Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X (Printed)
5 (3) 2025, Page: 37506-37510

Disharmoni Hukum Pengendalian Ruang dan Lingkungan: Evaluasi Komparatif Penertiban KKPR dan Sanksi Lingkungan Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Fadhilla Oktari[1], Aldri Frinaldi[2], Dasman Lanin[3], Rembrandt[4], Mhd. Ridha[5]
[1]Magister Ilmu ingkungan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Negeri Padang
[23]Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang
[4]Fakultas Hukum, Universitas Andalas
[5]Sekolah Pascasarjana, Universitas Negeri Padang
Corresponding Author: Fadhilla Oktari, e-mail: fadhillaoktarii@gmail.com

Published: December , 2025

ABSTRAK

Transformasi regulasi perizinan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK) melahirkan dua instrumen pengendalian utama, yaitu Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) dan Persetujuan Lingkungan. Penelitian ini bertujuan membandingkan efektivitas sanksi Pembatalan KKPR (Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2021) dengan sanksi administrasi lingkungan (Peraturan Gubernur Sumatera Barat No. 26 Tahun 2018) dalam menertibkan pelanggaran pemanfaatan kawasan hutan oleh korporasi. Studi kasus difokuskan pada PT Agrowiratama di Kabupaten Pasaman Barat yang diduga beroperasi tanpa izin lingkungan serta memanfaatkan lahan berstatus kawasan hutan.[1] Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif-komparatif, hasil penelitian menunjukkan adanya cacat legalitas ganda (*dual legality defect*) yang melibatkan pelanggaran tata ruang dan lingkungan. Pembatalan KKPR terbukti lebih definitif dan cepat dalam mengakhiri operasional ilegal karena mencabut dasar penguasaan ruang, sedangkan sanksi lingkungan berperan dalam penegakan pertanggungjawaban dan pemulihan. Sinergi antara kedua instrumen menjadi kunci efektivitas penegakan hukum lingkungan di tingkat daerah.

Kata Kunci: KKPR, Persetujuan Lingkungan; Sanksi Administratif, UU Cipta Kerja, Keadilan Ekologis.

ABSTRACT

The regulatory transformation of licensing under Law Number 11 of 2020 on Job Creation (UU CK) introduced two key control instruments: the Spatial Utilization Conformity Approval (KKPR) and Environmental Approval. This study aims to compare the effectiveness of KKPR cancellation sanctions (Government Regulation No. 21 of 2021) with environmental administrative sanctions (West Sumatra Governor Regulation No. 26 of 2018) in addressing corporate violations related to forest area utilization. The case study focuses on PT Agrowiratama in West Pasaman Regency, which is alleged to have operated without an environmental permit and exploited land classified as forest area. Using a normative–comparative legal research method, the findings reveal the presence of a dual legality defect involving violations of both spatial planning and environmental regulations. KKPR cancellation proves to be more definitive and swift in terminating illegal operations because it revokes the fundamental basis for spatial control, whereas environmental sanctions play a role in enforcing accountability and environmental restoration. Synergy between these two instruments is crucial for effective environmental law enforcement at the regional level.

Keywords: *KKPR, Environmental Approval, Administrative Sanctions, Job Creation Law; Ecological Justice.*

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Reformasi regulasi perizinan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU CK) telah mengubah secara fundamental paradigma pengendalian kegiatan usaha di Indonesia, dari model perizinan berlapis menjadi sistem perizinan berusaha berbasis risiko (*risk-based*

approach atau OSS-RBA). Transformasi ini bertujuan untuk menyederhanakan birokrasi dan meningkatkan iklim investasi. Dalam konteks pengendalian kegiatan yang berdampak pada ruang dan lingkungan, UU CK memperkenalkan dua instrumen utama: Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), yang berfungsi sebagai validasi awal kesesuaian spasial terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), dan Persetujuan Lingkungan, yang menjadi prasyarat substantif untuk menjamin bahwa kegiatan usaha tidak menimbulkan dampak lingkungan yang signifikan.

Meskipun secara normatif kedua instrumen ini seharusnya bersifat komplementer dan terintegrasi di mana KKPR menjadi filter spasial di hulu (*upstream*) dan Persetujuan Lingkungan menjadi filter ekologis sebelum izin usaha diterbitkan namun dalam praktiknya muncul disharmoni hukum. Rezim tata ruang yang berfokus pada legalitas spasial kerap kali tidak sinkron dengan rezim lingkungan yang menekankan aspek keberlanjutan ekologis. Ketidaksinkronan ini diperparah oleh perubahan struktural yang dibawa oleh UU CK, termasuk penggantian terminologi Izin Lingkungan menjadi Persetujuan Lingkungan. (Viri, 2022) mengulas bahwa perubahan ini berpotensi mengorbankan kelestarian lingkungan hidup dan menghapus integrasi izin lingkungan dengan perizinan lainnya yang sebelumnya berlaku kuat di bawah UPPLH, sehingga sistem perizinan terkait lingkungan menjadi tersebar dan tidak terintegrasi.

Ketidak sinkronan tersebut kerap menimbulkan kebingungan dan celah hukum dalam penerapan sanksi administratif ketika terjadi pelanggaran, terutama yang melibatkan penguasaan ruang sekaligus menimbulkan dampak lingkungan. Salah satu kasus yang secara nyata merepresentasikan persoalan disharmoni ini adalah kasus PT Agrowiratama di Kabupaten Pasaman Barat, Sumatera Barat. Perusahaan perkebunan kelapa sawit ini diduga memanfaatkan kawasan hutan tanpa izin lingkungan yang sah serta beroperasi di atas lahan yang tidak sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Kasus ini menunjukkan adanya **cacat legalitas ganda (*dual legality defect*)** yang melibatkan pelanggaran spasial (penggunaan lahan tidak sesuai RTRW) dan pelanggaran substantif (beroperasi tanpa dokumen lingkungan yang diwajibkan, sebagaimana diatur dalam (Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 26 Tahun 2018).

Cacat legalitas ganda tersebut menunjukkan lemahnya integrasi antara penegakan sanksi tata ruang (Pembatalan KKPR di bawah PP No. 21 Tahun 2021) dan sanksi lingkungan (Pergub Sumbar No. 26 Tahun 2018), yang menjadi celah hukum dalam sistem pengawasan perizinan pasca-UU CK. Sebagian besar penelitian sebelumnya hanya mengulas efektivitas KKPR sebagai instrumen tata ruang, atau menyoroti pelaksanaan sanksi lingkungan secara sektoral, tanpa melihat keterkaitan dan perbandingan langsung keduanya dalam satu kasus nyata. Dengan demikian, terdapat kesenjangan akademik (*research gap*) terkait efektivitas komparatif antara pembatalan KKPR dan sanksi lingkungan dalam menyelesaikan pelanggaran perizinan korporasi. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas dan akuntabilitas dua rezim sanksi administratif, yaitu pembatalan KKPR berdasarkan PP No. 21 Tahun 2021 dan sanksi lingkungan berdasarkan Pergub Sumbar No. 26 Tahun 2018, dalam konteks kasus PT Agrowiratama, serta menawarkan kerangka sinergi penegakan hukum antara kedua sektor tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum positif dalam bidang penataan ruang dan perlindungan lingkungan hidup. Metode ini dipilih karena permasalahan yang dikaji berkaitan dengan disharmoni pengaturan dan penerapan sanksi administratif antara dua rezim hukum yang berbeda, yaitu tata ruang dan lingkungan. Dalam konteks akademik, penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. (Sonata et al., 2014) berpendapat bahwa ilmu hukum, sebagai disiplin yang khas (*sui generis*), memiliki tujuan utama untuk mencari keadilan dan kepastian hukum di tengah-tengah masyarakat. Proses berpikir yang digunakan dalam penelitian ini adalah deduktif, yaitu berawal dari

proposisi umum (norma hukum) dan berakhir pada kesimpulan yang bersifat khusus (penerapan sanksi pada kasus konkret).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) menjadi krusial dalam menelaah disharmoni hukum, karena mewajibkan analisis terhadap keterkaitan dan hierarki antara berbagai regulasi yang berlaku. Pendekatan ini diterapkan untuk menguji kesesuaian materi muatan antara UU CK, PP 21/2021, UUPPLH, dan Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 26 Tahun 2018. Analisis hierarki ini penting untuk menentukan apakah asas *lex superior derogat legi inferiori* berlaku, terutama ketika izin daerah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Melalui pendekatan ini, kaidah hukum dari setiap pasal yang terkait dengan permasalahan akan diambil sebagai dasar analisis.

Pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan secara langsung efektivitas operasional, kecepatan, dan implikasi hukum dari dua instrumen sanksi administratif yang berasal dari rezim hukum yang berbeda: rezim tata ruang (Pembatalan KKPR) dan rezim lingkungan (Sanksi Pergub Sumbar) dalam konteks kasus PT Agrowiratama. Perbandingan ini bertujuan untuk merumuskan model sinergi penegakan hukum yang ideal dan terintegrasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dualitas Cacat Legalitas Ganda: Titik Temu Pelanggaran Spasial dan Lingkungan

Kasus PT Agrowiratama menunjukkan secara konkret bagaimana cacat legalitas ganda (*dual legality defect*) terjadi akibat lemahnya integrasi antara sistem penataan ruang dan sistem perizinan lingkungan pasca-UU CK. Cacat ganda ini tidak hanya menimbulkan kerancuan administratif, tetapi juga memperlihatkan adanya pelanggaran berlapis terhadap asas-asas hukum lingkungan dan tata ruang, seperti asas keterpaduan dan asas kepastian hukum.

a. Cacat Spasial (Hulu): Pembatalan KKPR (PP 21/2021)

Cacat spasial, atau upstream defect, muncul dari inkonsistensi status lahan di mana izin lokasi yang menjadi dasar KKPR diterbitkan di atas lahan yang terindikasi berada di zona kawasan hutan, bertentangan dengan (Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat, 2012) Barat Nomor 18 Tahun 2012. Inkonsistensi ini merupakan kegagalan pemerintah daerah dalam sinkronisasi RTRW, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UUPR, yang mengakibatkan penerbitan izin yang cacat secara spasial. Secara hukum, izin yang diperoleh di luar peruntukan tata ruang dikategorikan sebagai izin yang diperoleh secara tidak sah (maladministrasi izin). Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 195 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021, yang menyatakan bahwa dokumen KKPR dapat dibatalkan apabila terbukti diperoleh secara tidak sah.

b. Cacat Substantif (Hilir): Sanksi Administrasi Lingkungan (Pergub Sumbar 26/2018)

Cacat substantif, atau substantive defect, muncul karena kegiatan perkebunan kelapa sawit skala besar oleh PT Agrowiratama beroperasi tanpa Izin Lingkungan yang sah, padahal kegiatan tersebut termasuk kategori wajib Amdal atau UKL-UPL. Pelanggaran ini merupakan pelanggaran terhadap Pasal 36 ayat (1) UUPPLH, di mana izin lingkungan adalah prasyarat mutlak (condition precedent) untuk penerbitan izin usaha lainnya. Kewajiban ini diperkuat oleh Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 26 Tahun 2018, yang secara jelas mewajibkan UKL-UPL atau Amdal bagi perkebunan di atas 25 hektare di wilayah tersebut. Dualitas cacat hukum ini membuktikan bahwa mekanisme perizinan OSS-RBA pasca-UU CK berjalan secara paralel dan tidak sinkron, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan mengancam efektivitas pengawasan lingkungan hidup di tingkat daerah. Dualitas ini menegaskan pentingnya pendekatan integratif antara hukum tata ruang dan hukum lingkungan, agar proses perizinan tidak hanya memenuhi formalitas administratif, tetapi juga menjamin *substansi keadilan ekologis*.

Kajian Komparatif Efisiensi Rezim Sanksi Administratif

Perbandingan antara Rezim I (Pembatalan KKPR) dan Rezim II (Sanksi Lingkungan) menunjukkan perbedaan mendasar dalam titik tekan penegakan hukum, yurisdiksi, maupun efektivitas, namun bersifat komplementer.

a. Rezim I : Efektivitas Penertiban Tata Ruang (KKPR)

Pembatalan KKPR adalah mekanisme penertiban administratif hulu (upstream enforcement) yang bertujuan meniadakan dasar hukum penguasaan ruang yang cacat secara administratif. Efektivitas pembatalan KKPR dinilai tinggi karena sifatnya yang definitif, korektif, dan langsung memutus dasar legalitas ruang, sehingga seluruh aktivitas perusahaan otomatis tidak dapat dilanjutkan. Kewenangan pembatalan bersifat hierarkis, diusulkan oleh pemerintah daerah dan ditetapkan oleh Kementerian ATR/BPN sebagai otoritas pusat, menjadikannya penegakan hukum administratif tertinggi di bidang tata ruang.

Namun, implementasi penertiban tata ruang pasca-UU CK menghadapi tantangan. Penelitian oleh (Sutaryono et al., 2021) menunjukkan bahwa pelaksanaan penertiban pemanfaatan ruang secara umum tidak efektif dan memiliki kecenderungan berhenti pada temuan indikasi pelanggaran. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh regulasi turunan yang belum sepenuhnya operasional, terbatasnya pengawasan di lapangan, dan lemahnya kondisi serta status Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di bidang tata ruang.

b. Rezim II : Efektivitas Penertiban Lingkungan (Pergub Sumbar)

Sanksi administrasi lingkungan, diatur dalam UUPPLH dan Pergub Sumbar No. 26 Tahun 2018, bersifat penertiban hilir (midstream enforcement) yang fokus pada penegakan tanggung jawab terhadap dampak dan pemulihan ekologis. Sanksi ini bersifat punitif terhadap pelanggaran. (Susanti et al., 2023) berpendapat bahwa sanksi administratif, termasuk pencabutan izin, memiliki landasan hukum yang kuat dan menjadi instrumen penting untuk menciptakan efek jera. Kegiatan usaha perkebunan di kawasan hutan tanpa perizinan dikenai sanksi administratif bertingkat berupa Penghentian Sementara Kegiatan Usaha, Denda Administratif, dan/atau Paksaan Pemerintah.

Namun, efektivitas sanksi lingkungan di tingkat daerah terhambat. (Rahmawati et al., 2025) menyoroti kendala seperti kurangnya kepastian hukum dalam harmonisasi regulasi pusat-daerah, serta keterbatasan sumber daya pengawas lingkungan. Lebih lanjut, Venita (2025) menganalisis adanya krisis Pejabat Pengawas Lingkungan Hidup (PPLH) di daerah, minimnya alokasi anggaran, dan komitmen politik yang rapuh.

Integrasi Sanksi dan Kerangka Sinergis Penegakan Hukum

Perbandingan menunjukkan bahwa kedua rezim bersifat komplementer. Pembatalan KKPR berfungsi untuk mengoreksi aspek legalitas spasial; sementara sanksi lingkungan berfungsi untuk memulihkan kondisi ekologis dan menegakkan tanggung jawab korporasi. Oleh karena itu, keberhasilan penegakan hukum dalam kasus *dual legality defect* bergantung pada integrasi dua jalur sanksi tersebut secara simultan.

Strategi hukum yang ideal adalah menerapkan pembatalan KKPR oleh Kementerian ATR/BPN sebagai langkah awal yang mendesak untuk menutup celah legalitas spasial, diikuti segera oleh penegakan sanksi lingkungan oleh DLH dan KLHK untuk menuntut pertanggungjawaban dan pemulihan kerusakan ekologis. Model integratif ini selaras dengan prinsip *cooperative governance* dan bertujuan mewujudkan *keadilan ekologis* (*ecological justice*).

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa reformasi perizinan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menimbulkan disharmoni antara rezim hukum tata ruang dan lingkungan hidup. Sistem perizinan berbasis risiko (OSS-RBA) belum sepenuhnya mampu

mengintegrasikan aspek pengendalian ruang dan perlindungan lingkungan, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan ketidakpastian hukum.

Kasus PT Agrowiratama di Kabupaten Pasaman Barat memperlihatkan adanya *cacat legalitas ganda (dual legality defect)* akibat lemahnya koordinasi antarinstansi. Pembatalan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) terbukti lebih efektif dan cepat dalam menghentikan kegiatan usaha ilegal, sementara sanksi administratif lingkungan berperan penting dalam penegakan tanggung jawab dan pemulihan ekologis.

Kedua instrumen tersebut bersifat saling melengkapi dan perlu diterapkan secara terpadu agar penegakan hukum lingkungan menjadi lebih efektif. Sinergi antara hukum tata ruang dan lingkungan menjadi kunci untuk mewujudkan kepastian hukum dan prinsip *keadilan ekologis (ecological justice)* dalam pengelolaan ruang di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Barat, P. P. S. (2018). Peraturan Gubernur Sumatera Barat Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Jenis Rencana Usaha Dan/Atau Kegiatan Yang Wajib Memiliki Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup Dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup.

Indonesia, P. R. (2009). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Indonesia, P. R. (2021). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. 087066.

Kliklegal. (2025). Mengenal KKPR: Instrumen pengganti izin lokasi pasca berlakunya UU Cipta Kerja. https://kliklegal.com/mengenal-kkpr-instrumen-pengganti-izin-lokasi/

News, D. (2025). PT Agrowiratama Diduga Garap Ribuan Hektare Lahan Tanpa Izin di Pasaman Barat. https://www.dewantaranews.com/daerah/89914544491/terungkap-pt-agrowiratama-diduga-garap-ribuan-hektare-lahan-tanpa-izin-di-pasaman-barat?page=2

Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat. (2012). Peraturan Daerah Kabupaten Pasaman Barat Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Pasaman Barat Tahun 2011 - 2031. 1–82.

Perizinan Lingkungan Terintegrasi Pasca Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. (2022). Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan, 19(1), 33–47. https://doi.org/10.20886/jakk.2022.19.1.33-47

Rahmawati, I., Ayu, I. G., Rachmi, K., & Najicha, F. U. (2025). Pengaturan Ketentuan Sanksi Administratif Lingkungan Hidup Berdasarkan Perubahan Undang-Undang Cipta Kerja di Kota Surakarta. 6(2), 58–69.

Ruang, D. J. P. P. R. dan T. (2025). Ditjen PPTR bersama Ditjen Tata Ruang bahas pembatalan dan pencabutan kegiatan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR). Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. https://pptr.atrbpn.go.id

Sonata, D. L., Hukum, F., & Lampung, U. (2014). Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris : Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum. 8(1), 15–35.

Susanti, Z., Ramon, F., Brata, T. A., Rindang, S., Setyawan, A., Tinggi, S., Hukum, I., Adam, S., Tinggi, S., Hukum, I., Adam, S., Tinggi, S., Hukum, I., Adam, S., Tinggi, S., Hukum, I., & Adam, S. (2023). Tinjauan Yuridis Mengenai Sanksi Administratif Terhadap Pencabutan Ijin Dalam Undang-Undang Cipta Kerja. 11(2337), 101–111.

Sutaryono, S., Nurrokhman, A., & Dian, N. (2021). Penguatan Pelaksanaan Penertiban Pemanfaatan Ruang Pasca Terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja. c. https://doi.org/10.14710/jpk.9.2.154-165