 2017; Kunzmann, 1982). Oleh karena itu, berbagai upaya negara dilakukan untuk menata ruang yang mampu mengakomodasi kebutuhan secara optimal. Penataan ruang berjenjang dari berbagai tingkatan nasional, provinsi dan kabupaten kota sebagai hierarki yang mencakup aspek keterkaitan perencanaan, pemanfaatan/penggunaan, serta pengendalian/kontrol pemanfaatan ruang (Barlian, 2017; Utoyo, 2017; GoI, 2007). Kinerja pengendalian akan berjalan efektif apabila peran serta masyarakat berjalan dengan baik, mengingat banyaknya kepentingan yang saling bersinggungan dalam ruang publik dimana masyarakat akan merasakan secara langsung dampak yang terjadi (Sitorus, 2019).

Informasi dan ulasan tentang dokumen tata ruang menjadi hal yang penting diketahui, baik dari sisi konsepsi, pelaksanaan dan permasalahannya dalam perkembangan terkini. Pemahaman tentang tata ruang dan dokumennya dimaksudkan agar dapat meningkatkan pengetahuan bagi akedemisi dan birokrat tentang tata ruang serta meningkatkan kesadaran dan peran masyarakat di bidang penataan ruang. Informasi dan analisis ini juga menjadi media sosialisasi berbagai kebijakan negara terkait penataan ruang, baik di pusat maupun di daerah. Sebagaimana diketahui bersama, urusan tata ruang di Indonesia akan selalu terkait dengan regulasi tentang penataan ruang yang ada. Regulasi ini mengamanatkan pentingnya penataan ruang untuk mengintegrasikan perencanaan antarsektor, antarwilayah, serta antarpemangku kepentingan, termasuk juga peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang.

Hal lain yang masih menjadi pandangan umum adalah bahwa fokus penataan ruang masih sangat berorientasi pada efisiensi ekonomi dan pengelolaan pertumbuhan ekonomi (Boland, 2014; Eggenberger & Partidário, 2000). Hal ini didasarkan persepsi bahwa keputusan diambil

secara rasional, dengan perencanaan tata ruang mengadopsi pendekatan rekayasa sistem, yang berlangsung dalam pendekatan logis dan langkah-demi-langkah dari analisis masalah hingga pencarian alternatif dan definisi solusi terbaik (Eggenberger & Partidário, 2000).

Ulasan terkait tata ruang ini juga diharapkan dapat menjawab pertanyaan tentang kedudukan dan perlindungan berbagai regulasi setelah berlakunya Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007, turunan dan dinamika yang berkembang dalam penyusunan dokumen rencana tata ruang di Indonesia. Perjalanan panjang tata ruang di Indonesia menemui babak baru dengan disahkannya Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau *Omnibus Law*. Regulasi ini dilandasi semangat untuk memperpendek alur birokrasi terkait perizinan yang berpengaruh ke banyak sektor (Mayasari, 2020).

## METODE

Penulisan makalah bersifat deskriptif-analitis. Sistematika penulisan menggunakan pembahasan tentang isu pembangunan sebagai latar belakang, khususnya terkait tata ruang dan dinamikanya. Selanjutnya, dilakukan analisis terhadap fenomena yang ada dengan mengaitkan kondisi eksisting dan kondisi terkini, baik terkait sistesis teoritis, sintesis regulasi dan perkembangan permasalahan di tingkat tapak. Analisis regulasi mengulas tentang *bridging* dan kaitan peraturan pada level yang sama maupun peraturan yang berada di atasnya dan juga regulasi terbaru yang mengikatnya.

Makalah ini berusaha menjelaskan penyusunan rencana tata ruang, baik dari sisi konsepsi, pelaksanaan maupun permasalahan yang dihadapi, termasuk menyajikan situasi yang terjadi ditingkat tapak. Metode yang digunakan adalah *literature review* berbasis informasi dari regulasi, jurnal, buku dan sumber lain yang relevan. Analisis dilakukan pada aspek teoretis, regulasi, pelaksanaan dan perkembangan terkini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

OMNIBUS LAW DAN PENYUSUNAN RENCANA TATA RUANG: KONSEPSI, PELAKSANAAN DAN PERMASALAHANNYA DI INDONESIA

(Andi Setyo Pambudi dan Santun R.P. Sitorus)

## Sintesis Analisis Teoretis Penataan Ruang

Praktik perencanaan dapat berupa perencanaan penataan ruang dan perencanaan pembangunan. Idealnya, penataan ruang dan pembangunan harus dilakukan secara terintegrasi, baik secara substansi maupun pendanaan. Tata ruang yang terdiri atas struktur ruang dan pola ruang diwujudkan dalam dokumen rencana tata ruang, baik nasional maupun daerah. Struktur ruang membentuk susunan pusat-pusat permukiman serta sistem jaringan sarpras sebagai pendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat secara berada pada hierarki hubungan fungsional. Sementara itu, pola ruang menjabarkan distribusi peruntukan ruang dalam suatu wilayah dalam fungsi lindung dan fungsi budi daya. Secara konsep, penyusunan rencana tata ruang terkait dengan ekspresi spasial-geografis sebagai perwujudan lingkup kebijakan yang mencakup aspek perekonomian, sosial, dan kebudayaan masyarakat. Perencanaan ruang berhubungan dengan pengembangan wilayah yang didalamnya terdapat sektor-sektor yang membentuk alur sebaran sumber daya dan segala kegiatannya dengan berbagai jenis dan skala.

Penataan ruang pada prinsipnya adalah perubahan yang disengaja. Dalam perencanaan tata ruang diperlukan sebuah "*place branding*" yang mengacu pada penciptaan nilai dalam ruang dengan memperkuat dan mewakili aset tempat secara kohesif, sebagai citra naratif dari tempat itu sendiri (Grenni *et al.*, 2019). Narasi tersebut penting dalam perencanaan, khususnya saat ingin mengembangkan strategi spasial (strategis) yang selaras dengan narasi budaya yang dibangun di atas pengetahuan lokal dan makna serta citra tempat yang dirasakan.

Secara hipotetis, ide penataan ruang harus didasarkan pada atribut, dengan pembatasan pada daya dukung alam dijunjung tinggi. Inovasi yang dibolehkan bekerja pada kesesuaian, keramahan, dan keseimbangan subsistem. Penataan ruang diatur untuk bekerja pada sifat ruang saat ini, dengan mempertimbangkan bahwa administrasi satu subsistem mempengaruhi subsistem yang lain, yang dengan demikian mempengaruhi ruang sosial ruang publik secara keseluruhan. Sejalan

dengan itu, rencana tata ruang membutuhkan cara berpikir sistem yang melibatkan unsur manusia dan alam secara sinergi. Pengaturan optimalisasi manfaat publik dalam penataan ruang didesak untuk mengkoordinasikan strategi pemanfaatan dan perlindungan lingkungan yang optimal.

Dalam tindakan penataan ruang di Indonesia, arsip penataan ruang bersifat progresif, mulai dari laporan skala penuh yang berlaku di tingkat publik hingga arsip tertentu yang hanya berlaku untuk wilayah tertentu. Penataan ruang secara keseluruhan merupakan instrumen penataan ruang daerah yang disusun berdasarkan metodologi kewilayahan mulai berbagai tingkatan RTRW. Hal ini dilakukan agar penataan

ruang bersinergi dari pusat hingga kabupaten. Berbagai pemikiran yang berjenjang dalam penyusunan laporan penataan ruang dimanfaatkan dengan tujuan agar kapasitas yang dicirikan antara arsip penataan ruang tetap sinergis dan tidak saling berbenturan. Pada tingkat dasar, catatan penataan ruang yang berlaku untuk derajat miniatur adalah penjabaran dan seluk-beluk rencana tata ruang yang berlaku untuk wilayah yang lebih besar. Penataan ruang digunakan sebagai sumber perspektif pembangunan berkelanjutan untuk kemajuan di setiap wilayah dan lintas wilayah, untuk mewujudkan pemanfaatan ruang yang serasi, sinergis, dan wajar.

**Tabel 1. Definisi dan Muatan Dokumen Perencanaan Tata Ruang di Indonesia**

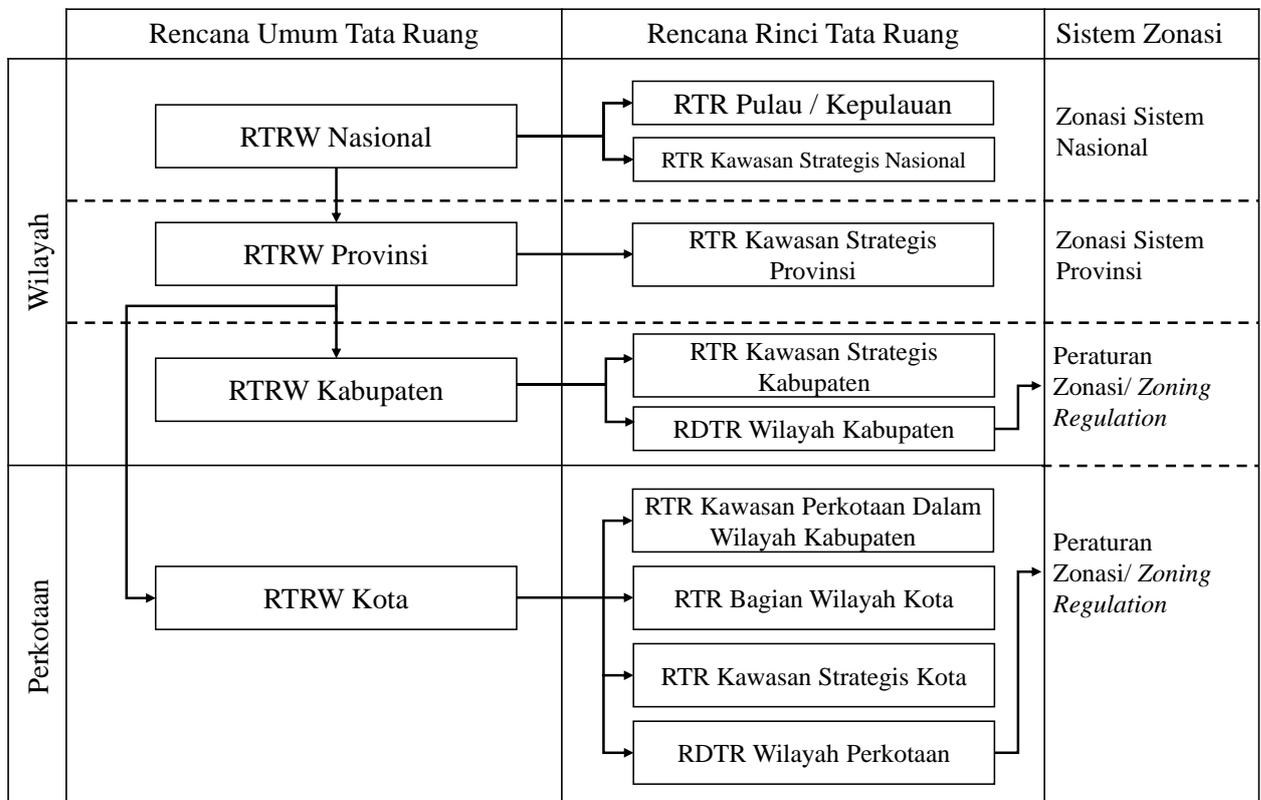
	<b>Dokumen Perencanaan Tata Ruang Nasional</b>	<b>Dokumen Perencanaan Tata Ruang Provinsi</b>	<b>Dokumen Perencanaan Tata Ruang Kabupaten</b>	<b>Dokumen Perencanaan Tata Ruang Kota</b>
<b>Definisi</b>	RTRW Nasional atau RTRWN merupakan arahan kebijakan serta strategi pemanfaatan ruang wilayah negara yang menjadi acuan perencanaan jangka panjang, yaitu 20 tahun, dengan opsi peninjauan kembali sekali dalam 5 tahun	RTRW Provinsi adalah dokumen rencana tata ruang yang masih bersifat umum dari sebuah wilayah provinsi dengan jangka waktu 20 tahun. Dalam penyusunannya, dokumen ini harus mengacu pada RTRWN, pedoman bidang penataan ruang, dan rencana pembangunan jangka panjang Provinsi.	RTRW Kabupaten adalah rencana tata ruang yang bersifat umum dari wilayah kabupaten dengan jangka waktu 20 tahun. Dalam penyusunannya wajib mengacu pada RTRW Provinsi, pedoman bidang penataan ruang, serta RPJP Kabupaten	RTRW Kota merupakan rencana tata ruang yang bersifat umum dari wilayah kota dengan jangka waktu 20 tahun. Dalam penyusunannya, dokumen ini harus mengacu pada RTRW Provinsi, pedoman bidang penataan ruang, serta RPJP Kota
<b>Muatan Dokumen</b>	Dokumen RTRWN memuat: Penyusunan RPJP nasional; Penyusunan RPJM nasional; Pemanfaatan ruang serta pengendalian pemanfaatan ruang pada wilayah nasional; Perwujudan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah provinsi, dan keserasian antarsektor; Penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi; Penataan ruang kawasan strategis nasional; Penataan ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.	Dokumen RTRW Provinsi memuat: Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah provinsi; Rencana struktur ruang wilayah provinsi yang meliputi sistem perkotaan dalam wilayahnya yang berkaitan dengan kawasan perdesaan dalam wilayah pelayanannya dan sistem jaringan prasarana wilayah provinsi; Rencana pola ruang wilayah provinsi yang meliputi kawasan lindung dan kawasan budi daya yang memiliki nilai strategis provinsi; Penetapan kawasan strategis provinsi; Arahan pemanfaatan ruang wilayah yang berisi indikasi program utama jangka menengah lima tahunan; serta Arahan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah provinsi yang berisi indikasi arahan peraturan zonasi sistem provinsi, arahan perizinan, arahan	Dokumen RTRW Kabupaten memuat Tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten; Rencana struktur ruang wilayah kabupaten; Rencana pola ruang wilayah kabupaten; Penetapan kawasan strategis kabupaten; Arahan pemanfaatan ruang wilayah kabupaten; serta Ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kabupaten.	Dokumen RTRW kota memuat tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah kota (penataan kota); rencana struktur ruang wilayah kota; rencana pola ruang wilayah kota; penetapan kawasan strategis kota; arahan pemanfaatan ruang wilayah kota; dan ketentuan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota

	Dokumen Perencanaan Tata Ruang Nasional	Dokumen Perencanaan Tata Ruang Provinsi	Dokumen Perencanaan Tata Ruang Kabupaten	Dokumen Perencanaan Tata Ruang Kota
		insentif dan disinsentif, serta arahan sanksi.		
<b>Penetapan</b>	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional diatur dengan peraturan pemerintah.	Rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi.	Rencana tata ruang wilayah kabupaten ditetapkan dengan peraturan daerah kabupaten dijadikan landasan penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanian.	Rencana tata ruang wilayah kota ditetapkan dengan peraturan daerah kota dan dijadikan landasan penerbitan perizinan lokasi pembangunan dan administrasi pertanian.

Sumber: Diolah dari GoI, 2008 & GoI, 2007

Selain hal-hal tersebut diatas, pelaksanaan pembangunan oleh otoritas publik (pemerintah) harus diarahkan dan mengacu pada penataan ruang yang ada dengan berbagai tingkatannya. Artinya, pemanfaatan ruang tidak boleh bertolak belakang dengan dokumen/arsip penataan ruang yang ada. Penggunaan aset pada ruang secara praktis mendorong peningkatan dan optimalisasi namun wajib mengedepankan keberlanjutan untuk generasi yang akan datang. Hal ini mengingat bahwa kebutuhan ruang semakin meningkat sejalan dengan peningkatan kebutuhan

pembangunan, sedangkan keberadaan ruang dibatasi pada ambang batas tertentu. Selanjutnya, upaya penyesuaian antara *demand* dan *supply* yang diidentifikasi dengan lahan menuju kondisi ideal, proses penataan pemanfaatan ruang harus dilengkapi dengan metodologi yang ekstensif. Cara berpikir yang harus dipahami adalah bahwa penataan ruang adalah suatu kerja untuk menggabungkan dan memadukan kepentingan antar sektor sehingga dapat saling menopang dan mereduksi potensi terciptanya konflik dalam pemanfaatan ruang.



**Gambar 1. Hierarki Rencana Tata Ruang berbasis UU RI No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang**

## Sintesis Analisis Regulasi Penataan Ruang

Indonesia memiliki Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam perkembangannya, peraturan ini diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007. Perbedaan mendasar antara Undang-Undang Penataan Ruang yang lama dan yang baru adalah peraturan yang lama menganut pengendalian pemanfaatan ruang melalui sistem diskresi atau pengendalian pembangunan. Konsep ini mengatur kegiatan pembangunan mulai dari pelaksanaan pembangunan gedung, rekayasa, pertambangan serta kegiatan lain yang sejenis dan/atau melakukan perubahan penggunaan bangunan atau tanah tertentu, yang masih dapat dilakukan sebelum dokumen rencana diterbitkan. Kelemahannya, peraturan lama tidak memuat substansi sanksi atas pelanggaran penataan ruang. Sementara itu, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 menganut sistem pengaturan atau konsep zonasi. Konsep ini membagi lingkungan kota menjadi zona-zona dan menetapkan kontrol penggunaan ruang yang berbeda. Penyesuaian dilakukan pada dimensi waktu perencanaan, visi dan tujuan penataan ruang wilayah, aspek kebencanaan dan daya dukung lingkungan, komposisi penggunaan lahan, terminologi penataan ruang serta adanya insentif dan disinsentif. Dalam kegiatan penataan ruang wilayah perlu adanya sanksi bagi siapa saja yang melanggar atau tidak mematuhi RTRW yang telah ditetapkan.

Mengingat Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007, dinyatakan bahwa penyelenggaraan penataan ruang sebagian besar ditujukan untuk memahami ruang publik yang nyaman, dilindungi, bermanfaat, dan dikelola berdasarkan pengetahuan masyarakat,

wawasan nusantara dan *national security*. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan yang harmonis antara ekosistem alam dan arifisial; pemanfaatan gabungan aset alam dan arifisial, namun tidak mengabaikan unsur kepentingan manusia dan pencegahan dampak negatif yang ditimbulkan dari penataan ruang yang dibuat itu sendiri. Regulasi ini juga mengamanahkan tentang sebuah kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara perencanaan, penggunaan dan pengendalian penggunaan ruang. Konsep penataan ruang adalah upaya mewujudkan optimalisasi manfaat yang lebih berkelanjutan dalam bentuk pengendalian yang termitigasi sejak awal, termasuk upaya mencegah pemborosan ruang dan penurunan kualitas lingkungan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 menjelaskan bahwa penataan ruang dilaksanakan untuk menghasilkan dokumen rencana umum tata ruang serta rencana rinci tata ruang. Rencana umum tata ruang disusun berdasarkan pendekatan wilayah dengan muatan substansi meliputi rencana struktur tata ruang dan rencana pola ruang. Penyusunan rencana rinci tata ruang dilakukan dengan pendekatan nilai strategis kawasan dan/atau kegiatan kawasan dengan muatan substansi hingga penetapan peruntukan blok dan subblok. Penyusunan rencana rinci ini dianggap sebagai operasionalisasi rencana umum tata ruang dan sebagai dasar untuk menetapkan peraturan zonasi. Peraturan zonasi itu sendiri merupakan ketentuan yang mengatur tentang persyaratan pemanfaatan ruang serta ketentuan penguasaannya dan disusun untuk setiap blok/zona peruntukan yang zonasinya ditetapkan dalam rencana rinci tata ruang (GoI, 2007).

Penataan ruang dalam bentuk rencana rinci untuk wilayah kabupaten/kota adalah pedoman penunjang untuk mengendalikan

pemanfaatan ruang. Kontrol penggunaan ruang didorong melalui izin penggunaan ruang, insentif dan disinsentif yang dikendalikan otorisasi dan sanksi. Izin yang dimaksud di sini sangat penting bagi pekerjaan pengendalian pemanfaatan ruang agar setiap pemanfaatan ruang sesuai dengan penataan ruang. Lisensi penggunaan ruang diarahkan/diberikan oleh otoritas publik (pemerintah pusat dan pemda) sesuai dengan spesialisasi otoritasnya masing-masing.

Penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan dokumen penataan ruang, dapat dikenai sanksi administratif, walaupun itu berizin. Sanksi ini juga dapat dilakukan sampai pidana penjara atau denda. Ketegasan ini merupakan salah satu bentuk pengendalian pemanfaatan ruang sebagai kegiatan pengendalian pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan pedoman penataan

dan penyusunan tata ruang. Sanksi ini tidak hanya pada penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan pengaturan hibah penggunaan ruang, tetapi juga berlaku untuk otoritas pemerintah yang disetujui mengingat strategi mereka memberikan izin penggunaan ruang yang tidak sesuai dengan pengaturan dalam dokumen tata ruang.

Regulasi baru Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan turunannya mengubah sebagian muatan Undang-Undang Penataan Ruang dan juga beberapa regulasi lain. Regulasi-regulasi ini adalah landasan hukum dalam penyelenggaraan tata ruang secara nasional. Turunan dari regulasi-regulasi tersebut mencakup aspek-aspek dalam penyelenggaraan *spatial planning* yang lebih berorientasi pemanfaatan.

**Tabel 2. Sintesis Perbandingan Penataan Ruang Sebelum dan Sesudah adanya Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021**

Sebelum ada Undang RI No. 11 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021	Sesudah ada Undang RI No. 11 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021
1. Dokumen RTR (Rencana Tata Ruang) hanya milik dan disimpan Pemerintah berupa bentuk fisik ( <i>hard copy</i> ), sehingga memiliki kesan bahwa tata ruang adalah penghambat investasi.	Produk RTR telah dipublikasi oleh Pemerintah melalui berbagai <i>platform</i> .
2. Proses administrasi lama dan rumit ketika masyarakat dan investor ingin mengakses informasi RTR. Selain itu tidak dapat dilakukan <i>online</i> dan harus datang langsung ke kantor pemerintah	Masyarakat dan pihak terkait dapat memanfaatkan informasi RTR secara <i>online</i> .
3. Proses penerbitan izin berusaha terkesan tidak transparan dan rumit.	Proses perizinan berusaha dan non-usaha menjadi lebih cepat dan transparan karena di regulasi ini <i>platform</i> produk RTR juga terkoneksi dengan portal pelayanan perizinan, sehingga

- 
- |  |  |
|--|--|
| 4. Masih seringnya terjadi tumpang tindih penggunaan/pemanfaatan ruang | Perizinan berusaha yang terbit adalah pertimbangan peningkatan kualitas Rencana Tata Ruang |
|--|--|
- 

*Sumber: Hasil Analisis, 2021*

Koordinasi kebijakan sektor yang berbeda sehubungan dengan pembangunan berkelanjutan adalah salah satu tantangan perencanaan, dan khususnya dari perencanaan tata ruang (Eggenberger & Partidário, 2000). Penyelenggaraan Penataan ruang memiliki maksud pengintegrasian kepentingan lintas wilayah, lintas sektor, dan lintas *stakeholders*. Hal ini terwujud dalam penyusunan RTR, pemaduserasian pola dan struktur ruang, penyelarasan aktivitas manusia dan lingkungan, penyeimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta juga penciptaan kondisi regulasi yang mendukung iklim investasi serta kemudahan berusaha (GoI, 2020).

Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 2020 dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 adalah upaya akselerasi investasi dan penciptaan lapangan kerja di Indonesia. Salah satu hal yang melatarbelakanginya adalah seringnya tumpang tindih pengaturan penataan ruang. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 merupakan turunan pelaksanaan UU Omnibus Law. Ketentuan-ketentuan yang terkait tata ruang adalah dalam UU Omnibus Law adalah pada Pasal 185 huruf b, Pasal 17 ayat 3, ayat 4, ayat 7, ayat 9, ayat 10, ayat 20, ayat 21, Pasal 18 ayat 3, ayat 21, Pasal 19 ayat 4, ayat a 6, ayat 10. Inilah landasan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (GoI, 2021a).

Dalam PP No. 21 Tahun 2021 diatur mengenai berbagai ketentuan tentang perencanaan, penggunaan, pengendalian

pemanfaatan ruang, pengawasan, pembinaan, dan kelembagaan penataan ruang (GoI, 2021a). Harapannya, implementasi penataan ruang menjadi lebih komprehensif sekaligus dapat mendorong pertumbuhan investasi (Busroh, 2017).

### **Sintesis Konsep Penyusunan Dokumen Rencana Penataan Ruang**

Dokumen rencana tata ruang merupakan bentuk analisis tata ruang yang memuat rencana tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang yang menjadi acuan kebijakan pembangunan di setiap sektor, lintas sektor, dan wilayah. Dokumen ini bernuansa pembangunan berkelanjutan dengan tujuan bahwa pemanfaatan ruang untuk dilaksanakan secara sinergis, serasi, dan berkelanjutan. Konsep penataan ruang adalah mewujudkan ruang wilayah yang memenuhi kebutuhan pembangunan berwawasan lingkungan, dan efisien dalam pola alokasi investasi sehingga dapat mendukung penyusunan program pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Untuk melaksanakan Penataan Ruang pada suatu wilayah (RTRW), pedoman dalam Undang-Undang Penataan Ruang mengharuskan adanya item catatan penataan yang lebih fungsional. Oleh karena itu, diperlukan RDTR sebagai penjabaran lebih lanjut dari RTRW. Mengingat RDTR secara progresif merupakan perpanjangan dari materi sebuah RTRW, maka laporan ini dibuat lebih fungsional dalam proses pengendalian dan pengawasan pelaksanaan pembangunan fisik wilayah.

Pemerintah pusat menyiapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) secara nasional, untuk wilayah sebagai RTRW level provinsi dan untuk spesialis wilayah yang lebih kecil berupa rencana tata ruang wilayah atau RTRW Kab/RTRW Kota (GoI, 2008). Pelaksanaan penataan ruang meliputi ruang darat, ruang udara, dan ruang laut sebagaimana ruang di dalam bumi yang memerlukan tata kelola yang cerdas, produktif, dan bermanfaat optimal (GoI, 2007).

Dokumen RDTR berisi pengaturan mengenai jaminan daya tampung kawasan yang pada dasarnya menjadi arahan kegiatan kawasan yang memperhatikan daya tampung pada atribut-atribut tertentu. Pada tataran dasar, RDTR juga merupakan susunan tiga dimensi yang mengandung pengertian suatu usaha untuk menentukan kekuatan penggunaan ruang untuk setiap bagian ruang yang ditunjukkan oleh kapasitasnya dalam konstruksi ruang secara umum. Laporan RDTR memberikan pedoman bagi daerah dalam menyelesaikan perbaikan ruang yang sebenarnya. Arsip ini juga merupakan aturan bagi organisasi dalam mempersiapkan penyusunan serta pertimbangan untuk mengizinkan izin untuk kewajaran penggunaan bangunan dengan penggunaan lahan. Dalam arti yang lebih mendalam, RDTR mengarahkan hubungan antara pemanfaatan dan fungsi yang berbeda sebagaimana kapasitas penggunaan ruang untuk mencapai kualitas penggunaan ruang, memperlancar perbaikan dan membatasi konflik dalam penggunaan ruang.

Dokumen RTRWN ditetapkan berbasis Undang-undang Nomor 26 Tahun 2008 dan diperbaharui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2017. Kesiapan penyusunan RTRWN mempertimbangkan unsur-unsur perkembangan terkini seperti tantangan globalisasi, *global warming*,

otonomi daerah, keseimbangan kemajuan Indonesia bagian barat dan wilayah timur Indonesia, wilayah Indonesia yang rawan bencana, pengaruh *climate change*, kemajuan potensi bahari dan pantai, pemanfaatan ruang kota tepi laut, perlakuan kawasan batas publik dan dampak inovasi/teknologi.

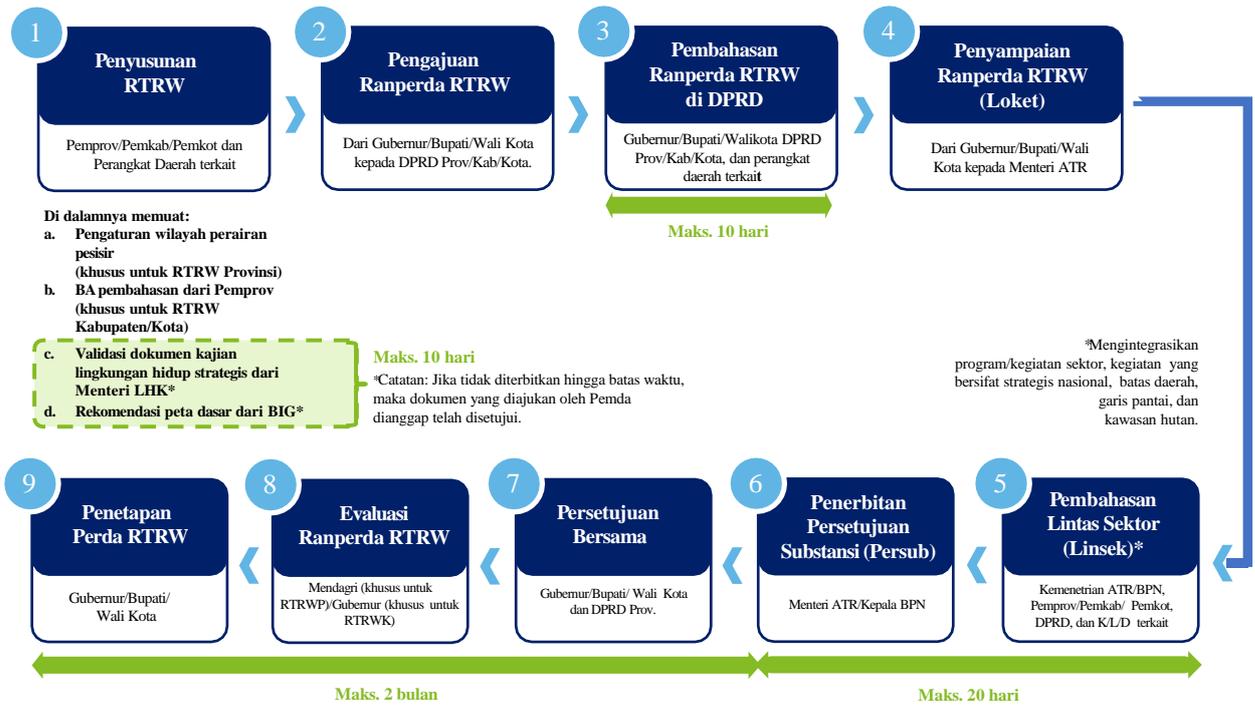
Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota diatur dalam sebuah pedoman yaitu “Permenag/Ka. BPN No. 1/2018” yang berlaku mulai 20 Maret 2018. Pedoman ini diberikan atas dasar perintah untuk menyelesaikan pengaturan Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 sehingga cenderung diarahkan oleh Pemprov/Pemkab/Pemkot dalam perencanaan RTRW Provinsi, Kab dan Kota. Ruang lingkup regulasi ini memuat strategi susunan dan isi RTRW Prov/Kab/Kota dengan 3 (tiga) lampiran, khususnya lampiran I mengenai Teknik dan Substansi RTRW Provinsi. Selanjutnya ada lampiran II yang membahas tentang Metodologi dan Substansi RTRW kabupaten; dan lampiran III tentang Teknik dan Substansi RTRW Kota. Arsip RTRW Prov/Kab/Kota memiliki masa legitimasi 20 (dua puluh) lama sejak RTRW disahkan (GoI, 2018).

Tahapan penyusunan RTRW Prov, RTRW Kab, dan RTRW Kota dimulai dari tahap penataan (persiapan); tahap pemilahan informasi/data; tahap penanganan dan penyelidikan informasi; tahap penyusunan ide; serta tahap perencanaan dan pembahasan draft pedoman daerah dengan memperhatikan RTRW Prov, RTRW Kab, dan RTRW Kota. Penyelesaian laporan ini dibatasi waktu 15 bulan dengan mengikutsertakan mitra dan daerah, termasuk kelompok masyarakat asli (MHA), organisasi serta mitra non pemerintah lainnya yang bergubungan dengan penataan ruang yang akan dibuat.

Asosiasi daerah setempat (masyarakat lokal) dilibatkan dalam beberapa tahap penyusunan rencana tata ruang sebagaimana diatur dalam Permenag/Ka. BPN No. 1/2018. Pada tahap pendahuluan, masyarakat daerah/lokal bersifat pasif dengan mengungkap data-data perencanaan RTRW. Pada tahap pengumpulan informasi/data, masyarakat umum dan pelaku bisnis bebas mengomunikasikan keinginan mereka melalui jajak pendapat, pertemuan percakapan publik, (wawancara), kotak pengaduan, dan berbagai teknik. Selain itu, masyarakat lokal juga secara efektif terlibat melalui permintaan untuk informasi/data individu atau yang bersifat lokalitas/kedaerahan; tuntutan informasi, dan penilaian pendahuluan yang diidentifikasi dengan rencana tata ruang yang diusulkan; sebagai data potensi dan persoalan penataan ruang. Pada tahap penyusunan gagasan RTRW Prov, RTRW Kab dan RTRW Kota, masyarakat daerah secara efektif terlibat dengan pertukaran informasi yang dibantu melalui konferensi terbuka, studio, dan percakapan diskusi terarah. Keterlibatan selanjutnya adalah pada tahap penyusunan dan pembahasan rancangan Perda (Pedoman

Wilayah), dimana masyarakat lokal diperbolehkan menyampaikan rekomendasi, pengaduan, bahkan masalah dengan rancangan Perda RTRW yang disusun.

Sejak diterbitkannya PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, beberapa inovasi yang terkait dengan kepastian penetapan RTRW juga telah dilakukan, khususnya dalam pasal 60 sampai dengan 84 (GoI, 2021a). Sebagian dari inovasi ke depan tersebut antara lain: a) Waktu perencanaan dan penetapan RTRW dibatasi hingga satu setengah tahun, dimulai dari kesiapan pelaksanaan penyusunan RTRW; b) Dokumen KLHS dikoordinasikan ke dalam materi khusus RTRW, yang sebelumnya terpisah; c) Secara eksplisit untuk RTRW Provinsi, materi khusus untuk perairan tepi pantai (pesisir) yang terkoordinasi wajib mendapat dukungan khusus dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP); dan d) Secara eksplisit untuk RTRW Kab dan RTRW Kota, Gubernur-lah yang melakukan penilaian evaluasi Ranperda RTRW, tidak lagi oleh Mendagri.

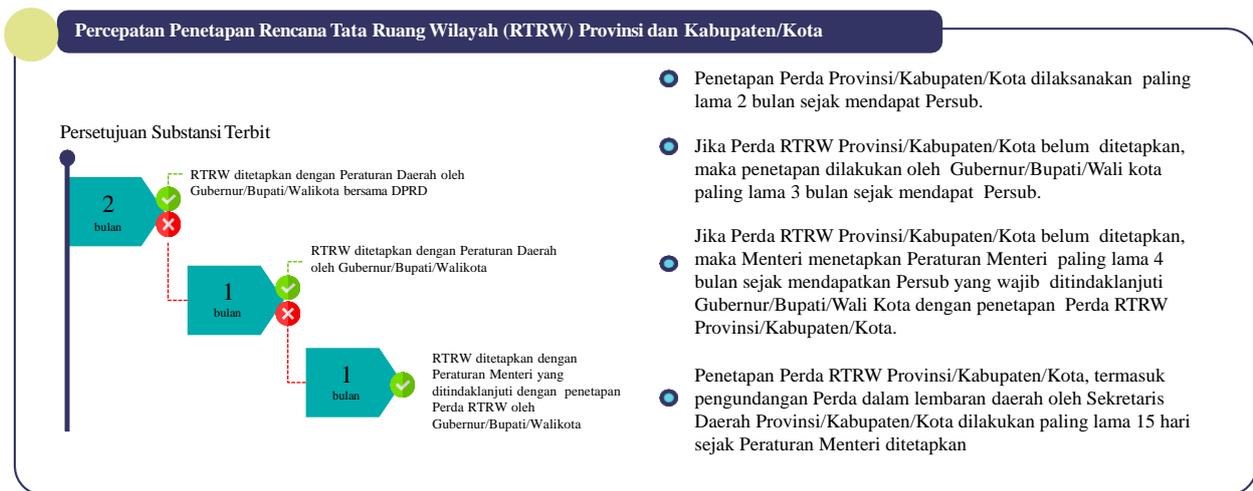


**Gambar 2. Business Process Penetapan RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 mengenai Penyelenggaraan Penataan Ruang**

Sementara itu, terkait RDTR, regulasi turunan Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 2020 mengenai Cipta Kerja ini juga melakukan beberapa terobosan, khususnya pada pasal 85 sampai 91 (GoI, 2021a). Beberapa perubahan/terobosan tersebut antara lain: a) Tata waktu penyusunan dan penetapan RDTR paling lama 1 tahun, terhitung sejak implementasi penyusunan dokumen RDTR; b) Dihilangkannya tahap penyusunan dan validasi KLHS, serta rekomendasi BIG dalam RDTR; c) Dihilangkannya proses evaluasi Kemendagri saat penetapan RDTR.

Regulasi PP No. 21 Tahun 2021 diturunkan lagi menjadi “Permenag/Ka. BPN No. 11/2021” mengenai Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan

Penerbitan Persetujuan Substansi RTRW Prov, Kab, Kota, dan RDTR (GoI, 2021b). Proses penyusunan RTRW pada skala provinsi, kabupaten, serta kota dinyatakan dalam Pasal 4, yang terdiri atas tahapan persiapan; pengumpulan data dan informasi; pengolahan data dan analisis; perumusan konsepsi; serta penyusunan rancangan peraturan daerah tentang RTRW provinsi, RTRW kabupaten, dan RTRW kota. Proses penyusunan dokumen-dokumen ini diselesaikan dalam periode waktu paling lama 12 (dua belas) bulan dan melalui konsultasi publik. Hal menarik lainnya dalam Peraturan Menteri ini adalah bahwa Pamda wajib menyusun dan menetapkan RTRW secara *digital* dengan harapan dapat diakses lebih mudah oleh masyarakat.



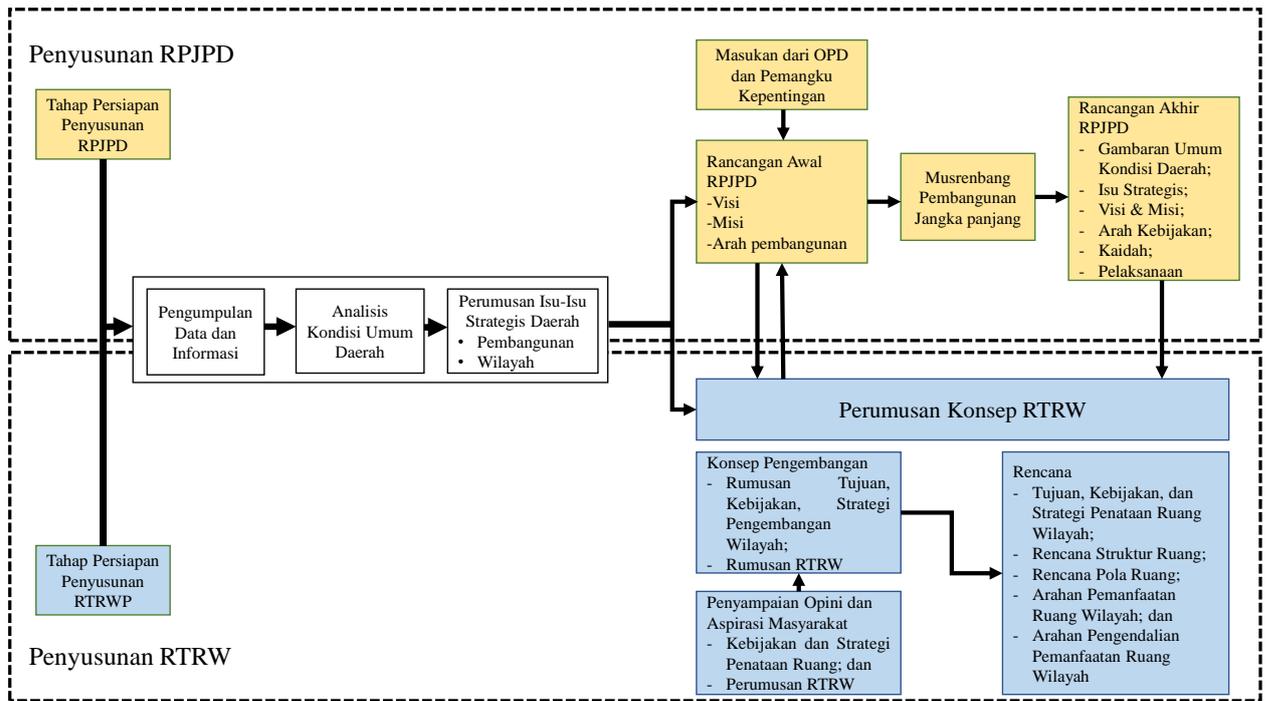
**Gambar 3. Jangka Waktu Penetapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi, Kabupaten dan Kota berbasis Pasal 68, Pasal 75, Pasal 82 pada PP No. 21 Tahun 2021**

### Kaitan Perencanaan Pembangunan dan Perencanaan Tata Ruang

Integrasi dapat menyiratkan koordinasi pembuatan strategi untuk menghindari kebijakan yang saling bertentangan dan untuk menghasilkan *win-win solution*. Integrasi dokumen perencanaan pembangunan (baik nasional dan daerah) dan dokumen perencanaan tata ruang menyiratkan perluasan kerangka kebijakan yang mengatasi atau mengantisipasi masalah baru (GoI, 2014; GoI, 2007; GoI, 2004). Hal ini bertujuan untuk defisit implementasi yang dapat muncul antara kebijakan dan tindakan. Perumusan konsep RTRW di daerah dalam kondisi ideal mengacu pada dokumen RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) yang memiliki periode perencanaan 20 tahunan. Upaya integrasi menghubungkan aktor bersama, berbagi dan mengembangkan pengetahuan untuk keuntungan bersama, seringkali untuk mengatasi fragmentasi lingkungan kelembagaan atau kebutuhan untuk melaksanakan praktik kemitraan untuk mencapai tujuan bersama (Vigar, 2009).

Dalam rangka pemanfaatan ruang, pengguna ruang selain mengacu pada RTRW juga mengacu pada dokumen rencana pembangunan, baik di Pusat maupun Daerah

(Rudiyanto *et al.*, 2015). Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (atau dikenal dengan UU SPPN), mengamanatkan bahwa Pemerintah (Pusat) dan Pemerintah Daerah wajib menyusun dokumen RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang), dokumen RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) dan dokumen RKP (Rencana Kerja Pemerintah) sebagai produk perencanaan yang disahkan dengan Perpres dan Perda (GoI, 2014; GoI, 2004). Turunan dari produk-produk ini adalah Renstra dan Renj) bagi K/L dan Pemerintah Daerah. Berkaitan dengan tujuan bersama, Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2004 dan Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2007 mendorong upaya integrasi dan keterpaduan dokumen tata ruang dengan dokumen perencanaan pembangunan melalui pendekatan kewilayahan. Idealnya, para perencana menjaga implementasi dan keterpaduan dari perencanaan yang ada, namun masalahnya adalah tidak semua tidak memiliki sarana atau akses untuk melakukannya (Faludi, 2000). Evaluasi perencanaan pembangunan nasional diatur dalam sebuah pedoman evaluasi pembangunan nasional (GoI, 2017).



Keterangan:

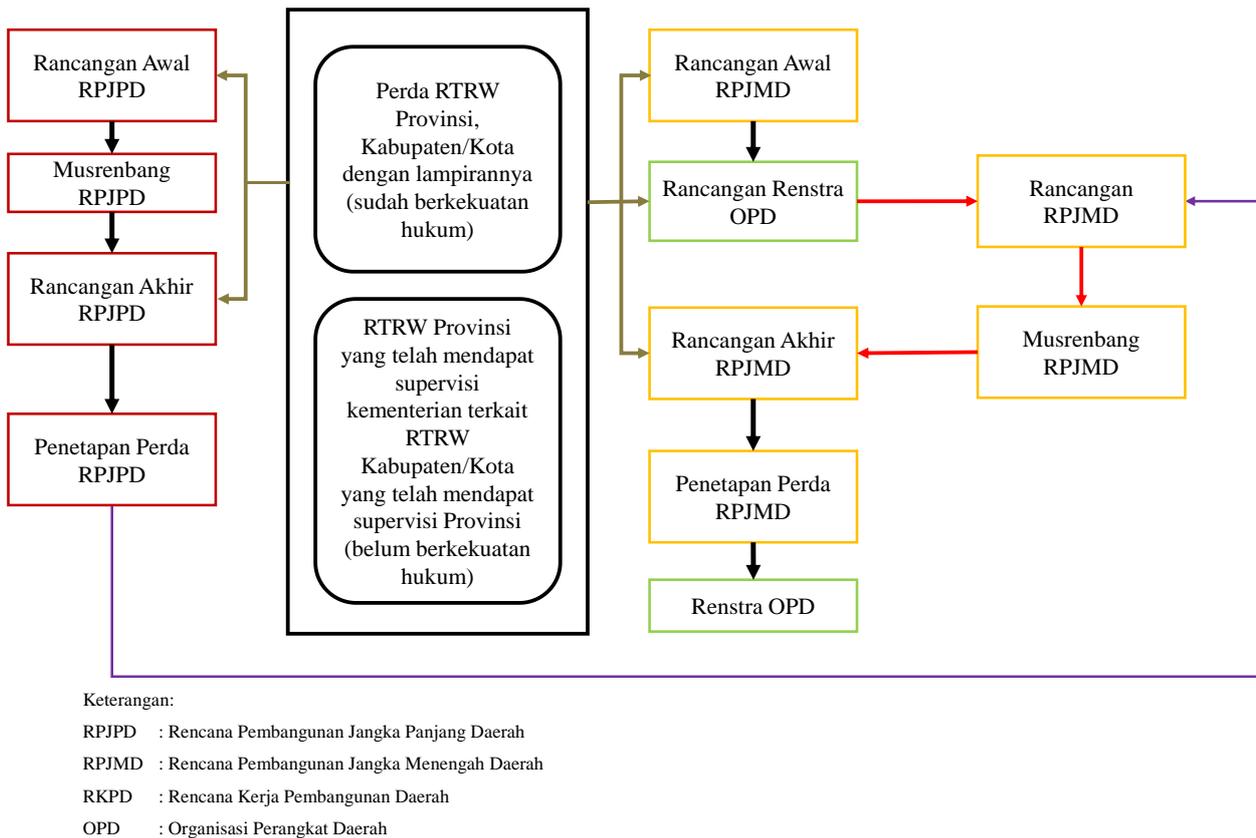
- RPJPD : Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
- RPJMD : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
- RKPD : Rencana Kerja Pembangunan Daerah
- OPD : Organisasi Perangkat Daerah

**Gambar 4. Ilustrasi Peran RPJPD dalam Perumusan Konsep RTRW di Daerah**

Pada level daerah (misalnya pada tingkat provinsi), proses penyusunan RTRW yang telah disahkan menjadi produk hukum dapat menjadi pedoman awal pada proses penyusunan RPJPD dan RPJMD. Sebagaimana Gambar 4 diatas, dokumen RTRW Provinsi yang sudah memperoleh persetujuan substansi menteri yang membidangi penataan ruang maupun dokumen RTRW Kabupaten dan RTRW Kota yang sudah memperoleh rekomendasi gubernur, bisa dijadikan acuan dalam penyusunan dokumen RPJPD dan RPJMD. Menurut regulasi yang ada, penyusunan RTRW dimaksud sudah melalui prosedur sebagaimana regulasi, yaitu sudah mengacu (1) Dokumen RTRW di atasnya; (2) Pedoman dalam bidang penataan ruang; (3) Dokumen

RPJPD; (4) aspirasi pembangunan; (5) Dokumen RTRW wilayah berbatasan; serta (6) Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS).

Keenam acuan dan pertimbangan dalam proses penyusunan dokumen RTRW provinsi di atas merupakan persyaratan minimal diterbitkannya Surat Rekomendasi Gubernur dan Persetujuan Substansi dari Menteri yang membidangi Penataan Ruang. Oleh karena itu, Rancangan Peraturan Daerah tentang RTRW yang telah memperoleh 2 (dua) surat selanjutnya dapat menjadi pedoman awal penyusunan dan penetapan RPJPD dan RPJMD sebelum diterbitkannya Peraturan Daerah (Perda) tentang RTRW tersebut.



**Gambar 5. Ilustrasi Integrasi dalam Perumusan RPJPD, RPJMD dan Renstra OPD dengan RTRW pada Sebuah Provinsi**

### Permasalahan Penataan Ruang di Indonesia

Penataan ruang merupakan upaya manusia yang bersifat aktif dalam kaitannya dengan perubahan pola dan struktur sebuah ruang menuju keseimbangan yang lebih berkualitas (Sitorus, 2019). Perencanaan penataan ruang berhubungan dengan pengembangan wilayah yang didalamnya terdapat sektor-sektor dengan sebaran sumber daya dan segala kegiatan dan permasalahannya dalam berbagai jenis dan skala. Para perencana dituntut untuk dapat mengatasi berbagai permasalahan tata ruang yang diwujudkan dalam dokumen perencanaan (RTRW) yang holistik, integratif dan adaptif terhadap perubahan. Perubahan tersebut misalnya seperti adanya pandemi COVID-19 maupun penerapan UU Cipta Kerja. Pandemi COVID-19 berdampak

pada perubahan struktur kehidupan masyarakat, yang pada gilirannya terkait dengan perencanaan tata ruang. Hal ini bahkan ketika nanti pandemi ini berakhir, para perencana harus mampu menyiapkan perencanaan ruang yang lebih sehat untuk mengantisipasi pandemi serupa terulang. Sementara itu, UU Cipta Kerja juga merubah beberapa hal dalam penyusunan dan penetapan dokumen tata ruang sebagaimana yang dikehendaki dalam regulasi tersebut dan turunannya. Tantangan besar dalam penyusunan dokumen tata ruang adalah bahwa dokumen ini harus dapat mengantisipasi potensi bencana, daya dukung lingkungan, arus urbanisasi serta menyediakan lapangan pekerjaan, sekaligus membuat suatu wilayah menjadi lebih baik serta tetap nyaman bagi masyarakat yang memiliki latar belakang yang beragam.

Beberapa permasalahan penataan ruang yang ada saat ini antara lain seringkali dijumpai di daerah bahwa ego-wilayah masih sangat kuat. Penyusunan dokumen RTRW pada sebuah wilayah administrasi, baik provinsi, kabupaten maupun kota akan selalu terkait RTRW daerah lain ketika dihadapkan pada konsep hulu-hilir. Masih banyaknya penyimpangan atau inkonsistensi penggunaan lahan (pemanfaatan ruang) dibandingkan dengan arahan pola ruang RTRWnya.

Studi dari Khaerani *et al.* (2018) menyatakan bahwa penyimpangan pada penggunaan lahan eksisting (pola ruang RTRW) yang didominasi penyimpangan berturut-turut menjadi sawah atau pertanian lahan basah, lading/pertanian lahan kering serta permukiman/ lahan terbangun. Beberapa faktor penyebab penyimpangan terhadap pola ruang pada dokumen RTRW antara lain karena kurangnya sosialisasi tentang RTRW bagi masyarakat; prizingan yang tidak ada; *demand* terhadap ruang tinggal; adanya *demand* terhadap aksesibilitas terkait fasilitas umum; adanya land use yang sudah ada sebelumnya, bahkan sebelum ada RTRW; kepemilikan lahan yang berpindah; serta pendukungnya fasilitas pertanian yang ada dianggap masih kurang.

Dalam penyusunan RTRW, tidak semua administrasi menganut pada Permen PU/2009 sehingga banyak dijumpai kurangnya bidang keahlian yang menyusun sebuah RTRW. Sebagaimana diketahui bahwa tenaga ahli yang diperlukan dalam pedoman tersebut kurang lebih 10 pokok bahasan utama dan paling sedikit 3 keahlian khusus terkait yang diperlukan dalam perencanaan RTRW. Secara praktis, ini sering tidak memuaskan. Hal ini juga diperparah dengan masalah kurangnya jumlah Penyidik Pegawai Negeri Bidang Tata Ruang

Secara struktural, penataan ruang diselenggarakan secara proporsional oleh pemerintah dan masyarakat. Dalam praktiknya hal ini tidak mudah dilakukan. Minimnya keterlibatan masyarakat pada proses penyusunan dokumen tata ruang karena alasan target waktu yang justru berdampak pada banyaknya sengketa setelah RTRW ditetapkan. Ada yang beranggapan bahwa pelibatan ini membuat penyusunan tata ruang menjadi lebih lama karena sulitnya membuat kesepahaman ketika dihadapkan pada latar belakang masyarakat yang beragam dengan berbagai kepentingannya.

Dengan terbitnya Undang-undang RI Nomor 11 Tahun 2020 mengenai Cipta Kerja, perspektif penataan ruang menjadi lebih sentralistik jika dibandingkan dengan regulasi pendahulunya, yaitu Undang-undang RI Nomor 26 Tahun 2007 mengenai Penataan Ruang. Pengaturan penataan ruang didominasi oleh pemerintah pusat dan sangat kental bernuansa “pemanfaatan ruang”. Selain itu, dalam UU Cipta Kerja berbagai ketentuan tentang penataan ruang lebih dilonggarkan untuk dapat mengakomodasi kebijakan pembangunan nasional yang strategis. Bagi beberapa kalangan, UU Cipta Kerja dapat berpotensi melemahkan upaya perlindungan lingkungan hidup, hak rakyat (masyarakat) serta ada potensi menyebabkan dampak negatif pada kualitas lingkungan hidup. Ada pengurangan secara signifikan terkait akses masyarakat dalam berpartisipasi pada proses pengambilan keputusan tentang rencana kegiatan berpotensi mempengaruhi kualitas lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Hal ini dapat dicontohkan dalam proses penyusunan AMDAL, lingkup masyarakat dipersempit menjadi sebatas hanya sebagai “masyarakat yang terdampak langsung” saja. Unsur masyarakat yang memahami tentang lingkungan dan pembangunan berkelanjutan seperti

Perguruan Tinggi serta Lembaga Swadaya Masyarakat dihapuskan. Regulasi ini juga menghapus kriteria luas kawasan hutan minimal sebesar 30% dari luas Daerah Aliran Sungai (DAS) ketika dihadapkan pada kebijakan pembangunan nasional yang memiliki sifat strategis. Selain itu, ada kendala pendanaan yang berpengaruh pada lamanya proses penyusunan RTRW pada daerah yang memiliki wilayah yang luas dan memiliki masalah kompleks, baik dari sisi sosial, ekonomi, budaya, lingkungan dan aspek geografis. Tidak semua regulasi sektoral disusun berdimensi ruang. Hal ini menyebabkan makin kuatnya ego-sektoral dan terjadinya *conflict of interest* ketika menyusun dokumen tata ruang wilayah.

### KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Pembangunan bukan hanya terkait program dan kegiatan, tetapi perhatian pada aspek spasial menuju pembangunan berkelanjutan dan pertumbuhan ekonomi regional. Kondisi ini menjadi suatu tantangan tersendiri ketika Indonesia harus menghadapi wabah COVID-19 sejak awal tahun 2020. Berdasarkan Pasal 3 Undang-undang RI Nomor 26 Tahun 2007, dinyatakan bahwa penyelenggaraan penataan ruang secara umum ditujukan dalam rangka perwujudan ruang wilayah nasional yang nyaman, aman, produktif, serta berkelanjutan berlandaskan wawasan nusantara dan ketahanan nasional. Penataan ruang dalam praktiknya di Indonesia belum optimal menanggulangi pemerataan infrastruktur kemiskinan, kesenjangan fiskal, serta ekonomi wilayah (regional) yang kompetitif serta belum mampu menjawab masalah daya dukung lingkungan.

Integrasi dapat menyiratkan koordinasi pembuatan strategi untuk menghindari kebijakan yang saling bertentangan dan untuk

menghasilkan *win-win solution*. Integrasi dokumen perencanaan pembangunan (baik nasional dan daerah) dan dokumen perencanaan tata ruang menyiratkan perluasan kerangka kebijakan yang mengatasi atau mengantisipasi masalah baru. Perencanaan tata ruang untuk pembangunan berkelanjutan secara spasial harus dapat mencakup aspek yang holistik, integratif dan adaptif terhadap perubahan, termasuk dalam menghadapi tantangan adanya COVID-19 dan diterapkannya Undang-undang RI tentang Cipta Kerja dan regulasi turunannya.

Dalam kenyataannya, implementasi di lapangan belum sepenuhnya dapat memberikan hasil yang optimal terkait kemandirian daerah secara umum. Kondisi geografis serta karakteristik yang beragam dan ketersediaan sumber daya yang tidak sama menjadi faktor fundamental sehingga upaya ini tidak berjalan dengan kualitas yang sama. Beberapa wilayah mempunyai target pembangunan sendiri-sendiri, namun hal ini justru terkesan makin membuat perencanaan kewilayahan/regional menjadi tidak efektif dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Secara struktural, penataan ruang diselenggarakan secara proporsional oleh pemerintah dan masyarakat. Dalam praktiknya hal ini tidak mudah dilakukan

Konsepsi penataan ruang adalah mewujudkan ruang wilayah yang memenuhi kebutuhan pembangunan berwawasan lingkungan, serta efisien dalam pola alokasi investasi sehingga mendukung penyusunan program pembangunan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Nuansa kental aspek “pemanfaatan” ruang dalam regulasi terkini terkait tata ruang yang dipengaruhi UU Cipta Kerja mengindikasikan bahwa pengendalian tata ruang menjadi hal yang tidak utama lagi. Padahal, dalam rangka pemanfaatan ruang, pengguna ruang selain mengacu pada RTRW juga mengacu pada

dokumen rencana pembangunan, baik di Pusat maupun Daerah. Hal ini berimplikasi pada perencanaan pembangunan yang berpotensi tidak lagi mengutamakan aspek keberlanjutan dan ini menjadi tantangan para perencana dimasa depan.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Albrechts, L., Healey, P., & Kunzmann, K. R. (2003). "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe". *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113–129. doi:10.1080/01944360308976301
- Barlian, A.E.A. (2017). "Konsistensi Pembentukan Peraturan Daerah Berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan Dalam Prespektif Politik Hukum". *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 10 (4):605-22. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.a.v10no4.801>
- Boland, P. (2014). "The Relationship between Spatial Planning and Economic Competitiveness: The "Path to Economic Nirvana" or a "Dangerous Obsession"?". *Environment and Planning A*, 46(4): 770–787. doi:10.1068/a4687
- Busroh, F.F. (2017). "Konseptualisasi Omnibus Law dalam Menyelesaikan Permasalahan Regulasi Pertanahan". *Arena Hukum*, 10(2): 227-250. DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01002.4>
- Eggenberger, M., & Partidário, M. R. (2000). "Development of a framework to assist the integration of environmental, social and economic issues in spatial planning". *Impact Assessment and Project Appraisal*, 18(3): 201–207. doi:10.3152/147154600781767448
- Faludi, A. (2000). "The Performance of Spatial Planning". *Planning Practice and Research*, 15(4): 299–318. doi:10.1080/713691907
- GoI. (2021a). *Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- GoI. (2021b). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penyusunan, Peninjauan Kembali, Revisi, dan Penerbitan Persetujuan Substansi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten, Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- GoI (2020). *Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- GoI. (2018). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2018 tentang Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- GoI. (2017). *Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 1 tahun 2017 tentang Pedoman Evaluasi pembangunan Nasional*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- GoI. (2014). *Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan*

- Daerah*. Jakarta: Pemerintah Indonesia.
- GoI. (2008). *Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- GoI. (2007). *Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- GoI. (2004). *Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Pemerintah Indonesia
- Grenni, S., Horlings, L. G., & Soini, K. (2019). Linking spatial planning and place branding strategies through cultural narratives in places. *European Planning Studies*, 1–20. doi:10.1080/09654313.2019.1701292
- Hudalah, D., & Woltjer, J. (2007). “Spatial Planning System in Transitional Indonesia”. *International Planning Studies*, 12(3): 291–303. doi:10.1080/13563470701640176
- Khaerani, R., Sitorus, S. R., & Rusdiana, O. (2018). “Analisis Penyimpangan Penggunaan Lahan Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sumedang”. *Tataloka*, 20(4): 399–409. <https://doi.org/10.14710/tataloka.20.4.399-409>
- Kunzmann, K. (1982). “The European regional planning concept”. *Ekistics*, 49(294): 217–222. <http://www.jstor.org/stable/43619565>
- Marshall, T. (1996). “Regional planning in Western Europe: The contemporary context”. *International Planning Studies*, 1(3): 357–367. doi:10.1080/13563479608721662
- Mayasari, I. (2020). “Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law di Indonesia”. *Jurnal Rectsvinding*, 9 (1): 1-15. DOI: <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401>
- Rudiyanto, A., Mungkasa, O.M., Amalia, M., Yulianto, S., Hussein, U.M. ...*et al.* (2015). *Kajian Penyusunan Materi Teknis Pedoman Sinkronisasi Rencana Tata Ruang dan Rencana Pembangunan*. Jakarta: Bappenas
- Sitorus, S. R. P. (2019). *Penataan Ruang*. ISBN.978-602-440-811-4. Bogor: IPB Press
- Utoyo, B. (2017).”Analisis Kebijakan Prinsip Governance dan Aktor Melalui Analytical Hierarchy Process (AHP) dalam Perencanaan Kota”. *Spirit Publik*, 12 (1): 45-56. ISSN 1907-0489
- Vigar, G. (2009). “Towards an Integrated Spatial Planning?”. *European Planning Studies*, 17(11): 1571–1590. doi:10.1080/09654310903226499
- Young, R. F. (2017). “Free cities and regions”—Patrick Geddes’s theory of planning”. *Landscape and Urban Planning*, 166: 27–36. doi:10.1016/j.landurbplan.2017.03.007
- Zhou, X., Lu, X., Lian, H., Chen, Y., & Wu, Y. (2017). “Construction of a Spatial Planning system at city-

level: Case study of “integration of multi-planning” in Yulin City, China”. *Habitat International*, 65:

32–

48. doi:10.1016/j.habitatint.2017.0

4.



© 2021 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY SA) license