

Tarik Ulur Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Penataan Ruang Proyek Strategis Nasional

Mukmin Zakie¹

Abstract

The National Strategic Project or better known as the PSN is a policy program that was born during the reign of President Joko Widodo. This program is highly prioritized because it is claimed to be able to help improve welfare and equitable development in various regions in Indonesia. The issue raised in this case is how the tug-of-war of central and regional authority in the spatial planning of the national strategic project (PSN). This research is normative legal research with statutory and conceptual approaches. The results of the research show that regions that have authority in the field of spatial planning according to the Regional Government Law and the Spatial Planning Law lose their authority in terms of controlling spatial use. In addition, there are potential conflicts, both conflicts between government agencies and conflicts with the community (land owners or communities affected by PSN development).

Keywords: Authority, Central and Regional, Spatial Planning, PSN

Abstrak

Proyek Strategis Nasional atau yang lebih dikenal dengan PSN merupakan program kebijakan yang lahir di masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Program ini sangat diutamakan sebab diklaim dapat membantu peningkatan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan di berbagai daerah di Indonesia. Adapun permasalahan yang diangkat dalam hal ini ialah Bagaimana tarik ulur kewenangan pusat dan daerah dalam penataan ruang proyek strategis nasional (PSN). Penelitian merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Hasil penelitian menunjukkan yaitu bahwa Daerah yang memiliki kewenangan di bidang penataan ruang menurut UU Pemda dan UU Penataan Ruang menjadi kehilangan kewenangan dalam hal melakukan pengendalian pemanfaatan ruang. Selain itu potensi konflik baik konflik antar lembaga pemerintah maupun konflik dengan masyarakat (pemilik tanah atau masyarakat terdampak atas pembangunan PSN).

Kata kunci: Kewenangan, Pusat dan Daerah, Penataan Ruang, PSN

Pendahuluan

Belum diaturnya perencanaan PSN pada Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah dan peraturan zonasinya, tidak menghalangi berjalannya tahap perencanaan dan proses perizinan OSS untuk PSN. Hal ini dikarenakan PP 21 Tahun 2021 tentang penyelenggaraan Penataan Ruang memberikan kewenangan sepenuhnya kepada pemerintah pusat untuk menerbitkan Rekomendasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (RKKPR). Sehingga menjadikan urusan daerah dibidang penataan ruang tidak bermakna. Di samping itu, norma fiktif positif penerbitan RKKPR² mendegradasi asas kecermatan dalam penerbitan keputusan, sehingga berpotensi munculnya konflik pertanahan yang berhubungan dengan status tanah, zonasi kawasan, hak masyarakat adat dan sebagainya.

Memahami kedudukan pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan merupakan kunci untuk memahami isu ini. Hal ini menjadi penting sebab latar belakang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ialah pada era reformasi, perbincangan tentang negara federal sangat kuat, karena pemerintah pusat mengabaikan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerah. Akhirnya dibuat sebuah kajian

¹ Mukmin Zakie, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Email: zakie_fh@uii.ac.id

² Lihat Pasal 139-141 PP 21 Tahun 2021 jo. Pasal 8 PP 42 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

dan muncullah Otonomi Daerah. Daerah diberikan kewenangan yang besar untuk mengelola daerahnya. Tetapi, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, daerah merasa bahwa seolah-olah apa saja yang ada di daerah adalah kewenangannya.

Timbul penyimpangan-penyimpangan, misalnya dalam pengelolaan SDA, kehutanan, dan pertambangan. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut beberapa kali diubah. Pola perubahannya, terutama pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dapat digambarkan yaitu apabila pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kewenangan semua ada di daerah dan sisanya diambil pusat, pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terjadi sebaliknya.

Rumusan Masalah

Bagaimana tarik ulur kewenangan pusat dan daerah dalam penataan ruang proyek strategis nasional (PSN)?

Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong sebagai penelitian hukum normatif. E. Saefullah Wiradipraja mendefinisikan penelitian hukum normatif sebagai penelitian hukum yang mengkaji norma hukum positif sebagai objek kajiannya³. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang memiliki sangkut paut dengan isu hukum yang diteliti dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menggunakan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seluruh sumber bahan yang digunakan dalam penelitian ini, kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif, sehingga memperoleh hasil seperti yang dibahas dalam penelitian ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan definisi otonomi daerah yakni kewenangan daerah otonom untuk mengatur Prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan epraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

³ E. Saefullah Wiradipraja, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, 2015, hlm 5.

pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pola yang dikembangkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah dimana sudah ditentukan apa-apa yang menjadi kewenangan pemerintah dan apa-apa yang menjadi kewenangan propinsi dan apa yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota adalah kewenangan yang tidak termasuk kewenangan pemerintah dan propinsi. Dalam konteks ini undang-undang tidak memberi ruang kepada pemerintah untuk mencampuri urusan yang telah menjadi kewenangan Propinsi, Kabupaten dan Kota. Propinsi tidak pula dapat mencampuri urusan-urusan Kabupaten/Kota.

Berbeda halnya dengan undang-undang No. 32 Tahun 2004, dimana undang-undang ini menganut paham pembagian urusan. Antara pembagian kewenangan dengan pembagian urusan jelas terdapat perbedaan yang mendasar. Dengan demikian, maka titik tekanan pada undang-undang No.22 Tahun 1999 adalah pada kewenangan dan dengan kewenangan itu daerah menentukan apa- apa yang akan menjadi isi dari kewenangannya. Pola ini merangsang kreatifitas dan prakarsa daerah menggali berbagai aktifitas dan gagasan guna mewujudkan pelayanan publik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan besar dalam hubungan pusat dan daerah adalah dianutnya prinsip residu power (pembagian kewenangan sisa) dalam penataan hubungan pusat-daerah. Salah satunya, kewenangan daerah otonom mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, salah satu masalah yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah yang berakar dari konstruksi hubungan pusat dan daerah adalah ketidakjelasan model pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan. Ketidakejelasan model pembagian kewenangan ini, dalam praktiknya terefleksi dalam 2 (dua) wajah. Pertama, untuk sektor-sektor yang bersifat profit seringkali terjadi tumpang tindih antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Kedua, untuk sektor_sektor yang bersifat pembiayaan, seringkali terjadi kevakuman kewenangan. Saldi Isra menggambarkan wajah praktik hubungan pusat dan daerah di atas berakar dari upaya mereduksi pasal-pasal yang mengatur prinsip residu power dengan aturan-aturan lain yang setingkat (baik internal maupun eksternal) atau dengan peraturan yang lebih rendah.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 seperti halnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, telah mengekang daerah untuk melaksanakan kewenangan otonomi secara leluasa, hal ini tercermin dalam pasal-pasal yang diatur di dalam undang-undang tersebut. Pasal 17 (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah

sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Nampak sekali pola yang digunakan adalah sentralisasi.

Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. PerPres RI Nomor 3 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Proyek Strategis Nasional adalah proyek dan/atau program yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah. (Peraturan Presiden No 109 Tahun 2020). Dalam Lampiran Perpres No.109 tahun 2020, tercantum kegiatan apa saja yang termasuk PSN.

Adapun kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di bidang penataan ruang diantaranya yakni:

1. Undang-Undang 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Perubahan terakhir dengan UU 6 Tahun 2023 tentang Perpu CK menjadi UU)
 - a. Penataan Ruang Wilayah nasional, Penataan Ruang Wilayah provinsi, dan Penataan Ruang Wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer.
 - b. Rencana Umum Tata Ruang berupa RTRW Nasional, RTRW Provinsi, RTRW Kab dan Kota.
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
 - a. Pemerintah Pusat: Penyelenggaraan penataan ruang wilayah nasional. Pelaksanaan kerja sama penataan ruang antarnegara
 - b. Pemda Prov: Penyelenggaraan penataan ruang Daerah Provinsi
 - c. Pemda Kab/kota: Penyelenggaraan penataan ruang Daerah Kab/Kota.

Hubungan antara pengadaan tanah dan penataan ruang dapat dilihat dari dua peraturan perundang-undangan berikut di bawah ini:

1. Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum diselenggarakan sesuai dengan; Pasal 7
 - a. Rencana Tata Ruang Wilayah
 - b. Rencana Pembangunan Nasional/Daerah
 - c. Rencana Strategis
 - d. Rencana Kerja setiap instansi yang memerlukan tanah
2. PP Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum
 - a. Pasal 4 (1) huruf a : Setiap instansi yang memerlukan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum membuat rencana pengadaan tanah berdasarkan pada rencana tata ruang.
 - b. Pasal 5 : Rencana tata ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a didasarkan atas RTRW Nasional, RTRW Pulau/Kepulauan, RTRW

Kawasan Strategis Nasional, RTRW Prov, RTRW Kab/Kota dan/atau Rencana Detail Tata Ruang.

- c. Pasal 129: Pengadaan tanah untuk kemudahan Proyek Strategis Nasional. Dalam hal Proyek Strategis Nasional belum dimuat dalam rencana tata ruang. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang diberikan dalam bentuk rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang oleh Menteri.

Problematika rekomendasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang (RKKPR) diantaranya sebagai berikut:

1. Pasal 34A UU 26 Tahun 2007 (Sisipan Pasal Baru yang diatur dalam CK)
 - a. Dalam hal terdapat perubahan kebijakan nasional yang bersifat strategis.... belum dimuat dalam Rencana Tata Ruang dan/atau rencana zonasi, Pemanfaatan Ruang tetap dapat dilaksanakan.
 - b. Pelaksanaan Kegiatan Pemanfaatan Ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan setelah mendapat Rekomendasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang dari Pemerintah Pusat.
2. PP 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
Pasal 1 angka 20: Rekomendasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang adalah dokumen yang menyatakan kesesuaian rencana kegiatan Pemanfaatan Ruang yang didasarkan pada kebijakan nasional yang bersifat strategis dan belum diatur dalam RTR dengan mempertimbangkan asas dan tujuan Penyelenggaraan Penataan Ruang.
3. Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang untuk Kegiatan yang Bersifat Strategis Nasional.
 - a. Pasal 136 (1) huruf a. Pelaksanaan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) untuk kegiatan yang bersifat strategis nasional diberikan untuk rencana kegiatan 'Pemanfaatan Ruang yang belum termuat dalam RTR, RZ KAW (Rencana Zonasi Kawasan antarwilayah), dan RZ KSNT (rencana Zonasi Kawasan Strategis Nasional Tertentu)
 - b. Pasal 139 Tahapan Rekomendasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang untuk Kegiatan yang bersifat strategis nasional.

Konflik dalam lingkup kewenangan pusat dan daerah pada tataran penataan ruang proyek strategis nasional (PSN) ada beberapa aspek yakni:

1. Ada UU 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Aturan ini memuat norma yang berisikan salah satunya tentang bagaimana mengatur penggunaan ruang baik di tingkat pusat maupun daerah
2. Untuk PSN, ketentuan terkait tata ruang dapat disimpangi untuk memudahkan pelaksanaan PSN.
3. Bahkan peraturan tentang tata ruang bisa diubah dan disesuaikan dengan kepentingan pelaksanaan PSN.
4. Sentralisasi dalam aspek tata ruang juga terlihat, karena meskipun Perda RTRW belum mengatur terkait PSN, Rekomendasi KKPR tetap dapat diberikan demi memudahkan pelaksanaannya.

Penutup

1. Daerah yang memiliki kewenangan di bidang penataan ruang menurut UU Pemda dan UU Penataan Ruang menjadi kehilangan kewenangan dalam hal melakukan pengendalian pemanfaatan ruang. Karena meskipun aktifitas tidak direncanakan dalam RTRW Prov/Kab/Kota, bila pemerintah membutuhkan tanah untuk proyek strategis nasional, aspek prinsip legalitas norma penataan ruang dalam dinegasikan dengan penerbitan RKKPR. Hal ini menunjukkan adanya sentralistik dalam kebijakan penataan ruang, khususnya dalam hal PSN di mana PSN tidak seluruhnya didanai oleh APBN.APBD melainkan juga ada pendanaan dari pihak swasta (investasi).
2. Penerbitan KKPR dengan waktu yang singkat, secara total 20 hari dari pendaftaran, Menteri ATR/BPN harus mengeluarkan Rekomendasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (RKKPR). Potensi konflik baik konflik antar lembaga pemerintah maupun konflik dengan masyarakat (pemilik tanah atau masyarakat terdampak atas pembangunan PSN).