



## Keseimbangan Asas Keadilan dalam Keputusan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Infrastruktur Publik melalui Tinjauan Sinkronisasi Kebijakan Tata Ruang

### *The Balance of the Principle of Justice in Decisions on Determining Land Acquisition Locations for Public Infrastructure Development through a Review of Spatial Planning Policy Synchronization*

Dzakwan Ardhya Nugeraha<sup>1\*</sup>, Arya Virgi Pramudya<sup>2</sup>, Fahmi Hidayat<sup>3</sup>, Dwi Sandy Mahendra Yudha<sup>4</sup>, Muhammad Adymas Hikal Fikri<sup>5</sup>, Aprilia Niravita<sup>6</sup>

Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Email : [dzakwanardhya@students.unnes.ac.id](mailto:dzakwanardhya@students.unnes.ac.id)<sup>1\*</sup>, [aryavirgi7@students.unnes.ac.id](mailto:aryavirgi7@students.unnes.ac.id)<sup>2</sup>, [fhhidayat25@students.unnes.ac.id](mailto:fhhidayat25@students.unnes.ac.id)<sup>3</sup>, [dwisandy Yudha12@students.unnes.ac.id](mailto:dwisandy Yudha12@students.unnes.ac.id)<sup>4</sup>, [hikal@mail.unnes.ac.id](mailto:hikal@mail.unnes.ac.id)<sup>5</sup>, [aprilaniravita@mail.unnes.ac.id](mailto:aprilaniravita@mail.unnes.ac.id)<sup>6</sup>

#### Article Info

##### Article history:

Received : 18-05-2026

Revised : 20-05-2026

Accepted : 22-05-2026

Published : 24-05-2026

#### Abstract

*The ambition to accelerate public infrastructure development in Indonesia frequently clashes with citizens' fundamental rights to their living spaces. Responding to this tension, this paper examines the balance of the principle of justice in the issuance of Location Determination Decisions (Penlok) for land acquisition, specifically highlighting the urgency of spatial planning policy synchronization following the enactment of Law Number 6 of 2023 concerning Job Creation. The paradigm shift in spatial planning from a rigid framework to a highly flexible one to accommodate investments has disrupted legal certainty. Employing a normative legal research method with statutory and conceptual approaches, this study reveals that the transformation of Location Permits into the Suitability of Space Utilization Activities (KKPR) often triggers anomalies. Penlok, fundamentally an administrative decision (beschikking), is frequently issued bypassing the Regional Spatial Planning (RTRW), which holds the status of a regulation (regeling). Such practice constitutes authoritative and substantive flaws that manifestly violate the General Principles of Good Administration (AUPB). Moving forward, land acquisition dispute resolution must not be reduced merely to financial compensation at the final stage. Substantive justice must be internalized from the initial planning phase, where the KKPR mechanism functions as an instrument to mitigate agrarian injustice through environmental evaluation, productive land protection, and meaningful public participation. Through strict spatial integration and actual negotiation spaces for affected communities, Penlok decisions can transform into dignified legal products that proportionally balance public interests with private rights.*

**Keywords:** *Land Acquisition, Location Determination, Substantive Justice.*

#### Abstrak

Ambisi akselerasi pembangunan infrastruktur publik di Indonesia kerap berbenturan secara diametral dengan hak fundamental warga negara atas ruang hidupnya. Merespons ketegangan tersebut, tulisan ini membedah keseimbangan asas keadilan dalam penerbitan Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok) pengadaan tanah, secara spesifik menyoroti urgensi sinkronisasi kebijakan tata ruang pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Pergeseran paradigma penataan ruang dari yang semula rigid menjadi sangat fleksibel demi investasi telah mendisrupsi kepastian hukum. Menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, kajian ini menemukan bahwa transformasi Izin Lokasi menjadi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) kerap memicu anomali. Penlok, yang



sejatinya merupakan sebuah keputusan (*beschikking*), tak jarang diterbitkan dengan menerabas Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berstatus peraturan (*regeling*). Praktik ini merupakan bentuk cacat wewenang dan cacat substansi yang secara nyata mencederai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Ke depannya, penyelesaian sengketa pengadaan tanah tidak boleh direduksi sekadar pada kompensasi finansial di tahap akhir pelaksanaan. Keadilan substantif harus diinternalisasi sejak tahap perencanaan awal, di mana mekanisme KKPR difungsikan sebagai instrumen mitigasi ketidakadilan agraria melalui evaluasi kelayakan lingkungan, perlindungan lahan produktif, dan penerapan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*). Melalui integrasi tata ruang yang ketat dan ruang negosiasi yang nyata bagi masyarakat terdampak, Keputusan Penlok dapat bertransformasi menjadi produk hukum yang bermartabat dan menyeimbangkan kepentingan umum dengan hak privat secara proporsional.

**Kata Kunci :Pengadaan Tanah, Penetapan Lokasi, Keadilan Substantif.**

## PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur publik di Indonesia merupakan manifestasi nyata dari perwujudan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana negara secara konstitusional diberikan wewenang penguasaan atas tanah melalui doktrin *eminent domain* atau Hak Menguasai Negara (HMN) demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pelembagaan kewenangan ini secara fundamental termaktub dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk melakukan intervensi terhadap hak kepemilikan privat warga negara (Harsono, 2008). Meskipun demikian, pengadaan tanah untuk kepentingan umum sejatinya merupakan titik episentrum dari benturan paradigmatik antara perlindungan hak asasi manusia atas kepemilikan properti dengan pendekatan utilitarisme pembangunan yang mengedepankan kemanfaatan bagi mayoritas publik (Sumardjono, 2008).

Dalam dinamika hukum administrasi negara, intervensi pengambilalihan lahan tersebut tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan harus diwujudkan secara konkret melalui Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok) yang menjadi pintu gerbang yuridis peralihan hak. Keputusan ini bukan sekadar formalitas administratif yang mekanis, melainkan sebuah instrumen hukum berupa *beschikking* (penetapan tertulis) yang menuntut adanya justifikasi yang kuat, rasional, terukur, dan proporsional. Tinjauan kepustakaan menunjukkan bahwa dominasi kekuasaan negara dalam proses penerbitan Penlok sering kali mereduksi makna keadilan secara sempit, yakni hanya sebatas kalkulasi ganti kerugian finansial di akhir proses, dengan mengabaikan aspek perlindungan tatanan sosial, keberlanjutan kultural, dan integritas ekologis dari masyarakat yang terdampak secara langsung (Sutedi, 2010).

Kompleksitas problematika ini kian meruncing ketika pelaksanaan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang menuntut akselerasi tinggi dihadapkan pada realitas tata ruang daerah yang sering kali tidak sinkron dengan desain perencanaan infrastruktur makro. Keputusan Penetapan Lokasi idealnya harus menempatkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) sebagai *grundnorm* atau rujukan utama dalam menentukan kesesuaian pemanfaatan lahan. Namun, fakta empiris memperlihatkan bahwa urgensi pembangunan infrastruktur strategis acap kali "memaksa" penyesuaian tata ruang, alih-alih tata ruang yang mengarahkan letak pembangunan. Realitas ini dapat diamati secara terang dalam dinamika pengadaan tanah untuk proyek jalan tol lintas wilayah, seperti pada pembangunan infrastruktur jalan tol Semarang-Yogyakarta yang melintasi kawasan Bawen. Penerbitan instrumen administratif dalam proyek berskala masif semacam ini, misalnya yang tertuang melalui Keputusan Gubernur Nomor 590/SE-GUB/2025 tentang Penetapan Lokasi,



sering kali memicu resistensi hukum akibat indikasi minimnya partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dan potensi disonansi dengan rencana tata ruang setempat. Ketiadaan sinkronisasi yang presisi antara Penlok dan kebijakan tata ruang ini melahirkan anomali spasial yang secara langsung mengancam eksistensi ruang hidup masyarakat sipil, sekaligus membuka ruang perdebatan panjang mengenai keabsahan (*rechtmatigheid*) tindakan pemerintah di muka peradilan (Hadjon, 1993).

Analisis terhadap berbagai putusan lembaga peradilan, khususnya yurisprudensi Mahkamah Agung dalam penyelesaian sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) maupun peradilan perdata, menunjukkan tren peningkatan eskalasi gugatan litigasi terhadap objek sengketa berupa Penlok. Dalam proses persidangan, dalil-dalil hukum yang diajukan oleh kuasa hukum masyarakat terdampak sering kali membongkar cacat substansial dan prosedural dari Penlok tersebut. Eksepsi mengenai *obscuur libel* (gugatan/objek yang kabur) kerap kali terbukti ketika letak, batas, dan luas tanah yang ditetapkan dalam Penlok tidak presisi dengan peta rincian tata ruang di lapangan. Lebih jauh lagi, ketidaksinkronan data spasial ini sering bermuara pada cacat *error in objecto*, di mana tanah yang ditetapkan untuk dibebaskan ternyata bersinggungan dengan kawasan lindung atau objek hak milik yang tidak terverifikasi secara tuntas dalam tahap perencanaan (Santoso, 2014). Majelis Hakim dalam beberapa putusan preseden telah membatalkan Keputusan Penlok dengan pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) bahwa keputusan tata usaha negara tersebut diterbitkan tanpa kehati-hatian dan bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kecermatan dan kepastian hukum. Tinjauan yurisprudensi ini secara konklusif menegaskan bahwa pengabaian terhadap sinkronisasi tata ruang tidak hanya mencederai kepastian hak keperdataan masyarakat, melainkan menjadi bumerang yang justru menghambat kelancaran proyek infrastruktur itu sendiri akibat disrupsi litigasi yang memakan waktu lama.

Beranjak dari diskursus empiris tersebut, gagasan kritis konseptual yang diusung dalam kajian ini bertumpu pada doktrin bahwa Keputusan Penlok mutlak harus direkonstruksi sebagai manifestasi dari keseimbangan asas keadilan, dan dilarang keras digunakan sebagai instrumen represi administratif di bawah jubah "kepentingan umum". Mengacu pada teori keadilan distributif dari John Rawls, sebuah kebijakan publik hanya dapat dibenarkan apabila beban pengorbanan dan distribusi manfaat dari pembangunan infrastruktur tersebut dialokasikan secara adil, terutama dengan memberikan perlindungan maksimal kepada kelompok masyarakat yang paling rentan terdampak (*the least advantaged*) (Rawls, 1971). Keadilan distributif ini menuntut agar negara tidak hanya hadir pada saat pelepasan hak atas tanah, tetapi harus mengawal keadilan sejak menit pertama tahap perencanaan melalui instrumen penataan ruang. Pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, terjadi reformasi struktural melalui integrasi instrumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) sebagai persyaratan dasar perizinan berusaha dan pengadaan tanah (Hutagalung, 2007). Kendati rezim Cipta Kerja mendesain KKPR untuk memangkas birokrasi perizinan, penerapannya secara konseptual menyimpan potensi ambivalensi: di satu sisi mempercepat pembangunan, namun di sisi lain berisiko menegasikan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) ekologis dan sosial jika tidak diuji secara berlapis.

Oleh karena itu, penelitian ini memiliki urgensi yang sangat fundamental untuk membedah secara analitis dan kritis bagaimana sinkronisasi kebijakan tata ruang dapat difungsikan bukan sekadar sebagai pelengkap administratif, melainkan sebagai "katup pengaman yuridis" (*legal safeguard*). Sinkronisasi ini menjadi parameter substansial untuk memastikan bahwa Keputusan



Penetapan Lokasi yang diterbitkan oleh pemerintah daerah maupun pusat terhindar dari cacat penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Melalui tinjauan sinkronisasi yang ketat, penelitian ini berupaya merumuskan sebuah kerangka konseptual baru yang menjamin ekuilibrium antara ambisi percepatan penyediaan infrastruktur publik di satu kutub, dengan kewajiban etis dan yuridis negara untuk melindungi hak-hak konstitusional keagrariaan warga negaranya di kutub yang lain.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) karena berfokus pada analisis terhadap kekaburan norma, sinkronisasi regulasi, dan koherensi antara asas hukum dengan implementasi kebijakan tata ruang. Permasalahan penelitian diarahkan pada keseimbangan asas keadilan dalam penerbitan Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok), khususnya setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja. Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah berbagai regulasi terkait pengadaan tanah dan penataan ruang. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji teori keadilan distributif dan prinsip-prinsip hukum administrasi negara, sedangkan pendekatan kasus dilakukan melalui analisis putusan pengadilan terkait sengketa Penlok guna mengetahui pertimbangan hakim dalam menilai cacat formal maupun material pada objek sengketa pengadaan tanah.

Bahan penelitian yang digunakan seluruhnya berupa data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, serta Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku ilmiah, jurnal hukum, risalah akademik, dan dokumen hukum yang relevan, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan ensiklopedia hukum.

Lokasi penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan penelusuran dokumen hukum (*documentary study*) pada berbagai sumber hukum resmi, seperti database peraturan perundang-undangan dan direktori putusan Mahkamah Agung. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara menginventarisasi peraturan, dokumen tata ruang, dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan objek penelitian. Selanjutnya, bahan hukum yang diperoleh diklasifikasikan dan diseleksi menggunakan teknik pencatatan (*note-taking system*) untuk memperoleh data yang relevan, valid, dan representatif terhadap isu penelitian.

Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan pola berpikir deduktif. Analisis dimulai dari pengkajian teori-teori umum mengenai keadilan, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), dan regulasi penataan ruang, kemudian ditarik kesimpulan secara khusus mengenai keabsahan serta keseimbangan asas keadilan dalam penerbitan Keputusan Penetapan Lokasi. Hasil penelitian disajikan secara deskriptif-analitis dalam bentuk uraian yang sistematis, logis, dan runtut sehingga mampu memberikan gambaran menyeluruh mengenai



problematika sinkronisasi tata ruang serta solusi yuridis yang dapat diterapkan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Sinkronisasi Hukum Antara Kebijakan Penerbitan Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok) Untuk Pengadaan Tanah Dengan Dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Pasca-Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Cipta Kerja**

Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, telah mengintroduksi pergeseran paradigma fundamental dalam arsitektur tata kelola ruang dan pertanahan di Indonesia. Pergeseran ini secara mencolok ditandai dengan transisi ekstrem dari pendekatan penataan ruang yang pada awalnya bersifat determinisme ekologis yang rigid, menuju pendekatan fleksibilitas utilitarian (Sumardjono, 2021). Fleksibilitas ini secara eksplisit didesain untuk mengakselerasi iklim investasi dan memuluskan jalan bagi pembangunan infrastruktur publik secara masif. Konsekuensi logis dari perubahan paradigma ini adalah perombakan tata cara bagaimana negara merencanakan dan mengeksekusi kebutuhan ruang untuk proyek-proyek berskala makro, yang kerap kali mereduksi fungsi kontrol lingkungan demi supremasi pertumbuhan ekonomi sektoral.

Secara yuridis-administratif, manifestasi dari fleksibilitas tersebut tervisualisasi dari dihapuskannya instrumen Izin Lokasi yang selama ini menjadi perangkat kendali ketat (*safeguard*) bagi kesesuaian pemanfaatan ruang. Posisinya kini digantikan oleh instrumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang didudukkan sebagai perizinan dasar (*basic permit*) (Sihombing, 2023). Berbeda dengan Izin Lokasi pada rezim hukum terdahulu yang secara mutlak harus tunduk secara hierarkis pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah ditetapkan, rezim KKPR membuka katup kelonggaran diskresioner yang masif. Mekanisme perizinan mutakhir ini memberikan ruang diskresi (*freies Ermessen*) yang sangat luas bagi pemerintah pusat untuk "menyetujui" pemanfaatan ruang. Pada tataran praksis, hal ini berpotensi melonggarkan filter perlindungan lingkungan, mengabaikan aspek daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup, semata-mata demi dalih efisiensi perizinan berusaha dan kelancaran investasi.

Dalam praksis penerbitan Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok) untuk pembangunan infrastruktur publik terutama pada proyek-proyek hegemonik yang dilabeli status sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) sering kali bermunculan anomali hukum yang krusial di lapangan. Ketidaksinkronan yang fatal terjadi ketika dokumen Dokumen Perencanaan Pengadaan Tanah (DPPT) dari instansi yang memerlukan tanah mengusulkan titik koordinat dan trase lokasi yang secara faktual menabrak matriks peruntukan ruang. Benturan ini terjadi secara frontal dengan Peraturan Daerah (Perda) tentang RTRW, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, yang secara otonom seharusnya menjadi panglima tertinggi (*supreme commander*) tata ruang di wilayah tersebut (Hutagalung, 2019).

Pasca-berlakunya instrumen "sapu jagat" UU Cipta Kerja, otoritas pusat seolah dibekali privilese wewenang sentralistik untuk meretas ketidaksesuaian tata ruang tingkat daerah ini. Melalui mekanisme penerbitan rekomendasi atau persetujuan KKPR yang sarat nuansa diskresioner, pemerintah memiliki instrumen "jalan pintas" administratif (Sutedi, 2022). Konstruksi hukum semacam ini memungkinkan suatu mega-proyek terus berjalan meskipun harus menerabas



zona perlindungan kawasan setempat, memotong kawasan resapan air kritis, atau bahkan mengonversi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B). Kewenangan sentralistik ini secara efektif membi-pass batas-batas otonomi daerah dan menisbikan produk hukum daerah yang sebelumnya telah dikaji secara akademis dan ditetapkan secara demokratis bersama lembaga legislatif (DPRD).

Kondisi struktural tersebut melahirkan problematika serius yang menyentuh akar teori hierarki peraturan perundang-undangan (*Stufenbau Theory*) dan kepastian hukum (*legal certainty*). Secara konseptual dalam keilmuan hukum administrasi negara, RTRW yang diwujudkan dalam instrumen Peraturan Daerah adalah sebuah produk regulasi (*regeling*). Produk hukum ini bersifat mengatur secara umum, abstrak, dan terus-menerus, serta merepresentasikan agregasi kesepakatan tata nilai politik, perlindungan tatanan sosial, dan batas daya dukung ekologis masyarakat lokal (Asshiddiqie, 2006). Di sisi yang berseberangan, Penlok murni merupakan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang memiliki karakter sepihak, konkret, individual, dan final (*beschikking*).

Dalam doktrin hukum administrasi yang mapan, suatu tindakan *beschikking* mutlak dilarang bertentangan, apalagi secara sengaja mereduksi *regeling* yang menjadi pijakan normatif dasarnya (Hadjon, 1993). Ketika sebuah Penlok divalidasi dan diterbitkan oleh Gubernur atau Kepala Daerah di atas bidang tanah yang secara yuridis menyalahi peruntukan RTRW, maka KTUN tersebut secara teoretis telah mengalami kecacatan. Penlok yang dipaksakan tersebut mengandung cacat wewenang (*onbevoegdheid*) secara hierarkis maupun cacat substansi secara materiil. Potensi dikesampingkannya instrumen Perda oleh keputusan pejabat eksekutif secara sepihak ini membuka ruang perdebatan bahwa tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*), sekaligus memicu eskalasi sengketa tata usaha negara yang berkepanjangan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) (Ridwan HR, 2006).

Jika diskursus pertentangan norma ini ditelaah melalui perspektif Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*), akan terungkap sebuah ironi tata kelola administrasi pemerintahan. Penyelenggaraan negara yang modern dan beradab mensyaratkan tegaknya supremasi hukum (*rule of law*), transparansi prosedur, dan akuntabilitas publik sebagai *conditio sine qua non* (syarat mutlak) (Basah, 1992). Keputusan Penlok yang diterbitkan secara instan demi mengejar target akselerasi pembangunan, tanpa dilandasi sinkronisasi vertikal yang ajeg dengan RTRW, secara terang-terangan menciderai pilar fondasi tata kelola pemerintahan. Tindakan instrumentalisasi hukum ini memposisikan hukum administrasi bukan sebagai alat rekayasa sosial yang berkeadilan (*tool of social engineering*), melainkan direduksi menjadi sekadar stempel legalitas formal bagi ambisi pembangunan sektoral oligarkis.

Lebih jauh dalam optik hukum tata negara, praktik pengabaian sinkronisasi spasial ini adalah bentuk pelanggaran manifes terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya pengebirian terhadap Asas Kepastian Hukum dan Asas Kecermatan (*Principle of Carefulness*). Pejabat tata usaha negara dituntut secara moral dan hukum untuk bertindak sangat teliti (*zorgvuldigheid*) dalam memvalidasi kelayakan penataan ruang dan memitigasi dampak sosial-ekologis secara komprehensif sebelum membubuhkan legitimasi pada Penlok. Mereka dilarang keras mendelegasikan wewenangnya sekadar untuk berfungsi sebagai birokrat fasilitator proyek strategis, melainkan harus bertindak sebagai penjaga gawang (*gatekeeper*) konstitusional



yang memastikan bahwa hak-hak fundamental keagrariaan masyarakat atas ruang hidup mereka tidak dirampas secara sewenang-wenang oleh ekskavator pembangunan (Harsono, 2008).

Sebagai sebuah konklusi, diskursus mengenai sinkronisasi hukum tidak boleh direduksi maknanya secara artifisial sebagai sekadar upaya "tambal sulam" atau memaksakan revisi RTRW secara *ad-hoc* demi melegitimasi terbitnya sebuah Penlok. Paradigma hierarkis yang lurus dan berkeadilan secara substantif menuntut bahwa Penlok-lah yang harus tunduk, patuh, dan menyesuaikan diri pada daya ikat hukum dokumen RTRW. Apabila mekanisme sinkronisasi pemanfaatan ruang melalui instrumen KKPR ini hanya difungsikan sebagai ritual administrasi formal belaka, maka eksistensi negara tidak hanya gagal menjamin kepastian hukum. Lebih destruktif dari itu, negara justru bertransformasi menjadi aktor yang melegalisasi represi tata ruang dan memperparah ketidakadilan agraria struktural, yang kesemuanya dikemas rapi di bawah jubah legitimasi "kepentingan umum".

### **Keadilan substantif diinternalisasi dan diimplementasikan dalam prosedur penerbitan Penlok melalui mekanisme Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR)**

Penilaian terhadap sejauh mana asas keadilan substantif diinternalisasi dan diimplementasikan dalam penerbitan Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok) melalui instrumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) memerlukan pemisahan analisis antara tataran normatif (*das sollen*) dan tataran empiris (*das sein*). Keadilan substantif dalam hukum agraria tidak boleh direduksi maknanya sekadar pada pemenuhan aspek prosedural-formal atau pemberian kompensasi finansial yang layak di akhir proses (Sumardjono, 2021). Lebih dari itu, keadilan substantif menuntut agar proses penataan ruang dan pengadaan tanah menghormati hak asasi manusia, menjamin distribusi beban dan manfaat yang proporsional, serta melindungi ruang hidup masyarakat dari tindakan sewenang-wenang penguasa (*arbitrary power*).

Secara konseptual, integrasi instrumen KKPR pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menggantikan peran Izin Lokasi sebagai *basic permit* atau pintu gerbang utama dalam menilai kelayakan sebuah proyek pengadaan tanah (Sihombing, 2023). Jika ditelaah dari aspek *das sollen*, asas keadilan substantif seharusnya sudah terinternalisasi sejak menit pertama dalam mekanisme KKPR. Hal ini dikarenakan KKPR berfungsi sebagai filter yuridis yang menguji apakah rencana trase infrastruktur yang diajukan oleh instansi yang memerlukan tanah telah selaras dengan daya dukung lingkungan dan matriks peruntukan wilayah yang tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) (Hutagalung, 2019). Secara normatif, apabila suatu rencana Penlok berpotensi memotong kawasan lindung, menghancurkan situs budaya lokal, atau mengonversi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (LP2B), maka dokumen KKPR *mutlak* harus menyatakan tidak sesuai atau menolak rencana tersebut demi keadilan ekologis dan sosial-ekonomi masyarakat setempat.

Namun, pada tataran implementasi (*das sein*), internalisasi keadilan substantif ini mengalami distorsi yang masif akibat kuatnya hegemoni paradigma utilitarisme pembangunan yang diusung oleh rezim regulasi kontemporer. Dalam konteks Proyek Strategis Nasional (PSN)—seperti pembangunan jalan tol lintas wilayah mekanisme KKPR sering kali mengalami "reduksi paksa" melalui penerbitan persetujuan atau rekomendasi KKPR dari otoritas pusat yang bersifat diskresioner (Sutedi, 2022). Pemerintah pusat dibekali kewenangan sentralistik untuk melompati (*by-pass*) ketentuan RTRW daerah otonom apabila terdapat urgensi pembangunan infrastruktur



skala makro. Ketika instrumen KKPR yang sarat akan nuansa *freies Ermessen* (diskresi) ini diterbitkan tanpa sinkronisasi vertikal yang ajeg, maka asas keadilan substantif telah runtuh di hulu proses, karena hak-hak atas ruang hidup komunitas lokal dikorbankan demi mengejar target efisiensi perizinan dan akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional (Ridwan HR, 2006).

Dampak paling nyata dari lemahnya implementasi keadilan substantif dalam KKPR adalah lahirnya kecacatan materiil pada produk hilirnya, yakni Keputusan Penlok yang diterbitkan oleh kepala daerah atau Gubernur. Ketika Penlok divalidasi di atas fondasi KKPR yang dipaksakan dan tidak sinkron dengan tata ruang riil di lapangan, Penlok tersebut secara teoritis mengidap cacat substansi dan melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya Asas Kecermatan (*Principle of Carefulness*) dan Asas Kepastian Hukum (Hadjon, 1993). Hal ini dikarenakan pejabat Tata Usaha Negara (TUN) gagal bertindak teliti dalam memitigasi eksternalitas negatif pembangunan sebelum menandatangani keputusan tersebut. Implikasi hukumnya, masyarakat terdampak diposisikan dalam relasi kuasa yang timpang; mereka kehilangan hak berpartisipasi secara bermakna (*meaningful participation*) untuk menentukan arah penataan ruangnya, dan hanya dilibatkan pada tahap Konsultasi Publik Penlok ketika trase proyek sudah terkunci dan tidak dapat diubah lagi secara spasial (Santoso, 2014).

Alhasil, implementasi keadilan substantif dalam prosedur Penlok melalui mekanisme KKPR saat ini masih berada pada tingkat yang sangat rendah dan bersifat artifisial. Instrumen KKPR pasca-Undang-Undang Cipta Kerja cenderung diimplementasikan sebagai alat legitimasi birokratis formal (*administrative tool*) untuk memuluskan jalannya proyek pembangunan sektoral, ketimbang difungsikan sebagai katup pengaman yuridis (*legal safeguard*) yang menegakkan keadilan agraria substantif. Keadilan substantif hanya dapat benar-benar terimplementasi apabila ada keberanian hukum untuk mengembalikan posisi dokumen tata ruang (RTRW) sebagai panglima, di mana Keputusan Penlok-lah yang harus tunduk dan menyesuaikan diri pada konfigurasi ruang dan hak-hak konstitusional warga negara, bukan sebaliknya (Harsono, 2008).

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan analisis terhadap sinkronisasi kebijakan tata ruang dan penerbitan Keputusan Penetapan Lokasi (Penlok) untuk infrastruktur publik, dapat disimpulkan bahwa pasca-berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, telah terjadi pergeseran paradigma penataan ruang dari yang bersifat rigid menjadi sangat fleksibel demi mengakselerasi investasi. Perubahan ini ditandai dengan digantinya Izin Lokasi oleh Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) yang memberikan ruang diskresi luas bagi pemerintah, sehingga sering memicu anomali hukum di mana Penlok menerabas Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) otonomi daerah. Secara teoretis, menerbitkan Penlok yang merupakan sebuah keputusan (*beschikking*) namun bertentangan dengan RTRW yang berstatus peraturan (*regeling*) adalah sebuah cacat wewenang dan cacat substansi yang mencederai kepastian hukum serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu, paradigma hierarkis yang benar menuntut agar Penlok selalu tunduk pada daya ikat hukum RTRW. Lebih lanjut, penyelesaian sengketa pengadaan tanah tidak boleh lagi direduksi hanya pada pendekatan keadilan prosedural dan kompensasi finansial di tahap akhir pelaksanaan, melainkan harus mewujudkan keadilan substantif yang diinternalisasi sejak tahap perencanaan melalui mekanisme KKPR. Analisis KKPR wajib mempertimbangkan daya dukung lingkungan, perlindungan lahan produktif, serta nilai historis- sosiologis guna memastikan



pembagian beban pembangunan yang proporsional bagi warga terdampak. Guna mencapai hal tersebut, afirmasi KKPR harus mengedepankan prinsip transparansi dan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*), di mana masyarakat tidak hanya ditempatkan sebagai objek sosialisasi sepihak melainkan diberikan ruang negosiasi yang nyata. Melalui integrasi evaluasi tata ruang yang ketat dan partisipasi hakiki tersebut, Keputusan Penlok diharapkan dapat bertransformasi dari sekadar instrumen paksaan negara menjadi produk hukum yang humanis, bermartabat, dan mampu memvalidasi keseimbangan antara kepentingan umum dan perlindungan hak privat secara proporsional.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ali, A. (2009). Keadilan distributif dan kepastian hukum dalam putusan peradilan administrasi. *Jurnal Ilmu Hukum*, 12(2), 145–160.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar ilmu hukum tata negara* (Jilid 1). Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Basah, S. (1992). *Perlindungan hukum terhadap sikap tindak administrasi negara*. Alumni.
- Hadjon, P. M., et al. (1993). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.
- Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Hutagalung, A. S. (2007). Tinjauan kritis terhadap kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dalam era otonomi daerah. *Jurnal Hukum Agraria*, 5(1), 22–38.
- Hutagalung, A. S. (2019). Problematika tumpang tindih tata ruang dan kepastian hukum dalam penerbitan izin lokasi. *Mimbar Hukum*, 31(2), 210–225.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.
- Ridwan, H. R. (2006). *Hukum administrasi negara*. PT RajaGrafindo Persada.
- Santoso, U. (2014). Sengketa pengadaan tanah untuk kepentingan umum: Antara prosedur hukum dan keadilan substantif. *Jurnal Dinamika Hukum*, 14(3), 450–465.
- Sihombing, B. F. (2023). Implikasi pergeseran izin lokasi menjadi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang (KKPR) pasca UU Cipta Kerja. *Jurnal Pertanahan*, 13(1), 45–62.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). Pengadaan tanah dan perlindungan hak asasi manusia atas properti masyarakat terdampak. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 15(4), 512–530.
- Sumardjono, M. S. W. (2021). Disrupsi tata kelola pertanahan dan ruang hidup dalam Undang-Undang Cipta Kerja. *Mimbar Hukum*, 33(1), 1–18.
- Sutedi, A. (2010). Peralihan hak atas tanah dan implikasinya terhadap kepastian tata ruang daerah. *Jurnal Hukum Administrasi Negara*, 7(2), 88–105.
- Sutedi, A. (2022). Instrumen penetapan lokasi dan mitigasi konflik agraria dalam proyek strategis nasional. *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia*, 8(1), 112–130.