

Hukum dan Kelembagaan Tata Ruang: Harmonisasi Regulasi, Struktur Kelembagaan, Dan Tantangan Implementasi Di Indonesia Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Sakinah Setiawani^{1*}

¹Sekolah Pascasarjana, Universitas Pakuan

*Corresponding email: sakinahsetiawani49@gmail.com

Abstrak: Ruang merupakan sumber daya terbatas yang pemanfaatannya diatur ketat oleh negara melalui hukum penataan ruang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Kehadiran Undang-Undang Cipta Kerja mengubah secara fundamental regulasi dan kelembagaan penataan ruang di Indonesia. Artikel ini bertujuan menganalisis harmonisasi regulasi, rekonstruksi struktur kelembagaan, dan tantangan penegakan hukum penataan ruang pasca berlakunya UU Cipta Kerja. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual berbasis studi kepustakaan. Hasil kajian menunjukkan bahwa harmonisasi horizontal berhasil mengintegrasikan tata ruang darat dan laut, tetapi harmonisasi vertikal menyisakan disharmoni dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah akibat resentralisasi kewenangan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Penghapusan BKPRN/BKPRD dan pembentukan Forum Penataan Ruang yang bersifat non-binding memperlemah efektivitas kelembagaan dan otonomi daerah, sementara pergeseran ke sanksi administratif sebagai *primum remedium* belum diimbangi kapasitas pengawasan memadai. Diperlukan penguatan status hukum Forum Penataan Ruang dan kapasitas kelembagaan daerah.

Kata kunci: hukum tata ruang; kelembagaan; harmonisasi regulasi; Undang-Undang Cipta Kerja; KKPR.

Abstract: Space is a limited resource whose utilization is strictly regulated by the state through spatial planning law, as affirmed in Article 33(3) of the 1945 Constitution. The enactment of the Job Creation Law fundamentally altered Indonesia's spatial planning regulations and institutions. This article analyzes regulatory harmonization, institutional restructuring, and law enforcement challenges in spatial planning following the Job Creation Law. A normative juridical method with statutory and conceptual approaches based on literature study is employed. Findings indicate that horizontal harmonization successfully integrated land- and sea-based spatial plans, while vertical harmonization produced disharmony with the Regional Government Law due to the recentralization of spatial suitability approval authority. The abolition of BKPRN/BKPRD and the establishment of the non-binding Spatial Planning Forum weakened institutional effectiveness and regional autonomy, while the shift toward administrative sanctions as the primary remedy has not been matched by adequate supervisory capacity. Strengthening the Forum's legal status and regional institutional capacity is required).

Keywords: spatial planning law; institutional structure; regulatory harmonization; Job Creation Law; KKPR

PENDAHULUAN

Ruang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi bangsa Indonesia sebagai wilayah kedaulatan negara yang kaya akan potensi sumber daya alam dan dihuni oleh masyarakat yang majemuk (Yunus, 2019). Keberadaan ruang bersifat terbatas, sementara kebutuhan manusia akan ruang terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk dan pembangunan ekonomi, sehingga menuntut intervensi hukum yang komprehensif melalui penataan ruang (Priyanta & Zulkarnain, 2024). Secara konstitusional, landasan pemanfaatan ruang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsep “dikuasai oleh negara” ini melahirkan doktrin Hak Menguasai Negara (HMN) yang menjadi payung bagi pembentukan instrumen hukum penataan ruang (Tarigan et al., 2021).

Hukum penataan ruang merupakan cabang Hukum Administrasi Negara (HAN) yang memiliki fungsi instrumental untuk mengarahkan pembangunan fisik wilayah sekaligus fungsi perlindungan untuk mencegah eksternalitas negatif pembangunan (Yunus, 2019). Pemikiran hukum kontemporer juga menegaskan bahwa keadilan spasial hanya dapat dicapai apabila instrumen hukum mampu menyelaraskan kepentingan ekonomi dengan daya dukung lingkungan secara adil dan berkepastian (Priyanta & Zulkarnain, 2024). Kodifikasi hukum penataan ruang modern di Indonesia diawali oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992

tentang Penataan Ruang, kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UU No. 26/2007) yang mengonstruksikan penataan ruang sebagai sistem perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian ruang yang diselenggarakan secara hierarkis oleh Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota (Yanuari & Kusuma, 2020).

Dalam implementasinya selama lebih dari satu dekade, sistem penataan ruang berdasarkan UU No. 26/2007 menghadapi hambatan birokrasi, tumpang tindih regulasi sektoral, dan ego sektoral kelembagaan yang kronis. Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) kerap memakan waktu bertahun-tahun akibat rumitnya sinkronisasi horizontal antar-kementerian dan sinkronisasi vertikal antara pusat dan daerah, sehingga diidentifikasi sebagai salah satu hambatan utama kemudahan berusaha (*ease of doing business*) di Indonesia (Tamba et al., 2024).

Sebagai respons, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja melalui pendekatan omnibus law (Zakaria, 2023), yang setelah putusan Mahkamah Konstitusi disempurnakan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (selanjutnya UU Cipta Kerja) (Masayu, 2021). UU Cipta Kerja mengamendemen berbagai ketentuan substantif UU No. 26/2007 dan menempatkan tata ruang sebagai pintu gerbang investasi melalui instrumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), menggantikan sistem izin berlapis dengan persetujuan tunggal terintegrasi digital melalui *Online Single Submission Risk-Based Approach* (OSS-RBA), sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (PP No. 21/2021) (Tarigan et al., 2021).

Kebijakan resentralisasi kewenangan dalam UU Cipta Kerja menimbulkan perdebatan akademis yang tajam. Di satu sisi dinilai progresif dalam memotong birokrasi dan mempercepat integrasi data tata ruang nasional; di sisi lain memicu kekhawatiran degradasi otonomi daerah yang dijamin Pasal 18 UUD NRI 1945 (Adiningsih et al., 2023). Selain pergeseran kewenangan, aspek kelembagaan juga mengalami perubahan mendasar: Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) dan Daerah (BKPRD) dihapuskan dan digantikan oleh Forum Penataan Ruang, yang efektivitasnya dalam menjembatani kepentingan ekonomi dan lingkungan masih menjadi tanda tanya besar dalam praktik.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam artikel ini meliputi: (1) bagaimana harmonisasi regulasi penataan ruang secara vertikal dan horizontal pasca UU Cipta Kerja beserta implikasinya terhadap kepastian hukum investasi dan perlindungan lingkungan hidup; (2) bagaimana rekonstruksi struktur kelembagaan penataan ruang pasca penghapusan BKPRN/BKPRD dan pembentukan Forum Penataan Ruang memengaruhi hubungan kewenangan pusat-daerah; dan (3) apa tantangan yuridis-empiris dalam penegakan hukum penataan ruang serta solusi kelembagaan yang dapat diterapkan. Artikel ini bertujuan menganalisis ketiga permasalahan tersebut secara komprehensif.

Secara teoretis, kajian ini diharapkan memberikan kontribusi akademis bagi pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya, serta Hukum Tata Ruang, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Kelembagaan Negara pada khususnya, melalui perspektif kritis atas penerapan metode omnibus law terhadap pergeseran paradigma hukum tata ruang di negara berkembang. Secara praktis, analisis dan rekomendasi dalam artikel ini dapat dijadikan bahan masukan, evaluasi, dan pertimbangan bagi para pengambil kebijakan (*policy makers*), khususnya Kementerian ATR/BPN, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Pemerintah Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dalam merevisi atau menyempurnakan regulasi dan struktur kelembagaan penataan ruang agar lebih harmonis, aplikatif, dan berkeadilan bagi seluruh pemangku kepentingan.

LANDASAN TEORI

Konsep Hukum Tata Ruang dalam Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara (HAN), menurut doktrin klasik Van Vollenhoven, adalah hukum yang mengatur seluruh aktivitas badan-badan pemerintahan setelah badan tersebut dibentuk oleh Hukum Tata Negara (Hadjon et al., 2019). Dalam konteks ini, HAN memberikan instrumen yuridis bagi penguasa untuk mengintervensi kehidupan sosial-ekonomi masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan umum (*welfare state*), salah satunya melalui pengaturan pemanfaatan tanah, air, udara, dan ruang wilayah nasional. Fungsi HAN dalam penataan ruang terwujud melalui tindakan hukum pemerintah (*bestuurshandeling*) yang bersifat instrumental untuk mengarahkan pembangunan fisik wilayah (*instrumentele fungsi*), sekaligus fungsi perlindungan (*waarborg fungsi*) untuk mencegah eksternalitas negatif seperti degradasi lingkungan, ketimpangan sosial, dan konflik pemanfaatan ruang (Priyanta & Zulkarnain, 2024).

Instrumen hukum administrasi yang digunakan pemerintah dalam pengendalian ruang terdiri atas rencana (*het plan*), peraturan pelaksanaan (*de regeling*), dan perizinan (*de vergunning*), yang mengikat publik setelah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Sutedi, 2024). Jika hukum agraria mengatur penguasaan hak atas tanah, hukum tata ruang mengatur peruntukan dan cara pemanfaatannya, sebagaimana dilandasi doktrin fungsi sosial hak atas tanah dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Wardhani, 2020). Hukum tata ruang juga berkonvergensi dengan hukum lingkungan sebagai instrumen pencegahan dini kerusakan lingkungan sesuai Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, sehingga berperan sentral dalam mengoperasionalkan pembangunan berkelanjutan (Reksodiputro, 2020).

Teori Eksistensi Lembaga Negara dan Kewenangan Publik

Aspek kelembagaan menjadi elemen penggerak yang menentukan apakah norma hukum tata ruang dapat diimplementasikan secara efektif atau sekadar menjadi *law in the books*. Kewenangan publik (*bevoegdheid*) merupakan kemampuan hukum yang diberikan hukum positif untuk melakukan tindakan hukum tertentu, yang secara teoretis bersumber dari atribusi (pemberian kewenangan baru oleh pembentuk undang-undang), delegasi (pengalihan kewenangan disertai peralihan tanggung jawab), dan mandat (pemberian izin bertindak tanpa peralihan tanggung jawab) (Pradana & Achmad, 2023). Sebelum UU Cipta Kerja, pembagian kewenangan tata ruang berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengategorikan penataan ruang sebagai urusan pemerintahan wajib yang dibagi secara atributif-sistemik antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota (Masayu, 2021). Namun, eksistensi lembaga tata ruang ditandai *fragmented authority* karena melibatkan banyak kementerian sektoral (Kehutanan, ESDM, Kelautan dan Perikanan) dengan mandat undang-undang organik berbeda, yang tanpa mekanisme koordinasi kuat melahirkan *regulatory overlap* dan inefisiensi birokrasi. Teori kelembagaan menegaskan bahwa efektivitas suatu norma hukum sangat bergantung pada kapasitas lembaga pelaksananya; tanpa lembaga yang kredibel, berwenang jelas, dan didukung mekanisme koordinasi yang mengikat, norma hukum tata ruang berpotensi berhenti sebagai *law in the books* yang tidak terimplementasi secara nyata di lapangan (Marzuki, 2021).

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Penataan Ruang

Penyelenggaraan penataan ruang wajib disandarkan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) yang telah dipositifkan melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014

tentang Administrasi Pemerintahan (Yunus, 2019). Asas kepastian hukum menghendaki keputusan tata ruang tidak berlaku surut dan memberi jaminan perlindungan bagi pemegangnya; asas keterbukaan mewajibkan akses informasi publik atas dokumen RTRW/RDTR guna mencegah korupsi, kolusi, dan nepotisme; asas kecermatan menuntut pejabat mempertimbangkan seluruh fakta teknis-ekologis sebelum menetapkan rencana tata ruang; dan asas keadilan-keseimbangan menekankan proporsionalitas antara kepentingan ekonomi, lingkungan, dan sosial masyarakat, termasuk masyarakat hukum adat (Simanjuntak, 2018).

Landasan Yuridis Penataan Ruang Sebelum dan Sesudah UU Cipta Kerja

Sebelum reformasi omnibus law, arsitektur hukum tata ruang dikomandoi UU No. 26/2007 dengan sistem izin berlapis yang diterbitkan otonom oleh Kepala Daerah, namun lambatnya penetapan RDTR menyebabkan diskresi perizinan bersifat subjektif dan rentan penyalahgunaan wewenang. Pasca UU Cipta Kerja yang dioperasionalkan melalui PP No. 21/2021, KKPR diperkenalkan sebagai instrumen tunggal yang terdiri atas Konfirmasi KKPR (bagi wilayah yang telah memiliki RDTR terintegrasi OSS, diberikan otomatis oleh sistem) dan Persetujuan KKPR (bagi wilayah yang baru memiliki RTRW, dinilai manual oleh Kementerian ATR/BPN) (Wardhani, 2020). Perbandingan kedua rezim secara ringkas disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Perbandingan Substansi Hukum Tata Ruang Sebelum dan Sesudah UU Cipta Kerja

Aspek Pembanding	Rezim UU No. 26/2007 (Sebelum UU Cipta Kerja)	Rezim UU Cipta Kerja / PP No. 21/2021 (Sesudah UU Cipta Kerja)
Instrumen Pengendalian	Perizinan berlapis (Izin Lokasi, Izin Prinsip, Izin Pemanfaatan Ruang) berbentuk Keputusan Kepala Daerah.	Instrumen tunggal: Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) berupa Konfirmasi atau Persetujuan.
Otoritas Penerbitan	Didesentralisasikan penuh kepada Pemerintah Daerah (Gubernur/Bupati/Wali Kota) melalui Perda.	Diresentralisasikan pada Pemerintah Pusat (Menteri ATR/BPN), terintegrasi melalui sistem OSS.
Mekanisme Koordinasi	Lintas sektor melalui BKPRN (pusat) dan BKPRD (daerah).	BKPRN/BKPRD dihapus, digantikan Forum Penataan Ruang yang melibatkan ahli, asosiasi profesi, dan masyarakat.

METODE

Artikel ini disusun menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif (Marzuki, 2021), dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UUD NRI 1945, UU No. 26/2007, UU Cipta Kerja, UU No. 23/2014, UU No. 30/2014, UU No. 32/2009, dan PP No. 21/2021, yang dikaji bersama bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu melalui studi kepustakaan (*library research*). Data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif-deskriptif dengan teknik interpretasi gramatikal, sistematis, dan komparatif untuk menemukan konsistensi maupun disharmoni norma antara rezim hukum tata ruang sebelum dan sesudah berlakunya UU Cipta Kerja, serta untuk menilai efektivitas struktur kelembagaan dan penegakan hukum yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Harmonisasi Regulasi Horizontal dan Vertikal dalam Hukum Penataan Ruang

Harmonisasi hukum merupakan upaya menyelaraskan peraturan perundang-undangan agar tidak saling bertentangan atau tumpang tindih, yang dilihat dari dua dimensi utama: harmonisasi vertikal berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, serta harmonisasi

horizontal berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali* dan *lex posterior derogat legi priori* (Hadjon et al., 2019). UU Cipta Kerja dirancang sebagai instrumen regulatory reform untuk mengatasi disharmoni regulasi tata ruang melalui teknik omnibus law, antara lain dengan mengintegrasikan pengelolaan ruang darat, laut, udara, dan ruang dalam bumi ke dalam satu ekosistem tata ruang nasional sebagaimana diatur Pasal 6 PP No. 21/2021. Integrasi ini mengakhiri dualisme yang sebelumnya terjadi antara RTRW berbasis daratan di bawah Kementerian ATR/BPN dengan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP3K) di bawah Kementerian Kelautan dan Perikanan, sehingga secara horizontal berhasil menuntaskan perdebatan yurisdiksional lintas sektor (Yanuari & Kusuma, 2020).

Namun, pada level implementasi dan sinkronisasi vertikal, perubahan ini menyisakan disharmoni norma baru, terutama antara UU Cipta Kerja dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 18 UUD NRI 1945 dan UU Pmda, Pemerintah Daerah memiliki hak otonomi untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri, termasuk penataan ruang skala local (Adiningsih et al., 2023). Kebijakan UU Cipta Kerja yang mengalihkan kewenangan penerbitan Persetujuan KKPR bagi daerah yang belum memiliki RDTR ke Menteri ATR/BPN dinilai sebagai bentuk resentralisasi terselubung (*disguised recentralization*) yang menimbulkan benturan norma dengan kewenangan otonomi daerah (Sutedi, 2024). Meski berdasarkan asas *lex posterior* UU Cipta Kerja mengesampingkan ketentuan lama, pengelibatan wewenang daerah tanpa kesiapan infrastruktur pusat justru memicu sumbatan birokrasi baru: proses verifikasi KKPR yang menurut Pasal 105 PP No. 21/2021 semestinya selesai dalam 20 hari kerja, dalam praktiknya memakan waktu berbulan-bulan akibat menumpuknya permohonan dari daerah yang belum memiliki RDTR terintegrasi OSS (Priyanta & Zulkarnain, 2024).

Ketegangan horizontal lain terjadi antara motif ekonomi-investasi UU Cipta Kerja dengan prinsip perlindungan lingkungan dalam UU PPLH. Pasal 19 PP No. 21/2021 membuka peluang peninjauan kembali rencana tata ruang di luar siklus lima tahunan apabila terjadi perubahan kebijakan strategis nasional. Klausul ini bersifat lentur dan multitafsir (*vague norm*), sehingga berpotensi disalahgunakan (*detournement de pouvoir*) untuk mengubah peruntukan kawasan lindung demi kepentingan investasi, mengabaikan hasil Kajian Lingkungan Hidup Strategis yang telah disusun secara ilmiah (Zakaria, 2023).

Rekonstruksi Struktur Kelembagaan dan Implikasi Hubungan Pusat-Daerah

Perubahan kelembagaan paling radikal pasca UU Cipta Kerja adalah penghapusan Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional (BKPRN) dan Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang semula berfungsi sebagai forum koordinasi lintas sektor (Reksodiputro, 2020). Penghapusan ini didasarkan pada argumen efisiensi kelembagaan, dan digantikan dengan menempatkan Kementerian ATR/BPN sebagai single leading institution yang didampingi Forum Penataan Ruang di tingkat pusat dan daerah. Berdasarkan Pasal 1 angka 34 PP No. 21/2021, Forum Penataan Ruang bertugas memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi dengan keanggotaan yang inklusif, melibatkan instansi pemerintah, asosiasi profesi, akademisi, dan masyarakat sipil (Tarigan et al., 2021).

Meski secara konseptual ideal, produk hukum Forum Penataan Ruang bersifat rekomendasi tidak mengikat (*non-binding*), sementara keputusan akhir penerbitan KKPR tetap berada di tangan otoritas politik-administratif (Tamba et al., 2024). Kondisi ini menempatkan Forum Penataan Ruang sekadar sebagai lembaga penasihat yang rentan diabaikan atau dipolitisasi ketika rekomendasi teknis-ekologisnya berbenturan dengan kepentingan investasi. Rekonstruksi kelembagaan ini juga mengoptasi kemandirian daerah dalam mendesain ruang wilayahnya, memunculkan fenomena keengganan birokrasi (Marzuki, 2021), karena aparat daerah merasa direduksi menjadi sekadar operator teknis

pengumpul data bagi sistem OSS pusat. Kesenjangan ini diperparah oleh keterbatasan kapasitas fiskal dan sumber daya manusia ahli pemetaan di daerah, sehingga terjadi kesenjangan digitalisasi RDTR yang lebar antara wilayah Jawa dan luar Jawa.

Perbandingan model kelembagaan lama dan baru menunjukkan pergeseran filosofi kelembagaan yang signifikan. BKPRN/BKPRD dirancang berdasarkan prinsip kesetaraan koordinatif antar-kementerian dan antar-satuan kerja perangkat daerah, sehingga keputusan tata ruang lintas sektor lahir dari konsensus bersama (Yanuari & Kusuma, 2020). Sebaliknya, model single leading institution menempatkan Kementerian ATR/BPN sebagai otoritas dominan yang keputusannya tidak lagi bergantung pada konsensus lintas kementerian, sementara Forum Penataan Ruang hanya berperan memberi masukan teknis tanpa daya ikat hukum (Wardhani, 2020). Pergeseran ini secara teoretis mempercepat proses pengambilan keputusan, tetapi secara bersamaan mengurangi mekanisme checks and balances antarlembaga yang sebelumnya melekat dalam model koordinatif, sehingga potensi keputusan tata ruang yang mengabaikan aspek lingkungan atau kepentingan sektor lain menjadi lebih besar.

Tantangan Penegakan Hukum Penataan Ruang dan Implikasinya terhadap Lingkungan Hidup

Sistem hukum Indonesia mengenal tiga instrumen penegakan hukum penataan ruang, yaitu penegakan hukum administrasi, perdata, dan pidana (Reksodiputro, 2020). Dalam praktik, penegakan hukum pidana sebagaimana diatur Pasal 69 sampai Pasal 75 UU No. 26/2007 terbukti mandul akibat rumitnya pembuktian kausalitas antara pelanggaran tata ruang dengan timbulnya kerugian, serta lemahnya kapasitas aparat penegak hukum dalam memahami kompleksitas hukum tata ruang yang multidisipliner (Wardhani, 2020). Menyadari kelemahan ini, UU Cipta Kerja menggeser paradigma penegakan hukum dari sanksi pidana sebagai ultimum remedium menuju sanksi administratif sebagai primum remedium, yang berdasarkan Pasal 181 PP No. 21/2021 meliputi peringatan tertulis hingga pencabutan atau pembatalan KKPR, pembongkaran bangunan, pemulihan fungsi ruang, dan denda administratif (Masayu, 2021).

Secara teoretis, sanksi administratif lebih efektif dan efisien karena dapat diterapkan sepihak oleh pejabat berwenang (*bestuursdwang*) tanpa proses pembuktian pidana yang panjang. Namun, efektivitas implementasinya di lapangan terhambat oleh lemahnya pengawasan akibat keterbatasan jumlah dan kualitas Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang, yang tidak sebanding dengan luasnya wilayah administrasi (Tarigan et al., 2021). Persoalan ini diperparah oleh hilangnya mekanisme gugatan perwakilan masyarakat sipil (*class action*) dan legal standing organisasi lingkungan pasca amandemen UU Cipta Kerja, sehingga fungsi kontrol publik terhadap potensi kolusi antara penguasa dan pengusaha menjadi lumpuh (Yunus, 2019). Implikasinya, alih fungsi lahan produktif dan perambahan kawasan lindung terus terjadi, memicu peningkatan frekuensi bencana hidrometeorologis akibat kegagalan menegakkan garis sempadan sungai, kawasan resapan air, dan ruang terbuka hijau minimal 30% di kawasan perkotaan. Hal ini menegaskan bahwa hukum tata ruang tidak boleh lagi dipandang sebagai pelengkap administratif investasi, melainkan harus dikembalikan fungsinya sebagai instrumen pertahanan ekologis nasional.

Sebagai ilustrasi empiris, sejumlah kasus alih fungsi kawasan resapan air dan garis sempadan sungai menjadi kawasan pertambangan atau permukiman komersial menunjukkan bagaimana kelenturan norma “kebijakan strategis nasional” dapat dimanfaatkan untuk mengesampingkan fungsi ekologis ruang demi kepentingan ekonomi jangka pendek. Ketika lemahnya pengawasan lapangan berpadu dengan minimnya ruang gugat masyarakat sipil, kawasan yang semula berfungsi sebagai penahan banjir dapat beralih fungsi tanpa terkoreksi

secara hukum hingga dampaknya baru dirasakan setelah bencana terjadi. Pola ini memperlihatkan bahwa efektivitas sanksi administratif sebagai *primum remedium* tidak dapat berdiri sendiri, melainkan harus ditopang oleh sistem deteksi dini pelanggaran serta partisipasi publik yang bermakna.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan tiga hal pokok. Pertama, harmonisasi regulasi penataan ruang pasca UU Cipta Kerja berhasil menyelesaikan dualisme pemanfaatan ruang secara horizontal melalui integrasi tata ruang darat dan laut, tetapi secara vertikal melahirkan disharmoni norma dengan UU Pemda akibat resentralisasi kewenangan penerbitan KKPR, sekaligus menimbulkan risiko ketidakpastian hukum lingkungan melalui klausul “kebijakan strategis nasional” yang multitafsir. Kedua, rekonstruksi struktur kelembagaan yang ditandai penghapusan BKPRN/BKPRD dan pembentukan Forum Penataan Ruang melahirkan tantangan efektivitas kelembagaan, karena forum tersebut hanya berkedudukan sebagai lembaga penasihat non-binding, sementara hubungan pusat-daerah menunjukkan pelemahan otonomi daerah akibat keterbatasan kapasitas administratif, fiskal, dan teknologi daerah dalam mengimbangi standardisasi digitalisasi tata ruang pusat. Ketiga, penegakan hukum tata ruang mengalami pergeseran dari sanksi pidana menuju sanksi administratif sebagai *primum remedium* yang secara teoretis lebih rasional, namun efektivitasnya di lapangan masih terhambat keterbatasan personil PPNS Penataan Ruang dan melemahnya partisipasi pengawasan masyarakat sipil, sehingga berimplikasi pada meningkatnya alih fungsi lahan dan bencana ekologis.

Guna mengatasi persoalan tersebut, diperlukan revisi terbatas terhadap PP No. 21/2021 untuk memperjelas kriteria objektif “kebijakan strategis nasional” serta mengembalikan sebagian wewenang operasional KKPR kepada Pemerintah Daerah yang telah memiliki kapasitas memadai; penguatan status hukum rekomendasi Forum Penataan Ruang agar bersifat semi-binding disertai bantuan teknis dan pendanaan bagi percepatan digitalisasi RDTR daerah; serta penambahan jumlah dan anggaran PPNS Penataan Ruang beserta pembukaan kembali ruang partisipasi hukum bagi masyarakat sipil dan organisasi lingkungan hidup dalam mengawasi dan menggugat KKPR yang melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiningsih, D. F. ., Sutaryono, S., & Wahyuni, W. (2023). Penyelenggaraan perizinan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang pada sektor berusaha di kabupaten Pati Jawa Tengah. *Tunas Agraria*, 6(1), 12–29. <https://doi.org/https://doi.org/10.31292/jta.v6i1.198>
- Hadjon, P. M., Martosoewignjo, S. S., & Basah, S. (2019). *PENGANTAR HUKUM ADMINISTRASI INDONESIA (INTRODUCTION TO THE INDONESIAN ADMINISTRATIVE LAW)* (2nd ed.). Gadjah Mada University Press.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (15th ed.). Kencana Prenada Media.
- Masayu, N. T. (2021). IMPLIKASI UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA TERHADAP KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MELAKSANAKAN PENATAAN RUANG NASIONAL DAN PENYELENGGARAAN PENATAAN RUANG. *Jatiswara*, 36(3), 238–249.
- Pradana, A., & Achmad, D. (2023). Depresiasi Makna Konkuren dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Terhadap Daerah Kepulauan. *A L-Adalah : Jurnal Hukum Dan Politik Islam*, 8(1), 29–43. <https://doi.org/https://doi.org/10.30863/ajmpi.v1i1.2546>
- Priyanta, M., & Zulkarnain, C. S. A. (2024). Perubahan Paradigma Dalam Penyusunan Rencana Detail Tata Ruang Yang Berkelanjutan Dan Menjamin Kepastian Hukum Pasca

- Politik Hukum Cipta Kerja Di Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 54(2), 27 halaman. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol54.no2.1635>
- Reksodiputro, M. (2020). *Sistem peradilan pidana*. Rajawali Pers.
- Simanjuntak, E. (2018). PERKARA ADVOKASI PUBLIK PASCA BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN (UUAP). *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 6(1), 14–33. <https://doi.org/https://doi.org/10.29303/ius.v6i1.535>
- Sutedi, A. (2024). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum di Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan* (1st ed., Vol. 09). Sinar Grafika (Bumi Aksara).
- Tamba, R., Harahap, N. F., Aridho, A., Sihombing, A. F., Samura, L. H., & Medan, U. N. (2024). Analisis Penegakan Hukum Administrasi Negara dalam Pasal 62 UU 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *CIVIC EDUCATION AND SOCIAL SCIENCE JOURNAL (CESSJ)*, 6(1), 51–57. <https://doi.org/https://doi.org/10.32585/cessj.v6i1.5169>
- Tarigan, B. M. H., Ranty Meilani Putri, & Arrie Budhiartie. (2021). PERMASALAHAN PENATAAN RUANG DI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG TATA RUANG. *Mendapo: Journal of Administrative Law*, 2(1), 12–21. <https://doi.org/https://doi.org/10.22437/mendapo.v2i1.11448>
- Wardhani, D. K. (2020). DISHARMONI ANTARA RUU CIPTA KERJA BAB PERTANAHAN DENGAN PRINSIP-PRINSIP UU NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 6(2), 440–455. <https://doi.org/https://doi.org/10.23887/jkh.v6i2.28095>
- Yanuari, F. S. Y., & Kusuma, D. P. R. W. (2020). Kajian Yuridis Efektivitas Penegakan Hukum Pidana Dalam UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. *Padjadjaran Law Review*, 8(158), 27–40.
- Yunus, W. (2019). *Hukum administrasi negara dan kebijakan tata ruang daerah*. Citra Aditya Bakti.
- Zakaria, E. (2023). Penerapan Omnibus Law Dalam Sistem Legislasi Nasional Menurut Undang- Undang Nomor 13 Tahun 2022. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 3(3), 10719–17033.