

Perlindungan Partisipasi Masyarakat Dalam Penetapan KKPR Dilihat Dari Undang-Undang Cipta Kerja

Qyan Hari Simartla Gudangga¹, Thalita Olga Zhafirah², Febrio Dosi Pratama³, Diana Permata
Hati⁴, Wulandari⁵

^{1,2,3,4,5} Universitas Bengkulu, Indonesia

Email : qyanharisimartlagudangga@gmail.com¹, olgazhafirah@gmail.com², pebrioprtn@gmail.com³,
dianapermatahati28@gmail.com⁴, wulandari@unib.ac.id⁵

Article History:

Received: 02 Maret 2026

Revised: 10 Maret 2026

Accepted: 31 Maret 2026

Keywords: *Partisipasi masyarakat, KKPR, penataan ruang, Cipta Kerja, perlindungan hukum.*

Abstrak: *Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan penataan ruang dan perlindungan lingkungan hidup. Kehadiran Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian diperbarui melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 membawa perubahan signifikan terhadap mekanisme perizinan berusaha, termasuk dalam penetapan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk perlindungan hukum terhadap partisipasi masyarakat dalam proses penetapan KKPR serta mengidentifikasi kendala implementasinya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif partisipasi masyarakat tetap diakui dalam kerangka Undang-Undang Cipta Kerja melalui prinsip keterbukaan informasi dan hak masyarakat dalam penataan ruang, namun dalam praktiknya terjadi penyederhanaan prosedur yang berpotensi mengurangi ruang partisipasi publik. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi turunan serta mekanisme pengawasan agar partisipasi masyarakat tetap terlindungi secara optimal dalam penetapan KKPR.*

PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin perlindungan terhadap hak warga negara, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks pengelolaan sumber daya ruang, partisipasi masyarakat merupakan instrumen penting guna memastikan bahwa kebijakan pemanfaatan ruang dilaksanakan secara adil, transparan, dan berorientasi pada kepentingan umum.

Penataan ruang sebagai bagian dari kebijakan pembangunan nasional memiliki dimensi hukum publik yang berkaitan erat dengan penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam

sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut memberikan legitimasi kepada negara untuk mengatur pemanfaatan ruang, namun sekaligus menempatkan kewajiban negara untuk memastikan bahwa pengelolaan ruang dilakukan demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam penataan ruang tidak hanya merupakan hak prosedural, tetapi juga merupakan bagian dari perlindungan hak konstitusional warga negara.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang secara eksplisit memberikan ruang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang melalui hak untuk mengetahui rencana tata ruang, menikmati manfaat ruang, serta mengajukan keberatan terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan prinsip fundamental dalam tata kelola ruang.

Namun, perkembangan kebijakan nasional melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 membawa perubahan terhadap sistem perizinan berusaha berbasis risiko, termasuk pengaturan mengenai Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). KKPR merupakan instrumen persetujuan kesesuaian pemanfaatan ruang yang menggantikan beberapa izin sebelumnya dengan tujuan meningkatkan kemudahan berusaha dan investasi.

Perubahan mekanisme tersebut menimbulkan implikasi hukum terhadap partisipasi masyarakat karena proses penetapan KKPR dilakukan melalui sistem elektronik terintegrasi secara nasional. Digitalisasi dan penyederhanaan prosedur berpotensi menimbulkan pembatasan ruang partisipasi masyarakat secara langsung apabila tidak diimbangi dengan mekanisme transparansi dan konsultasi publik yang memadai. Kondisi ini menimbulkan permasalahan hukum mengenai sejauh mana perlindungan partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

LANDASAN TEORI

Landasan teori dalam penelitian mengenai perlindungan partisipasi masyarakat dalam penetapan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) bertumpu pada beberapa kerangka konseptual utama, yaitu teori negara hukum (*rechtstaat*), teori perlindungan hukum, teori partisipasi masyarakat, serta teori kewenangan negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Dalam perspektif teori negara hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 1 ayat (3), Indonesia merupakan negara hukum yang menempatkan hukum sebagai dasar dalam setiap tindakan pemerintahan. Konsekuensinya, seluruh kebijakan publik, termasuk kebijakan penataan ruang dan penetapan KKPR berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, harus menjamin pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak warga negara. Prinsip negara hukum tersebut menuntut adanya jaminan kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, serta perlindungan terhadap hak asasi manusia, termasuk hak untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada kepentingan publik.

Teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum administrasi negara membedakan perlindungan hukum dalam dua bentuk, yaitu perlindungan preventif dan represif. Perlindungan preventif bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran hak melalui pembentukan norma hukum yang memberikan ruang partisipasi dan akses informasi kepada masyarakat, sedangkan perlindungan represif diwujudkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa apabila terjadi pelanggaran hak oleh pemerintah atau pelaku usaha. Dalam konteks penataan ruang,

perlindungan preventif tercermin dalam pengaturan hak masyarakat untuk mengetahui rencana tata ruang dan memberikan masukan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sementara perlindungan represif dapat dilakukan melalui mekanisme keberatan administratif maupun gugatan ke pengadilan tata usaha negara. Dengan demikian, keberadaan norma partisipatif dalam regulasi penataan ruang merupakan bentuk konkret perlindungan hukum preventif terhadap masyarakat.

Teori partisipasi masyarakat juga menjadi landasan penting dalam penelitian ini. Secara konseptual, partisipasi masyarakat dipahami sebagai keterlibatan aktif warga negara dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan publik. Dalam perspektif demokrasi partisipatoris, partisipasi bukan sekadar formalitas prosedural, melainkan sarana untuk mewujudkan akuntabilitas dan legitimasi kebijakan. Dalam bidang lingkungan hidup, prinsip partisipasi ditegaskan melalui hak atas akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Prinsip tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan bagian integral dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan keterbukaan.

Di samping itu, teori hak menguasai negara atas sumber daya alam yang bersumber dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan legitimasi kepada negara untuk mengatur dan mengelola pemanfaatan ruang demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, dalam doktrin hukum tata negara modern, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, melainkan harus dijalankan dalam kerangka pembatasan konstitusional dan prinsip keadilan sosial. Artinya, negara tidak hanya berwenang mengatur, tetapi juga berkewajiban memastikan bahwa setiap kebijakan pemanfaatan ruang memperhatikan kepentingan masyarakat dan memberikan ruang partisipasi yang memadai. Dalam konteks sistem perizinan berbasis risiko dan digitalisasi penetapan KKPR, teori ini menegaskan bahwa efisiensi administratif tidak boleh mengesampingkan prinsip perlindungan hak partisipatif warga negara.

Maka secara teoretis perlindungan partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR harus dipahami sebagai perwujudan prinsip negara hukum, implementasi teori perlindungan hukum, pengejawantahan demokrasi partisipatoris, serta pembatasan konstitusional terhadap kewenangan negara dalam pengelolaan ruang. Kerangka teori tersebut menjadi dasar analisis untuk menilai apakah perubahan mekanisme perizinan melalui Undang-Undang Cipta Kerja tetap sejalan dengan prinsip perlindungan hak masyarakat atau justru menimbulkan reduksi ruang partisipasi dalam praktik penyelenggaraan penataan ruang.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan terkait penataan ruang, perizinan berusaha, dan perlindungan lingkungan hidup. Pendekatan konseptual dilakukan melalui kajian doktrin hukum mengenai partisipasi masyarakat dan perlindungan hukum. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan metode penafsiran sistematis dan argumentasi hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perlindungan Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Penetapan KKPR

Perlindungan hukum pada hakikatnya merupakan konsekuensi dari prinsip negara hukum

yang menempatkan hukum sebagai sarana untuk menjamin pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak warga negara. Dalam perspektif teori perlindungan hukum, negara berkewajiban memberikan perlindungan yang bersifat preventif maupun represif terhadap potensi pelanggaran hak masyarakat yang timbul akibat kebijakan atau tindakan pemerintahan. Perlindungan hukum preventif diwujudkan melalui pembentukan norma hukum yang memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat, sedangkan perlindungan represif diwujudkan melalui mekanisme penyelesaian sengketa apabila terjadi pelanggaran hak.

Dalam konteks penataan ruang, partisipasi masyarakat memiliki kedudukan penting sebagai instrumen kontrol terhadap kewenangan negara dalam pengelolaan ruang. Hal ini berkaitan dengan doktrin hak menguasai negara atas sumber daya alam sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur pemanfaatan ruang demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kewenangan tersebut harus dilaksanakan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat serta prinsip keadilan sosial, sehingga keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan menjadi suatu keniscayaan dalam negara demokratis.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang secara tegas memberikan jaminan hak partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang, antara lain hak untuk mengetahui rencana tata ruang, menikmati manfaat ruang, memperoleh penggantian kerugian, serta mengajukan keberatan terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat merupakan bagian integral dari sistem hukum penataan ruang nasional.

Perubahan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 membawa implikasi terhadap mekanisme perizinan pemanfaatan ruang melalui penerapan pendekatan perizinan berusaha berbasis risiko. Salah satu bentuk perubahan tersebut adalah penggantian beberapa jenis izin pemanfaatan ruang menjadi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang proses penetapannya dilakukan melalui sistem elektronik terintegrasi secara nasional.

Transformasi mekanisme perizinan tersebut pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kemudahan berusaha dan percepatan investasi. Namun demikian, perubahan prosedural menuju sistem administratif berbasis elektronik berpotensi menimbulkan reduksi ruang partisipasi masyarakat secara langsung apabila tidak diimbangi dengan mekanisme transparansi informasi dan konsultasi publik yang memadai. Dalam sistem perizinan konvensional, masyarakat relatif memiliki kesempatan lebih luas untuk terlibat melalui pengumuman rencana kegiatan maupun konsultasi publik. Sebaliknya, dalam sistem KKPR berbasis digital, proses penilaian lebih menitikberatkan pada verifikasi administratif kesesuaian dokumen tata ruang yang tersedia dalam sistem.

Secara normatif hak partisipasi masyarakat tetap diakui dalam sistem hukum nasional melalui Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menjamin hak masyarakat atas akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Dengan demikian, perubahan yang terjadi bukan merupakan penghapusan hak partisipasi masyarakat, melainkan perubahan mekanisme implementasinya.

Perlindungan partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR juga berkaitan erat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas keterbukaan, asas partisipatif, asas akuntabilitas, dan asas kepastian hukum. Apabila proses penetapan KKPR tidak memberikan ruang keterbukaan informasi yang memadai kepada masyarakat, maka hal tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta dapat menimbulkan

sengketa hukum administrasi negara.

Implementasi Partisipasi Masyarakat dalam Penetapan KKPR

Implementasi partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pembangunan nasional yang menempatkan investasi sebagai salah satu instrumen utama pertumbuhan ekonomi. Pendekatan kebijakan yang berorientasi pada percepatan perizinan seringkali menimbulkan ketegangan antara kepentingan efisiensi birokrasi dan prinsip partisipasi publik. Dalam praktiknya, kondisi tersebut dapat menyebabkan partisipasi masyarakat belum terlaksana secara optimal apabila tidak diimbangi dengan mekanisme perlindungan hukum yang memadai.

Secara normatif, regulasi turunan terkait penyelenggaraan penataan ruang dan KKPR masih lebih menitikberatkan pada aspek administratif dan teknis penilaian kesesuaian ruang dibandingkan dengan pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat secara rinci. Hal ini menimbulkan kekosongan norma (normative gap) yang berpotensi mengurangi efektivitas perlindungan hak masyarakat dalam proses penetapan KKPR.

Selain itu, keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi tata ruang yang terintegrasi dalam sistem elektronik juga menjadi kendala tersendiri. Tidak semua masyarakat memiliki kemampuan teknologi dan akses informasi yang memadai, sehingga potensi partisipasi publik menjadi tidak merata. Kondisi tersebut dapat memperlemah fungsi kontrol masyarakat terhadap kebijakan pemanfaatan ruang.

Koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengawasan pemanfaatan ruang juga masih menghadapi berbagai kendala kelembagaan. Padahal pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam pengendalian pemanfaatan ruang karena kedekatannya dengan masyarakat serta kewenangan otonomi daerah yang dimilikinya. Apabila fungsi pengawasan tersebut tidak berjalan secara optimal, maka potensi konflik pemanfaatan ruang antara masyarakat dan pelaku usaha akan semakin meningkat.

Dalam perspektif teori perlindungan hukum, kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR masih bersifat normatif dan belum sepenuhnya implementatif. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi, transparansi informasi, serta peningkatan kapasitas kelembagaan pemerintah guna menjamin efektivitas partisipasi masyarakat dalam penataan ruang.

KESIMPULAN

Perlindungan hukum partisipasi masyarakat dalam penetapan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) secara normatif tetap memperoleh pengakuan dalam sistem hukum nasional. Pengakuan tersebut tercermin dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang memberikan hak kepada masyarakat untuk mengetahui rencana tata ruang, berperan dalam pemanfaatan ruang, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan penataan ruang. Selain itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga menjamin hak masyarakat atas akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam pengelolaan lingkungan hidup. Namun demikian, perubahan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang menerapkan pendekatan perizinan berusaha berbasis risiko telah mengubah mekanisme perizinan pemanfaatan ruang menjadi lebih administratif dan berbasis sistem elektronik. Perubahan tersebut menimbulkan pergeseran pola partisipasi masyarakat dari partisipasi langsung menuju partisipasi administratif, yang berpotensi mengurangi keterlibatan

masyarakat secara substantif apabila tidak diimbangi dengan mekanisme transparansi dan konsultasi publik yang memadai.

Implementasi perlindungan partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR pada praktiknya belum berjalan secara optimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain belum adanya pengaturan teknis yang secara komprehensif mengatur prosedur partisipasi masyarakat dalam proses penetapan KKPR, keterbatasan akses informasi masyarakat terhadap sistem digital tata ruang, dominasi orientasi kebijakan yang lebih menekankan percepatan investasi dibandingkan perlindungan hak partisipasi publik, serta belum optimalnya fungsi pengawasan pemerintah daerah dalam pengendalian pemanfaatan ruang. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dengan realitas implementasi (*das sein*), sehingga perlindungan hukum partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR masih bersifat normatif dan belum sepenuhnya implementatif. Apabila kondisi ini tidak segera diperbaiki, maka berpotensi menimbulkan konflik pemanfaatan ruang, ketidakpastian hukum, serta berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah dalam penataan ruang.

SARAN

Kepada Pemerintah Pusat, diperlukan penguatan regulasi pelaksana yang secara tegas dan komprehensif mengatur mekanisme partisipasi masyarakat dalam penetapan KKPR. Regulasi tersebut perlu memuat ketentuan mengenai kewajiban konsultasi publik, keterbukaan akses informasi tata ruang berbasis digital yang mudah diakses masyarakat, mekanisme keberatan administratif, serta prosedur pengaduan masyarakat yang efektif. Selain itu, pemerintah juga perlu memastikan bahwa penerapan sistem perizinan berbasis elektronik tidak mengurangi prinsip transparansi dan partisipasi publik sebagai bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kepada Pemerintah Daerah, diperlukan peningkatan peran dalam pengawasan dan pengendalian pemanfaatan ruang melalui penguatan kapasitas kelembagaan, optimalisasi koordinasi dengan pemerintah pusat, serta penyediaan informasi tata ruang yang transparan dan mudah diakses masyarakat. Pemerintah daerah juga perlu melakukan pemberdayaan masyarakat melalui edukasi hukum dan sosialisasi kebijakan penataan ruang agar masyarakat memiliki pemahaman yang memadai mengenai hak dan kewajibannya dalam pemanfaatan ruang. Dengan demikian, partisipasi masyarakat tidak hanya bersifat formalitas administratif, tetapi dapat menjadi instrumen kontrol sosial yang efektif dalam mewujudkan penataan ruang yang berkeadilan dan berkelanjutan.

DAFTAR REFERENSI

BUKU

- Adrian Sutedi, *Hukum Tata Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2004
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018
- Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 2016
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017
- Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 20018
- Salim HS, *Hukum Pertanahan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2019

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014

Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018

JURNAL

Arba. "Partisipasi Masyarakat dalam Penataan Ruang sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 27, No. 2, 2020.

Mulyani, Sri. "Implikasi Undang-Undang Cipta Kerja terhadap Penyelenggaraan Penataan Ruang di Indonesia." *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 10, No. 3, 2021.

Prasetyo, Teguh. "Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dalam Perspektif Hukum Administrasi." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 52, No. 1, 2022.

Sutaryono. "Konflik Pemanfaatan Ruang dan Perlindungan Hak Masyarakat." *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 31, No. 1, 2019.