

**POLITIK HUKUM PERIZINAN BERUSAHA DI DAERAH  
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 91/PUU-XVIII/2020  
DAN BERLAKUNYA UU NOMOR 6 TAHUN 2023**

*Ismah Naqiyyah*

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia

E-mail: ismah.naqiyyah@alumni.ui.ac.id

*Ghunarsa Sujatnika*

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia

E-mail: sujatnika.ghunarsa@ui.ac.id

**ABSTRAK**

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah diputus inkonstitusional bersyarat pada uji formil di Mahkamah Konstitusi dengan putusan nomor Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dengan diputusnya inkonstitusional bersyarat, berimplikasi pada tidak berlakunya undang-undang tersebut secara optimal. Hal tersebut dikarenakan di dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi memerintahkan untuk menanggukuhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, maupun menerbitkan peraturan pelaksana baru. Hal ini menjadikan UU Cipta Kerja hanya dapat dilaksanakan dengan peraturan pelaksana yang sudah disahkan saja, yang tentunya belum optimal. Hal ini menjadi hambatan bagi penyelenggara perizinan usaha di tingkat daerah, yang harus menyesuaikan dengan sistem perizinan yang baru, namun tanpa regulasi yang cukup. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan statute approach untuk mengetahui bagaimana pengaturan terkait perizinan berusaha di daerah sebelum dan setelah terbitnya UU Cipta Kerja dan pendekatan case approach untuk meneliti dampak diputusnya UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat pada proses perizinan berusaha di Daerah. Pemerintah Daerah selaku pelaksana di lapangan sesuai yurisdiksinya menjadi bingung dengan penyesuaian pelaksanaan UU Cipta Kerja yang dituntut cepat terlaksana, namun dengan dasar hukum peraturan pelaksana yang seadanya. Setelah penyesuaian oleh pemerintah daerah dilakukan, Pemerintah menerbitkan PERPPU Cipta Kerja yang kemudian merubah kembali pelaksanaan perizinan di lapangan.

**Kata kunci:** *Cipta Kerja, Pemerintah Daerah, Kewenangan, Perizinan, Desentralisasi.*

**A. PENDAHULUAN**

Pada Oktober 2020, Pemerintah bersama dengan DPR RI telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang dibentuk dengan metode omnibus untuk melakukan perubahan besar pada banyak undang-

undang termasuk Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal administrasi pemerintahannya. Tujuan dibentuknya UU Cipta Kerja ini adalah dalam rangka meningkatkan investasi, membuka lapangan pekerjaan, dan meningkatkan kemampuan tenaga kerja serta

memangkas rumitnya perizinan yang dianggap selama ini sebagai salah satu hambatan utama dalam investasi (Dzulfaroh 2020). Perubahan yang sangat banyak dan luasnya cakupan yang diatur dalam UU Cipta Kerja tanpa diimbangi dengan sosialisasi dari pemerintah dianggap dapat merugikan masyarakat dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, walaupun telah disahkan, masih banyak yang menyuarakan kontra terhadap UU ini. Dari segi pemerintahan daerah, UU Cipta Kerja dianggap menggerus dan menghilangkan roh otonomi daerah karena beberapa kewenangan pemerintah daerah telah ditarik kembali ke pemerintah pusat. Diantaranya mengenai perizinan, tata ruang, pengelolaan lingkungan hidup, dan lainnya (Bempah 2020).

Dalam pelaksanaannya, terjadi perubahan besar-besaran dalam sistem perizinan pada sektor usaha yang tadinya banyak diurus di pemerintah daerah, menjadi langsung dikelola oleh kementerian dengan hadirnya sistem *Online Single Submission* (OSS), yang mengintegrasikan seluruh pelayanan perizinan berusaha supaya tercipta standarisasi birokrasi perizinan di tingkat pusat dan daerah sehingga menciptakan pelayanan perizinan berusaha yang mudah, cepat dan terintegrasi. Walaupun diharapkan dapat mengintegrasikan

sistem perizinan di daerah dan pusat, namun pada kenyataannya justru mengalihkan seluruh kewenangan izin berusaha ke pemerintah pusat. Setelah terjadinya penyesuaian besar-besaran terhadap sistem perizinan berusaha pasca hadirnya UU Cipta Kerja, Pada 25 November 2021, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan *judicial review* tentang permohonan uji formil UU Cipta Kerja dan menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat (Konstitusi 2021). Dengan adanya putusan tersebut, timbul gejolak di tengah masyarakat terutama bagi pemilik modal dan usaha, juga diantara pemerintah daerah dalam hal pelaksanaan perizinan berusaha. Hal ini kemudian menjadi bumerang dalam pelaksanaan investasi di Indonesia karena terhambatnya proses izin usaha. Seiring berjalannya waktu, dengan banyaknya penyesuaian di pelaksanaan perizinan usaha, Pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang disahkan pada 30 Desember 2022, dan kemudian ditetapkan sebagai undang-undang oleh DPR RI pada 31 Maret 2023 sebagai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang. Tentunya

dengan adanya dua perubahan besar ini, terjadi perubahan besar dalam peraturan pelaksana perizinan usaha, yang tentunya berdampak pada pengusaha dan pemerintah daerah.

Artikel ini akan membahas bagaimana implikasi Putusan MK terhadap Perizinan Usaha di Indonesia setelah diputusnya UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat; dan bagaimana implikasi Putusan MK dan perubahan UU Cipta Kerja terhadap sistem perizinan di daerah. Tulisan yuridis-normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus/putusan (*case approach*), untuk mengetahui bagaimana pengaturan terkait perizinan berusaha di daerah sebelum dan setelah terbitnya UU Cipta Kerja. Sedangkan pendekatan kasus digunakan karena tulisan ini menggunakan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagai objek utama yang akan dikaji, sekaligus melihat bagaimana implementasi putusan ini pada praktik perizinan berusaha di daerah.

## **B. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

### **1. Pengaturan Perizinan Usaha Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

Pengaturan mengenai perizinan usaha sebelum disahkannya UU Cipta Kerja pertama kalinya pada tahun 2020, masih

mengacu kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Hal tersebut dikarenakan terdapat pembagian yang jelas mengenai otoritas pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Sehingga mengenai perizinan usaha pun mengikuti kewenangan yang diatur di dalam undang-undang tersebut. Selain itu, perizinan berusaha yang berlaku sebelum disahkannya UU Cipta Kerja pada tahun 2020, sudah mengenal sistem OSS yang diterbitkan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Namun dalam pelaksanaannya, tidak semua perizinan sudah bisa diurus dengan menggunakan sistem OSS. Urusan perizinan masuk ke dalam bentuk kewenangan yang diberikan kepada pemerintah yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya UU Pemda, pembagian wewenang dalam pengurusan perizinan didasari oleh penetapan mengenai otonomi daerah.

Otonomi daerah merupakan proses pelimpahan wewenang, perencanaan, pengambilan keputusan dari pemerintah pusat ke organisasi unit pelaksana di daerah, organisasi semi-otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah (Said 2008). Sehingga yang dimaksud adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya dengan

prakarsa sendiri untuk kepentingan masyarakat berdasar pada aspirasi rakyat dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal administrasi publik, otonomi daerah ini disebut sebagai *local state government* yaitu hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada (Yusran 2007).

Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Indonesia. Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah ini, dinyatakan pula bahwa otonomi daerah terbagi atas tiga asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Asas desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom dalam rangka NKRI. Asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, Sementara tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa,

dari pemerintah provinsi kepada kabupaten, atau kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang memberikan tugas tersebut.

Otonomi daerah adalah substansi dari pemerintahan dengan desentralisasi. Hubungan antara desentralisasi dengan otonomi daerah, digambarkan oleh Gerald S. Maryanov sebagai dua sisi mata uang (Juanda 2004). Penyelenggaraan pemerintah daerah melalui sistem desentralisasi dengan otonomi sebagai inti atau otonomi sebagai landasan utuh adalah hal yang mutlak dalam negara dengan sistem demokrasi. Dengan kata lain, desentralisasi bukan hanya mengenai pembagian kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan departemen-departemen pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus pengelolaan administrasi pemerintahan nasional. Hal ini karena desentralisasi selalu berkaitan dengan kemandirian atau status otonomi, sehingga setiap pembahasan tentang desentralisasi selalu disamakan atau berarti berbicara tentang otonomi (Manan 2004).

Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan

pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren merupakan Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah kabupaten/kota yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sementara itu, urusan pemerintahan konkuren sebagai kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Kewenangan dalam pemberian izin oleh pemerintah daerah termasuk ke dalam kewenangan mengenai urusan konkuren, yaitu kewenangan terkait urusan pemerintah yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota (Pemda 2014). Urusan pemerintah daerah yang termasuk dalam kewenangan urusan konkuren diatur dalam Pasal 12 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu terbagi menjadi 3 urusan, yaitu:

a. Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yang mencakup (1) pendidikan; (2) kesehatan; (3) pekerjaan umum dan penataan ruang; (4) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (5) ketenteraman,

ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (6) sosial.

b. Urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, yang mencakup (1) tenaga kerja; (2) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (3) pangan; (4) pertanahan; (5) lingkungan hidup; (6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (7) pemberdayaan masyarakat dan Desa; (8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (9) perhubungan; (10) komunikasi dan informatika; (11) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (12) penanaman modal; (13) kepemudaan dan olah raga; (14) statistik; (15) persandian; (16) kebudayaan; (17) perpustakaan; dan (18) kearsipan.

c. Urusan pemerintah pilihan, mencakup (1) kelautan dan perikanan; (2) pariwisata; (3) pertanian; (4) kehutanan; (5) energi dan sumber daya mineral; (6) perdagangan; (7) perindustrian; dan (8) transmigrasi.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah otonom telah diatur UU Pemerintahan Daerah dan lampirannya. Kewenangan daerah otonom

juga diatur dalam UU sektoral seperti kehutanan, pertambangan mineral dan batubara, perkebunan, dan UU sektoral lainnya. Urusan-urusan pemerintahan terutama dalam perizinan berusaha terdapat pada bidang sektoral merupakan sumber daya utama daerah yang bisa dijadikan sumber pendapatan asli daerah dan diharapkan dapat menggerakkan perekonomian masyarakat daerah. Dalam rangka mensinergikan antara kewenangan daerah dan kepentingan pusat, maka UU Pemerintahan Daerah menarik beberapa urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan pada bidang kehutanan, Energi Sumber Daya Mineral (ESDM), perkebunan, dan kelautan menjadi urusan pemerintahan sebagai kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup seperti kehutanan dan ESDM sudah tidak menjadi urusan daerah, terutama pada tingkat Kabupaten dan Kota.

Dalam pelaksanaannya, pelaku usaha masih menghadapi kesulitan dan masalah dalam memulai usaha di Indonesia, dengan menyatakan kesulitan-kesulitannya dalam mengurus perizinan berusaha. Beberapa catatan yang dapat diambil dari masalah yang dihadapi pelaku usaha adalah dikarenakan prosedur berusaha yang berbelit-belit, jenis dan jumlah perizinan yang banyak

dan harus diurus untuk satu jenis usaha, waktu memproses yang lama dari pemerintah yang berwenang, dan biaya yang tidak murah untuk memulai usaha, yang juga diperparah dengan maraknya korupsi di berbagai tingkat pemerintahan, sehingga biaya pengurusan izin yang ditanggung oleh pelaku usaha menjadi lebih mahal lagi (RI 2020). Walaupun sebagian pengurusan perizinan berusaha sudah menggunakan sistem OSS, namun masih terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan berlawanan. Sehingga dalam pelaksanaannya, menimbulkan konflik di lapangan dalam pengurusan perizinan, baik bagi pemerintah maupun pelaku usaha.

Sebelum berlakunya UU Cipta Kerja, peraturan mengenai perizinan berusaha dibuat oleh pemerintah daerah masing-masing dalam peraturan daerah, sebagai turunan dari peraturan pemerintah atau peraturan menteri di atasnya. Sehingga dalam tahap pelaksanaan, peraturan mengenai perizinan berusaha bisa sangat beragam dan berbeda-beda, tergantung regulasi yang berlaku di daerahnya. Oleh karena itu, pelaku usaha harus mengikuti peraturan perizinan berusaha yang berlaku di daerah usahanya, mengikuti otonomi daerah yang memberikan kewenangan ke pemerintah daerah tersebut.

## 2. Implikasi Putusan MK terhadap Perizinan Usaha di Indonesia

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja mendefinisikan Cipta Kerja sebagai upaya penciptaan kerja melalui usaha kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha, dan investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional (Indonesia 2020). Undang-undang ini dibentuk sebagai bentuk integrasi hukum yang ditujukan untuk merubah peraturan perundang-undangan yang telah ada, namun belum bisa mengefektifkan proses penciptaan lapangan kerja. Sehingga omnibus law dalam pembentukan hukum dan perumusan hukum ini adalah guna terciptanya iklim investasi yang ramah dan mudah agar terciptanya lapangan kerja. Teknik pembuatan *omnibus law* dalam peraturan perundang-undangan diartikan sebagai bentuk pembuatan undang-undang yang berkembang di negara yang menerapkan sistem hukum common law, yang diproyeksikan untuk mengubah atau mencabut banyaknya berbagai macam regulasi atau undang-undang sekaligus. Hal ini sebagai metode untuk mengatasi suatu permasalahan dalam harmonisasi suatu perundang-undangan baik itu seperti *over regulation*

atau banyaknya peraturan perundang-undangan dan juga *overlapping* atau banyaknya regulasi yang tumpang tindih. Hal ini bisa menjadi alternatif karena dirasa lebih efektif dalam mengharmonisasikan regulasi tanpa harus memakan waktu yang lama jika dilakukan dengan cara biasa.

Metode *omnibus law* ini dianggap bisa menjadi alternatif dalam menyederhanakan regulasi, mengingat banyaknya regulasi di Indonesia, sebagaimana data Bappenas semenjak tahun 2000 sampai 2015 saja, sebanyak 12.471 regulasi telah dikeluarkan oleh pemerintah, dengan Peraturan Menteri menjadi presentase terbanyak, yaitu sebesar 8.311 regulasi, kemudian Peraturan Pemerintah sebanyak 2.446 regulasi, begitupun halnya dalam lingkup daerah, Perda kabupaten/kota ada 25.575 regulasi dan Perda provinsi sebanyak 3.177 regulasi dan tentu hal ini sangat mungkin mengakibatkan banyaknya aturan perundang-undangan menjadi tidak harmonis satu dengan yang lainnya (Indoneisa 2019). Dalam hal Undang-undang Cipta Kerja diterbitkan, undang-undang ini mencabut dua undang-undang dan mengubah 82 undang-undang lainnya (<https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/149750/uu-no-11-tahun-2020> 2020).

Namun setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020

tentang Cipta Kerja pada 2 November 2020, perkara *judicial review* banyak diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Selain Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memutus inkonstitusional bersyarat, terdapat pula Perkara Nomor 87, 101, 103, 105, 107, 108/PUU-XVIII/2020, serta Perkara Nomor 3, 4, 5, 6, dan 55/PUU-XIX/2021 yang sama-sama memohonkan pengujian Undang-Undang Cipta Kerja (Mahkamah Konstitusi 2021).

Terhadap perkara selain perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, diputus oleh Mahkamah Konstitusi setelah dikeluarkannya Putusan atas perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat, sehingga seluruh perkara tersebut dinyatakan tidak dapat diterima dikarenakan pemeriksaan terhadap pengujian materiil tidak dapat dilanjutkan dikarenakan hilangnya objek permohonan (Mahkamah Konstitusi 2021). Melihat hal ini, Penulis melihat terdapat tendensi dari Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengambil jalan yang mudah, yaitu tidak mencapai tahap pemeriksaan terhadap pengujian materiil. Hal ini dapat dilihat dengan Mahkamah yang memilih untuk memutus Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang hanya memohonkan pengujian formil UU Cipta Kerja, untuk dijadikan dasar bagi putusan perkara yang

lainnya. Walaupun memang, dinilai dari segi efisiensi waktu dikarenakan Mahkamah diharuskan menghadapi perkara Pemilukada yang akan datang dalam waktu dekat, maka pengajuan permohonan pengujian formil yang dibatasi tenggang waktunya selama 45 hari setelah undang-undang di muat di lembaran negara dan pemeriksaannya yang dibatasi harus selesai dalam 60 hari dianggap akan lebih lebih cepat diputus demi memberikan kepastian hukum apakah undang-undang tersebut dibuat secara sah atau tidak. Jika dinyatakan tidak sah, maka undang-undang dapat dianggap batal sejak awal. Sehingga dari segi proses, maka penulis rasa Mahkamah memandang memutus uji formil menjadi lebih efektif dalam membatalkan undang-undang tersebut. Sehingga permohonan pengujian lain terhadap undang-undang ini pun menjadi tidak dapat diperiksa lebih lanjut.

Namun dalam pertimbangannya, Mahkamah memang menyatakan bahwa pilihan hukum tersebut dilakukan dengan cara mempertimbangkan prioritas dan memisahkan (*split*) proses pemeriksaan perkara ini antara permohonan uji formil dan permohonan uji materiil. Sehingga permohonan uji formil dapat diperiksa lebih dahulu tanpa terhalang kendala aturan pandemi dan tidak bertabrakan

dengan agenda Pemilukada (Konstitusi 2021).

### **3. Putusan Inkonstitusional Bersyarat oleh MK**

Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara yang mengabulkan permohonan pengujian undang-undang pemohon, berpedoman pada Pasal 56 ayat (3) dan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU MK, yang mana MK menyatakan Sebagian atau suatu undang-undang sepenuhnya bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat setelah dinyatakan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum (*legally null and void*). Namun ternyata berdasarkan penelitian dari Mahkamah Konstitusi terhadap putusan dari tahun 2003 hingga 2012, terdapat model-model lain pada putusan MK, yaitu konstitusional bersyarat, inkonstitusional bersyarat, dan *limited constitutional* (Syukri Asy'ari 2013). Dalam artikel ini, kita hanya akan membahas mengenai bentuk putusan inkonstitusional bersyarat.

Putusan inkonstitusional bersyarat atau *conditionally unconstitutional*, pertama kali diterapkan pada Putusan Perkara Nomor 4/PUU-VII/2009 yang

diputus tanggal 24 Maret 2009, terkait pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 58 huruf f UU Penda, yang melarang seseorang untuk dapat mencalonkan diri sebagai calon anggota DPR, DPD, dan DPRD serta sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala bila pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum mengikat karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih (Syukri Asy'ari 2013). Putusan inkonstitusional bersyarat dimaksudkan bahwa pasal yang dimohonkan untuk diuji dinyatakan inkonstitusional pada saat dibacakannya putusan, dan baru akan menjadi konstitusional apabila syarat yang ditetapkan oleh MK dipenuhi oleh addressaat putusan MK (Syukri Asy'ari 2013). Putusan inkonstitusional bersyarat dipilih untuk digunakan sebagai penguat putusan MK yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial, dikarenakan eksekusi putusan MK terkait pengujian undang-undang baru bisa dilaksanakan jika terdapat *political will* dari Adressaat putusan MK. Padahal MK dalam memberikan putusan sudah menyertakan pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan

dalam amar. Sayangnya, dengan adanya amar putusan atau dictum dinyatakan permohonan ditolak dalam sebuah putusan, seringkali addressat putusan MK menganggap tidak ada yang perlu ditindaklanjuti atau diimplementasikan dari putusan tersebut (Syukri Asy'ari 2013). Padahal putusan MK bersifat absolut dan mengikat. Oleh karenanya, MK mengeluarkan model putusan inkonstitusional bersyarat.

Jika ditelaah lebih lanjut, maka didapati bahwa Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengadopsi dua model putusan yang dijadikan fusi dalam amar putusannya. Tidak hanya menggunakan model inkonstitusional bersyarat, namun juga menggunakan model putusan *limited constitutional* atau putusan yang pemberlakuannya ditunda. Model putusan *limited constitutional* diterapkan dengan artian mentoleransi berlakunya sebuah peraturan yang sebenarnya bertentangan dengan konstitusi, namun dikarenakan adanya urgensi dari peraturan tersebut dan asas kebermanfaatan diperhatikan oleh Majelis Hakim MK, maka ditetapkan keberlakuan atau ketidakberlakuannya hingga batas waktu tertentu (Syukri Asy'ari 2013). Hal ini terlihat dari amar putusan Hakim MK yang menyatakan UU Cipta Kerja tidak memiliki kekuatan hukum mengikat

secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan ini diucapkan”.

Dalam putusan lain, *limited constitutional* pernah diputus dan diberlakukan secara terbalik dengan putusan pada UU Cipta Kerja ini. Pada putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang UU Cipta Kerja, UU Cipta Kerja dinyatakan tidak berlaku saat diputus dan dapat berlaku kembali dan memiliki kekuatan hukum mengikat dalam dua tahun jika tidak dilakukan perbaikan oleh DPR RI. Namun pada Putusan MK Nomor 016-PUU-IV/2006 yang membahas mengenai Pasal 53 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menyatakan bahwa pasal tersebut tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sampai diadakan perubahan paling lambat tiga tahun terhitung sejak putusan ini diucapkan. Perbedaan dari dua putusan tersebut, UU Cipta Kerja dinyatakan tidak berlaku terlebih dahulu dan diberikan batas waktu hingga berlaku Kembali. Sementara Pasal 53 UU KPK dinyatakan berlaku terlebih dahulu hingga dilakukan perbaikan dalam jangka waktu tiga tahun.

Putusan dengan model *limited constitutional* juga berisikan perintah

kepada DPR RI selaku pembentuk undang-undang untuk memperbaiki atau membentuk kembali produk hukum terkait sehingga tidak ada kekosongan hukum jika batas waktu telah tercapai. Dengan adanya batas waktu, MK jadi bisa memberikan dorongan kepada DPR RI dalam menerbitkan produk legislasi. Hal ini dapat membantu memperkuat putusan MK yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial mengenai hubungan kelembagaan.

#### 4. *Dissenting Opinion*

Putusan atas perkara nomor Nomor 91/PUU-XVIII/2020 diputus inkonstitusional bersyarat berdasarkan kepada pertimbangan Majelis Hakim yang jumlahnya lima dari sembilan orang. Sehingga terdapat empat Hakim Konstitusi yang memberikan pendapat berbeda atau *Dissenting Opinion* yaitu:

Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Anwar Usman berpandangan bahwa Indonesia kini tidak bisa dipetakan menganut sistem *civil law* atau *common law* saja, melainkan sudah menggunakan *mixed system*. Sehingga metode *omnibus law* yang biasa digunakan di negara dengan sistem hukum *common law*, bukan berarti tidak bisa diterapkan di Indonesia. Selain itu, dalam menghadapi perkembangan dan kebutuhan

masyarakat yang dinamis, maka dibutuhkan juga diterapkannya hukum progresif dalam untuk mengintegrasikan hukum dengan kebutuhan masyarakat. Kedua hakim menganggap kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara pada era global kini tidak bisa difasilitasi dengan hanya dalam pendekatan yang bersifat positivistik, legalistik, dan dogmatik, sehingga dibutuhkan pendekatan baru dalam berhukum yaitu pendekatan yang bersifat progresif dengan melakukan *rule breaking* sehingga dibutuhkan perubahan-perubahan yang bersifat paradigmatik (Syukri Asy'ari 2013). Oleh karena itu, metode *omnibus* dianggap tetap bisa diterapkan di negara Indonesia selama tidak bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Apalagi metode *omnibus* sudah sempat diterapkan pada tiga undang-undang sebelumnya, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 192 yang mencabut 15 peraturan perundang-undangan dan menyatakan tidak berlaku.
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan Pasal 43 yang mencabut 17 undang-undang dan menyatakan tidak berlaku.
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal

571 yang mencabut 3 undang-undang dan menyatakan tidak berlaku. Undang-Undang ini menggabungkan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Syukri Asy'ari 2013).

Selain itu, kelemahan dari UU Cipta Kerja dari sisi legal-formal dalam bentuk format dan *legal drafting*, haruslah dikesampingkan demi adanya kebutuhan mendesak dalam pembentukan undang-undang lintas sektoral, karena harmonisasi dari undang-undang dan peraturan pemerintah terkait yang jumlahnya sangat banyak, tentunya akan sulit untuk dilakukan dengan cara positivis-legalistic formal. Maka dibutuhkan diterapkannya hukum progresif di sini.

Terkait dengan diterimanya uji formil terhadap Undang-Undang Cipta Kerja ini, maka kedua hakim menganggap menjadikan tertutupnya kemungkinan untuk dilakukan pengujian materil yang justru lebih urgen untuk dibahas, yaitu mengenai ihwal ketenagakerjaan yang berkaitan dengan penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan pemenuhan (*to fulfill*)

hak konstitusional buruh, yakni terkait dengan upah, pesangon, outsourcing, dan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) yang permohonannya terdapat di dalam Perkara Nomor 103/PUU-XVIII/2020 (Syukri Asy'ari 2013).

Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh juga memberikan dissenting opinion bahwa kriteria yang digunakan untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dari segi formil adalah sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*), dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). Terkait dengan uji formil tersebut, maka semuanya telah terpenuhi bila melihat naskah akademis dan proses yang telah dilaksanakan di DPR RI. Sementara pengajuan uji formil terhadap UU Cipta Kerja banyak didasari oleh tidak sesuainya UU Cipta Kerja dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Apabila konstitusionalitas UU Cipta Kerja didasari oleh bahan uji berupa UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka hal ini bukanlah uji konstitusionalitas, melainkan pengujian undang-undang

terhadap undang-undang yang lainnya. Oleh karena itu, Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh justru memilih untuk memutus memberikan kesempatan kepada DPR RI untuk melakukan perbaikan terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 agar dimasukkan ke dalamnya mengenai omnibus law yang belum memiliki dasar hukum sebagai metode pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua hakim konstitusi tersebut juga menukil pendapat Ahli Pemerintah, Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., yang menyatakan bahwa metode *omnibus law* sudah digunakan di Indonesia sedari dulu dalam konteks penggantian 7000 peraturan perundang-undangan yang dibuat pada masa kolonialisme Belanda dengan bentuk pencabutan satu peraturan perundang-undangan lama dengan satu peraturan perundang-undangan baru; atau pemberlakuan satu peraturan perundang-undangan baru yang sekaligus mengganti atau memperbarui beberapa peraturan perundang-undangan yang lama (Syukri Asy'ari 2013). Hingga hasilnya, kini hanya tersisa sekitar 400 undang-undang peninggalan Belanda yang masih berlaku di Indonesia (Syukri Asy'ari 2013).

## 5. Implikasi pada Pelaksanaan Perizinan

Sementara itu, Pemerintah telah menyelesaikan 51 peraturan pelaksanaan UU Cipta Kerja dalam jangka waktu tiga bulan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 185 UU Cipta Kerja yang mengamanatkan penetapan peraturan pelaksanaan paling lama tiga bulan sejak UU Cipta Kerja mulai berlaku, yaitu pada 2 November 2020. Peraturan pelaksanaan yang pertama kali diselesaikan adalah dua Peraturan Pemerintah terkait Lembaga Pengelola Investasi, yaitu PP Nomor 73 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi dan PP Nomor 74 Tahun 2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola Investasi. Selanjutnya, diselesaikan juga 49 peraturan pelaksanaan yang terdiri dari 45 PP dan 4 Peraturan Presiden yang disusun bersama-sama oleh 20 kementerian/lembaga sesuai klasternya masing-masing. Kementerian/lembaga tersebut adalah: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Pertanian, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral,

Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kesehatan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, dan Transmigrasi, Kementerian Agama, Kementerian Komunikasi dan Informatika, dan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Dalam keterkaitannya dengan sistem perizinan, setelah disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja, pemerintah langsung membentuk peraturan pelaksana berupa:

- a. PP No. 5/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko
- b. PP No. 6/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah
- c. PP No. 7/2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan K-UMKM
- d. Perpres No. 10/2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, Pasal 22 ayat (2) mengatur mengenai praktek pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha yang terstandar dengan sistem OSS yang disediakan untuk masing-masing penerbit perizinan berusaha yang sesuai dengan kewenangannya, yaitu:

- a. Lembaga OSS
- b. Lembaga OSS atas nama Menteri / Kepala Lembaga
- c. Kepala DPMPTSP Provinsi atas nama Gubernur
- d. Kepala DPMPTSP Provinsi atas nama Bupati / Walikota
- e. Administrator KEK
- f. Badan Pengusahaan KPBPB

Namun dalam praktiknya, walaupun sistem OSS sudah hadir sejak tahun 2018, namun pasca disahkannya UU Cipta Kerja pada tahun 2020 memberikan perubahan yang sangat signifikan terhadap pelaksanaan perizinan berusaha di Indonesia. Sistem OSS Berbasis Risiko telah menerbitkan lebih dari 200 ribu Nomor Induk Berusaha (NIB) sejak digunakan pertama kali tanggal 4 Agustus 2021. Total penerbitan NIB selama periode 4 Agustus - 18 September 2021 pukul 07.30 WIB sebanyak 205.373 NIB (OSS UU Cipta Kerja Sudah Terbitkan Lebih Dari 200 Ribu Nomor Induk Berusaha t.t.). Materi muatan yang terkandung dalam UU Cipta Kerja telah nyata-nyata mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut terjadi ketika PP No. 5/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko mengalihkan sistem

perizinan kepada OSS yang berbasis di kementerian terkait, sehingga kewenangan pemerintah daerah mengenai perizinan tersebut secara pasti tereduksi dan bukan lagi masuk ke kewenangan pemerintah daerah. Di antara kewenangan pemerintah daerah yang ditarik menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah mengenai perizinan, tata ruang, pengelolaan lingkungan hidup, dan lainnya (Nurdin 2021).

Dengan adanya perubahan besar-besaran ini, menjadikan Pemerintah Daerah melakukan penyesuaian dalam hal pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan perizinan yang masih menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Sehingga sejak adanya UU Cipta Kerja, Pemerintah Daerah tidak lagi mengurus izin untuk kegiatan berusaha, bahkan sejak dimulainya pembuatan izin pemanfaatan ruang. Setelah terjadinya penyesuaian besar-besaran mengenai kewenangan perizinan pada Pemerintah Daerah, UU Cipta Kerja kemudian dinyatakan inkonstitusional bersyarat pada 25 November 2021 oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan uji formil yang dimohonkan ke MK. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa tata cara pembentukan UU Cipta Kerja tidak didasarkan pada cara dan metode yang pasti, baku, dan standar, serta sistematika pembentukan

undang-undang. Selain itu, pasca DPR dan Presiden menyetujui UU Cipta Kerja ini, terjadi perubahan penulisan beberapa substansi dalam UU tersebut. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, inkonstitusional bersyarat yang ditetapkan statusnya pada UU Cipta Kerja ini berarti pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan tersebut diucapkan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen (Mahkamah Konstitusi 2021). Terkait dengan hal ini, Mahkamah juga menyatakan bahwa apabila dalam tenggang waktu dua tahun DPR RI tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU Cipta Kerja, maka undang-undang, pasal-pasal, atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali (Mahkamah Konstitusi 2021).

Sementara terhadap Pemerintah, Mahkamah mengarahkan untuk meneguhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas terkait dengan UU Cipta Kerja, dan tidak membenarkan pula Pemerintah menerbitkan peraturan

pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja setelah diputus inkonstitusional bersyarat (Mahkamah Konstitusi 2021). Akibatnya, timbul gejala baru diantara para investor dan juga pihak pemerintah daerah. Ariyo Irahmana, yang merupakan Peneliti *Center of Trade, Industry, Investment Institute for Development of Economics and Finance* (Indef) menjelaskan bahwa putusan MK terhadap UU Cipta Kerja turut memengaruhi persepsi investor untuk menunggu perkembangan proses perbaikan UU Cipta Kerja tersebut, yang ditargetkan pemerintah bisa rampung awal tahun 2022. Sementara itu, Analisis Kebijakan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) Michico Tambunan mengatakan putusan MK memberikan gejala baru bagi proses transisi yang telah kepalang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal reformasi perizinan dan kemudahan berusaha, sehingga sulit lagi untuk melakukan penyesuaian kembali ditengah kekhawatiran adanya kekosongan hukum terkait perizinan. Sehingga pemerintah daerah lebih memilih untuk menunggu arahan formal mengenai mekanisme perizinan pasca putusan MK tersebut (Pasca Putusan MK soal UU Cipta Kerja, Investor dan Daerah Sama-Sama Wait and See t.t.).

Setelah terjadi proses transisi yang marak dan berdampak luas mengenai perizinan usaha pasca diputusnya UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat oleh MK, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Sementara apabila kita telaah ulang amanat MK dalam putusan mengenai UU Cipta Kerja, MK berusaha mendorong DPR RI untuk kembali membahas UU Cipta Kerja dengan tahapan yang benar, sesuai dengan proses tahapan formil pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan adanya *meaningful participation* dari masyarakat dalam menghadirkan demokrasi deliberatif dalam pembentukan undang-undang (Konstitusi 2021). Sehingga dalam hal ini, pemerintah melakukan tindakan ekstra konstitusional dengan menerbitkan PERPPU Cipta Kerja, yang tentunya mengesampingkan proses formil pembentukan undang-undang menurut UU No. 12 Tahun 2011 uga mengesampingkan partisipasi masyarakat dalam pembahasannya. Tentunya dengan dikeluarkannya PERPPU ini, menjadi tidak sejalan dengan putusan MK tersebut. Selain itu,

terdapat beberapa substansi yang berubah dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dengan diterbitkannya PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang sudah disetujui oleh DPR untuk disahkan menjadi undang-undang (<https://nasional.kontan.co.id/news/resmi-diundangkan-pemerintah-lanjutkan-implementasi-uu-cipta-kerja> t.t.).

Dalam pelaksanaannya, Staf Ahli Bidang Regulasi, Penegakan Hukum, dan Ketahanan Ekonomi Kemenko Perekonomian Elen Setiadi mengungkapkan, Pemerintah hanya akan menerbitkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang baru terkait substansi yang berubah saja (<https://nasional.kontan.co.id/news/resmi-diundangkan-pemerintah-lanjutkan-implementasi-uu-cipta-kerja> t.t.). PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 merubah beberapa substansi dari UU No. 11 Tahun 2020, yaitu terkait dengan pekerja alih daya, upah minimum, dan sertifikasi halal. Sementara, untuk substansi yang tetap sama dengan Undang-Undang Cipta Kerja sebelumnya, maka menggunakan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang sudah ada (Perppu Cipta Kerja, Nomor 6 Tahun 2023, BAB XV Ketentuan Penutup, Ps. 184 2023). Politik hukum yang dipilih dalam penerbitan peraturan pelaksana ini sudah sesuai

dengan prinsip efisiensi, walaupun justru penerbitan PERPPU Cipta Kerja tersebut masih jauh dari prinsip hukum yang responsif, yaitu prinsip yang memberikan peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi secara terbuka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga dapat lahir produk hukum yang memenuhi rasa keadilan bagi masyarakat.

Hingga tulisan ini dibuat, pemerintah masih menggunakan peraturan pelaksana mengenai perizinan usaha yang telah ada, yaitu peraturan pelaksana dari UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hal ini masih menunggu penyesuaian dari pembentukan peraturan pelaksana dari UU No. 6 Tahun 2023 terkait perubahan substansi yang ada. Namun kemungkinan implikasinya tidak begitu besar terhadap perizinan berusaha, dikarenakan substansi yang berubah tidak terkait dengan perizinan awal usaha, melainkan terkait dengan ketenagakerjaan dan sertifikasi halal.

## **6. Implikasi Putusan MK Terhadap Sistem Perizinan di Daerah**

Dikarenakan belum adanya perubahan peraturan pelaksana dari UU No. 6 Tahun 2023 dikarenakan tidak adanya perubahan substansi mengenai perizinan usaha, maka peraturan pelaksanaannya masih mengacu pada

peraturan pelaksana yang dibentuk atas UU No. 11 Tahun 2020, yaitu:

- a. PP No. 5/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko
- b. PP No. 6/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah
- c. PP No. 7/2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan K-UMKM
- d. Perpres No. 10/2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal

Selain karena peraturan peralihan dalam UU No. 6 Tahun 2023, namun juga disebabkan Putusan MK terhadap uji formil dari UU Cipta kerja memang tidak menghapuskan peraturan pelaksana yang telah terbit, melainkan hanya melarang Pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana lainnya mengenai pelaksanaan UU Cipta Kerja, hingga dilakukan perbaikan atau pembentukan ulang terhadap UU Cipta Kerja oleh DPR RI. Hal tersebut tentunya mensyaratkan bahwa peraturan pelaksana yang telah terbit masih berlaku dan dapat dilaksanakan. Namun kebijakan yang bersifat strategis haruslah ditangguhkan hingga terdapat landasan hukum yang sah.

Mengenai peraturan turunan di tingkat daerah, dikarenakan pembagian urusan pemerintahan pada UU Pemerintahan Daerah sudah diubah dan menyesuaikan dengan semua ketentuan UU Cipta Kerja, termasuk di dalamnya

sistem perizinan berusaha di daerah yang saat ini diatur oleh PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, maka yang menjadi rujukan utama kewenangan dalam urusan pemerintahan di daerah tidak lagi sepenuhnya mengacu pada lampiran UU Pemerintahan Daerah, namun juga didasarkan pada perubahan pada ketentuan-ketentuan sektoral dalam UU Cipta Kerja, walaupun UU Cipta Kerja telah dinyatakan inkonstitusional.

Urusan pemerintahan bersifat konkuren yang tadinya penyelenggaraan perizinan berusahanya di Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten dan kota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, kini tetap dinyatakan sebagai sektor perizinan berusaha yang kemudian masuk ke dalam urusan pemerintah pusat berdasarkan Pasal 26 UU Cipta Kerja sehingga pengurusan izinnya tetap mengacu pada peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja yang memang telah digunakan oleh pemerintah.

Namun, dalam hal mendefinisikan penangguhan kebijakan strategis dan berdampak luas sebagaimana terdapat dalam Putusan MK, maka terdapat celah dalam hal pemerintah menafsirkan sampai

tahap mana suatu kebijakan dianggap strategis. Di satu sisi, pemerintah memiliki otonomi dalam menilai kebijakannya. Sedangkan di sisi lain, MK membatasi gerak pemerintah. Sebagai contoh, pemberi modal yang dalam waktu dekat memiliki proyek untuk membangun Ibu Kota Negara dan tentunya bukan termasuk modal yang sedikit, apakah memberikan izin berusaha terhadapnya termasuk dalam kebijakan strategis? Sementara telah menjadi pengetahuan khalayak bahwa pembangunan IKN merupakan proyek strategis nasional. Tentunya hal ini menjadi dilema bagi pemerintah dalam mengurus perizinannya jika tidak ada landasan dasar hukum yang tepat untuk melaksanakannya.

Kendati demikian, Putusan MK mengenai UU Cipta Kerja ini tidak menyurutkan semangat investor untuk tetap membuka usaha, dikarenakan sudah adanya peraturan pelaksana dari UU Cipta kerja yang tetap berlaku dan tetap dilaksanakan dalam hal perizinan usaha. Selain itu pelaksanaan UU Cipta Kerja yang masih berlaku ini sangat memangkas proses perizinan di Pemerintah Daerah, sehingga investor dipermudah untuk membuka usaha di momen ini, dengan hanya mengurus perizinan berusaha melalui OSS dan pembuatan komitmen-komitmen untuk memenuhi persyaratan lainnya di kemudian hari (UU Cipta Kerja

Inkonstitusional Bersyarat, Proses Perizinan Investasi Tetap Berjalan t.t.).

Putusan MK tentang inkonstitusionalnya UU Cipta Kerja seakan-akan tidak berdampak pada teknis pelaksanaan di daerah. Dikarenakan dengan adanya peraturan pelaksana yang cukup, tidak ada yang berubah dari kewenangan perizinan berusaha yang telah ditarik ke pemerintah pusat melalui sistem OSS. Bukannya tidak ada masalah dengan tidak adanya perubahan setelah putusan MK, namun setelah sebelumnya UU Cipta Kerja merevisi Pasal 350 dari UU Pemda menjadi pelayanan berizinan berusaha wajib menggunakan sistem perizinan elektronik yang dikelola oleh pemerintah pusat, maka Pemerintah Daerah hanya diberi kewenangan untuk mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan sistem perizinan berusaha sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Apabila tidak dipenuhi, maka terdapat ancaman sanksi kepada Pemerintah Daerah yang tidak melaksanakan ketentuan tersebut. Dalam hal terdapat teguran tertulis dari Pemerintah Pusat yang tidak digubris oleh Kepala Daerah sebanyak dua kali berturut-turut, maka Pemerintah Pusat dapat mengambil alih kewenangan perizinan berusaha dari Gubernur. Gubernur juga diberi kewenangan untuk mengambil alih kewenangan perizinan

berusaha dari bupati/wali kota dalam hal terdapat situasi yang serupa (Dkk 2020).

Sementara, Pemerintahan Daerah juga dimasukkan muatan baru oleh UU Cipta Kerja yang berupa Pasal 402A yang mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah haruslah dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Cipta Kerja. Sehingga, semakin tergerusnya kewenangan perizinan di Pemerintah Daerah, dan semakin menguatnya kekuasaan Pemerintah Pusat, dalam hal ini berupa izin berusaha. Hal tersebut tentunya tidak sejalan dengan semangat desentralisasi dalam negara kesatuan yang membagi otonomi daerah. Hal ini lebih cocok dilihat sebagai sebuah usaha sentralisasi dalam lingkup perizinan berusaha, karena pada akhirnya, sebagian besar izin berusaha dialihkan kepada Pemerintah Pusat melalui Sistem OSS.

Pada sisi lain, Pemerintah Daerah selaku garda terdepan yang dekat dengan masyarakat dan lokasi berusaha yang sumber daya alamnya dimanfaatkan oleh pemilik usaha, berhadapan langsung dengan para pengusaha di lapangan. Sementara izin lingkungan di pelaksanaan UU Cipta Kerja sudah dihapuskan dan tidak lagi ada demi adanya kemudahan berusaha bagi para investor. Tentu saja hal ini merugikan masyarakat daerah

dikarenakan mudahnya perizinan usaha yang memanfaatkan sumber daya alam di daerah, namun perizinannya tanpa sepengetahuan otoritas daerah tersebut. Padahal yang terdampak paling awal apabila terdapat kerugian yang dihasilkan oleh pengusaha, adalah daerah dan masyarakatnya. Hal tersebut sejalan dengan hasil kajian dari Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) yang menyatakan bahwa pengusaha yang melakukan pembakaran lahan atau hutan hanya akan diberikan sanksi administrasi oleh Pemerintah. Selain itu, hak masyarakat untuk mengajukan gugatan atas kerusakan lingkungan hidup juga dibatasi dengan hanya membolehkan warga yang terdampak langsung dari kerugian lingkungan hidup saja yang dapat mengajukan gugatan (Walhi Nilai Omnibus Law Rampas Hak Rakyat atas Lingkungan t.t.). Sementara, jika terdapat kebakaran hutan atau kerusakan hutan, Pemerintah Daerah menjadi bingung untuk bersikap, dikarenakan kewenangan Pemerintah Daerah terhadap kehutanan telah ditarik ke Pemerintah Pusat. Selain itu, UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya pun telah menarik kewenangan Pemerintah Daerah di sektor pariwisata ke Pemerintah Pusat. Sehingga tidak ada lagi perizinan berusaha di sektor pariwisata yang masuk ke Pemerintah Daerah. Sehingga sulit juga bagi

Pemerintah Daerah untuk mendapatkan pemasukan daerah dari sektor pariwisata ini (RUU Cipta Kerja Hapus Kewenangan Pemda di Sektor Pariwisata t.t.).

Pada sisi lain pemerintah daerah juga memiliki kesulitan dalam melakukan deregulasi peraturan daerah mengenai perizinan berusaha setelah disahkannya UU Cipta Kerja. Direktur Deregulasi Penanaman Modal dan Investasi Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Dendy Apriandi menyatakan pada 23 Oktober 2021, bahwa Perda dan Perkada yang dibutuhkan untuk menyelaraskan dengan norma-norma yang diatur dalam UU Cipta Kerja, belum satupun peraturan daerah yang dibutuhkan untuk menjadi aturan pendukung selesai dan disahkan, antara lain peraturan mengenai rencana tata ruang, Perda kelembagaan, pendelegasian kewenangan, dan retribusi. Sementara di waktu yang sama, telah diterbitkan 51 aturan pelaksana dari UU Cipta Kerja. 47 diantaranya adalah dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) dan 4 peraturan presiden. Terdapat pula 194 peraturan menteri yang telah disahkan, diantaranya mengenai perizinan dan kemudahan berusaha antara lain, perizinan berbasis risiko, perizinan berusaha di daerah, kemudahan, perlindungan dan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah (UMKM), penyelenggaraan penataan ruang, dan lain-lain

(<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/441957/pemda-akui-banyak-hambatan-selaraskan-uu-cipta-kerja> t.t.). Namun setelah eskalasi pembentukan peraturan pelaksana tersebut, UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat pada tanggal 4 November 2021. Pada amar putusannya, MK memutuskan untuk menengguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hal ini tentunya menjadi hambatan bagi pemerintah daerah untuk menerbitkan peraturan pelaksana di daerah, karena tentunya Peraturan Daerah yang dibentuk pasti bersifat strategis dan berdampak luas. Sementara peraturan pelaksana yang ada, belum ada yang mencapai bahasan di tingkat teknis di daerah.

Sementara dengan diterbitkannya PERPPU Cipta Kerja yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 6 Tahun 2023, maka pemerintah daerah harus kembali melakukan penyesuaian dalam hal pelaksanaan undang-undang mengenai cipta kerja. Tentu pemerintah harus membuat peraturan pelaksana yang sinergi dengan UU Cipta Kerja yang baru. Walaupun dari segi konteks tidak banyak perubahan dari UU Cipta Kerja

yang lama, namun penyesuaian secara peraturan perundang-undangan tetap harus dilaksanakan. Tentunya hal ini jika tidak segera dilakukan percepatan, maka akan menghambat proses perizinan usaha yang diajukan. Perubahan pengaturan yang terus-menerus terjadi pun berdampak mengganggu stabilitas sektor usaha. Sehingga peran pemerintah dalam menetapkan peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja yang baru akan sangat dinanti oleh para pelaku usaha dan masyarakat.

### **C. SIMPULAN**

Ditetapkannya UU Cipta Kerja sebagai inkonstitusional bersyarat, tidak memberi dampak dan perubahan yang besar pada pelaksanaan sistem perizinan di pemerintahan daerah yang telah berjalan. Hal tersebut dikarenakan substansi UU Cipta Kerja yang diturunkan melalui peraturan pelaksanaannya, tetap berlaku dan dapat dilaksanakan sepanjang belum ada perubahan atas UU Cipta Kerja yang dibentuk oleh DPR RI. Walaupun telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat, kewenangan Pemerintah Daerah yang sudah ditarik ke Pemerintah Pusat melalui UU Cipta Kerja dan sistem OSS, tetap berlaku berdasarkan pada peraturan pelaksanaannya. Sehingga tetap terjadi

reduksi kewenangan Pemerintah Daerah dan hal tersebut seakan-akan berlawanan dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Yang terjadi kali ini justru sangat terlihat seperti adanya proses sentralisasi kewenangan dari Pemerintah Daerah ke Pemerintahan Pusat. Setelah diterbitkannya PERPPU No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja pada 30 Desember 2022 dan disahkan oleh DPR RI menjadi UU No. 6 Tahun 2023, maka PERPPU Cipta Kerja kembali berlaku dengan beberapa perbaikan di dalamnya. Namun hal ini berimplikasi pada harus dilakukan penyesuaian kembali mengenai peraturan turunan dari PERPPU tersebut yang tentunya juga mengharuskan adanya penyesuaian kembali di pemerintahan daerah. Hal ini dapat mengulang kembali kesulitan pemerintah daerah dalam membuat regulasi turunan mengenai perizinan berusaha di daerah.

Pemerintah harus bersegera dalam penyesuaian peraturan pelaksana sebagai turunan dari UU No. 6 Tahun 2023 yang telah disahkan, sehingga tidak ada tumpang tindih kewenangan dan kebingungan dalam pelaksanaan regulasi perizinan berusaha. Perlu dirumuskan kembali pembagian kewenangan perizinan berusaha antara Pemerintah Pusat dan Daerah, agar tidak

ada yang merasa dirugikan dan dibuat bingung sehingga menjadi saling lempar kewenangan, dan Pemerintah Daerah bisa kembali memiliki kemandirian fiskal dengan cara

memanfaatkan pendapatan dari sektor perizinan usaha.[]

\*\*\*

## DAFTAR PUSTAKA

- Bempah, Ramadhan Triyadi. 2020. "https://megapolitan.kompas.com/read/2020/10/17/10333561/6-kepala-daerah-anggap-uucipta-kerja-gerus-prinsip-otonomi." *kompas.com*.
- Dkk, Adithya Tri Firmansyah. 2020. "Hilangnya Sendi Demokrasi dan Otonomi Daerah Melalui Korporatokrasi UU Omnibus Law." *Widya Yuridika* 3(2): 136.
- Dzulfaroh, Ahmad Naufal. 2020. "https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06/190300665/kenapa-pemerintah-dan-dprngotot-mengesahkan-omnibus-law-uu-cipta-kerja?page=all." <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06/190300665/kenapa-pemerintah-dan-dprngotot-mengesahkan-omnibus-law-uu-cipta-kerja?page=all> (Juni 18, 2022).
- "https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/441957/pemda-akui-banyak-hambatan-selaraskan-uu-cipta-kerja."
- "https://nasional.kontan.co.id/news/resmi-diundangkan-pemerintah-lanjutkan-implementasi-uu-cipta-kerja."
- "https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/149750/uu-no-11-tahun-2020." 2020.
- Indoneisa, Bappenas dalam Pusat Studi Hukum dan Kebijakan. 2019. *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Jakarta: PSHK.
- Indonesia. 2020. *Undang-Undang Cipta Kerja, UU No. 11 Tahun 2020, Ps. 1 Ayat (1)*.
- Juanda. 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD Dan Kepala Daerah* (, ), hlm. Bandung: P.T Alumni.
- Konstitusi, Mahkamah. 2021. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*.
- Mahkamah Konstitusi. 2021. "MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia." <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816>.
- Manan, Bagir. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat studi hukum UII.
- Nurdin, Teguh Prasetio and Maharani. 2021. "Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." *Jurnal Kertha Semaya* 9(2): 314–29.
- "OSS UU Cipta Kerja Sudah Terbitkan Lebih Dari 200 Ribu Nomor Induk Berusaha." <https://bisnis.tempo.co/read/1507699/oss-uu-cipta-kerja-sudah-terbitkan-lebih-dari-200-ribu-nomor-induk-berusaha> (Juni 19, 2022).

- “Pasca Putusan MK soal UU Cipta Kerja, Investor dan Daerah Sama-Sama Wait and See.” <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211223/9/1481069/pasca-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja-investor-dan-daerah-sama-sama-wait-and-see> (Juni 19, 2022).
- Pemda, UU. 2014. *Undang-Undang Pemerintahan Daerah, UU No. 23 Tahun 2014, Ps. 9 Ayat (3)*.
- Perppu Cipta Kerja, Nomor 6 Tahun 2023, BAB XV Ketentuan Penutup, Ps. 184*. 2023.
- RI, DPR. 2020. *Naskah Akademis RUU Cipta Kerja, Draft 11 Februari 2020*.
- “RUU Cipta Kerja Hapus Kewenangan Pemda di Sektor Pariwisata.” [https://kbr.id/nasional/02-2020/ruu\\_cipta\\_kerja\\_hapus\\_kewenangan\\_pemda\\_di\\_sektor\\_pariwisata/102314](https://kbr.id/nasional/02-2020/ruu_cipta_kerja_hapus_kewenangan_pemda_di_sektor_pariwisata/102314) (Juni 19, 2022).
- Said, M. Mas’ud. 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*. Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah.
- Syukri Asy’ari, Dkk. 2013. *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI.
- “UU Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat, Proses Perizinan Investasi Tetap Berjalan.” <https://money.kompas.com/read/2021/11/29/163023626/uu-cipta-kerja-inkonstitusional-bersyarat-proses-perizinan-investasi-tetap> (Juni 19, 2022).
- “Walhi Nilai Omnibus Law Rampas Hak Rakyat atas Lingkungan.” <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200221013705-20-476636/walhi-nilai-omnibus-law-rampas-hak-rakyat-atas-lingkungan> (Juni 19, 2022).
- Yusran, Agus Yusoff dan Andi. 2007. *Desentralisasi Otonomi Luas ke Otonomi Terpimpin*. Pekanbaru: Suska Press.