

KEBIJAKAN PERIZINAN DI DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020

Moh. Bagus¹, Helga Nurmila Sari²
UIN Sunan Ampel Surabaya^{1,2}
moh.bagus@uinsby.ac.id¹, helgaelgasa@gmail.com²

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab dua problematika utama, yakni: Pelaksanaan perizinan berusaha di daerah pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja dan Menakar politik hukum nasional terkait perizinan berusaha di daerah pasca diterbitkannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 91/PUU/XVIII/2020 serta memberikan rule model kebijakan yang dapat diambil oleh pemerintah daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) melalui pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian menyatakan bahwa pelaksanaan perizinan di daerah pasca keberlakuan UU Cipta Kerja mengikuti ketentuan dalam PP No. 5 Tahun 2021 dan PP No. 6 Tahun 2021. Perizinan dengan rezim UU Cipta Kerja berpangkal pada pendekatan berbasis risiko (*risk based approach*) dengan 4 (empat) kualifikasi risiko, yakni: risiko rendah, risiko menengah rendah, risiko menengah tinggi dan risiko tinggi. Secara politik hukum nasional dengan adanya Immendagri No. 68 Tahun 2021, maka daerah tetap mempedomani dan melaksanakan ketentuan UU Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya.

Kata Kunci : Perizinan, UU Cipta Kerja, Politik Hukum Nasional.

ABSTRACT

The study aims to address two main problems: The implementation of permits to seek in the area after the Law Number 11 of Year 2021 on Copyright Work and National Laws regarding licensing in the region after the issuance of Constitutional Court decision Number: 91/PUU/XVIII/2020 and provide a rule model for policy that can be adopted by local governments. The study uses normative legal research via a case approach and a statute approach. The study findings state that the implementation of licensing in the regions after the implementation of the Copyright Act follows the provisions of Government Regulation No. 5 of Year 2021 and Government Regulation No. 6 of Year 2021. Licensing with the Labor Copyright Act regime is based on a risk-based approach with 4 (four) risk qualifiers: low risk, low risk, high and high risk. Politically, national law with the existence of Immendagri No. 68 of Year 2021, regional government still guides and implements the provisions for Copyright Work Law, and the regulations for its implementation.

Keywords: *Permits, Copyright Laws, National Legal Politics.*

Pendahuluan

Secara filosofis keberadaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) merupakan karya monumental yang didesain dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur baik secara materiil maupun spiritual. Langkah pembentukan UU Cipta Kerja tersebut, sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas daya saing dalam persaingan global dan mengurangi problematika dalam bidang usaha serta investasi, layaknya regulasi yang kompleks dan tumpah

tindih serta memiliki standar perizinan yang berbeda-beda.¹ Selain itu, keberadaan UU Cipta Kerja juga diharapkan mampu untuk menghidupkan geliat kegiatan usaha, memberikan perlindungan dan kesejahteraan pekerja, memberdayakan koperasi dan UMK-M serta percepatan proyek strategis nasional.

Pasca ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 20 November 2020, pemerintah setidaknya telah menerbitkan 49 peraturan pelaksana yang terdiri dari

¹D Nicky Fahrizal, "Analisis Kontekstual Terhadap Dua Putusan Mahkamah Konstitusi: Putusan MK No.

37/PUU-XVIII/2020 dan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020," no. 2 (2022): 1–18.

45 Peraturan Pemerintah (PP) dan 5 Peraturan Presiden (Perpres).² Dari keseluruhan peraturan pelaksana tersebut, PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah menjadi salah satu PP yang memiliki dampak luas terhadap pelaksanaan perizinan di daerah.

Keberadaan berbagai macam peraturan pelaksana tersebut setidaknya telah mendorong daerah untuk dengan segera melakukan penyesuaian dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya. Rizky Dian Novita menyatakan bahwa harmonisasi merupakan suatu mekanisme penyalarsan peraturan perundang-undangan yang hendak dan atau sedang disusun, agar peraturan sebagaimana dimaksud

sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.³

Selain itu, dalam beberapa peraturan pelaksana tersebut juga dituangkan batas waktu bagi daerah untuk membentuk peraturan pelaksana turunannya. Misalnya, PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko⁴ dan PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah⁵, yang masing-masing memberikan limitasi bagi daerah untuk membentuk produk hukum daerah dan melakukan penyesuaian terhadap PP sebagaimana dimaksud paling lama 2 (dua) bulan sejak PP tersebut diundangkan.

Sejalan dengan hal tersebut, tidak sedikit daerah berbondong-bondong melakukan penyesuaian terhadap pelaksanaan PP tersebut.

² Dikutip dari Website Sekretariat Kabinet Republik Indonesia: <https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/> pada tanggal 08 April 2022.

³ Risky Dian Novita Rahayu Rochim, "Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kebebasan Hakim," *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, 2015, 1–27.

⁴ Lihat Pasal 566 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang

Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6617).

⁵ Lihat Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6618).

Misalnya adalah Kota Surabaya melalui Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha, Perizinan Non Berusaha dan Pelayanan Non Perizinan. Peraturan Walikota yang telah diundangkan 1 Juli 2021 tersebut mengatur 3 (tiga) jenis pelayanan di Kota Surabaya. Salah satunya ialah terkait Perizinan Berusaha yang telah disesuaikan dengan ketentuan pada PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.

Seiring dengan berjalanya waktu, proses *judicial review* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja telah sampai pada puncaknya. Tepat pada tanggal 25 November 2021 Mahkamah Konstitusi melalui putusnya Nomor: 91/PUU-XVIII/2020 telah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja secara inkonstitusional bersyarat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi juga menanggukhan pelaksanaan dari undang-undang *a quo* dalam kaitanya dengan pelaksanaan

tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak diperkenankan menerbitkan peraturan pelaksana baru.

Keberadaan putusan Mahakamah Konstitusi tersebut telah menimbulkan konsekuensi hukum baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis keberadaan putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020 menjadi satu-satunya dan pertama kali adanya gugatan formil yang dikabulkan oleh Mahkamah, sehingga dalam hal ini dapat digunakan sebagai langgam pembangunan hukum nasional dalam rangka *checks and balances* bagi pembentukan undang-undang. Selain itu, secara praktis keberadaan putusan tersebut telah menimbulkan kekacauan, kerancuan dan kebingungan pada tahap pelaksanaan di daerah. Daerah yang telah menerbitkan peraturan pelaksana berupa Peraturan Daerah ataupun Peraturan Bupati/Walikota, dengan segala kewajibanya harus melaksanakan ketentuan tersebut, disisi lain tidak sedikit daerah yang masih dalam proses pembahasan, penyusunan dan penyesuaian terhadap PP No. 5 Tahun 2021 dan PP No. 6 Tahun 2021. Oleh karenanya,

dalam rangka menjawab kebutuhan hukum sebagaimana dimaksud, diperlukan kajian secara komprehensif dan sistematis guna memberikan solusi yang implemtatif terhadap pelaksanaan perizinan di daerah.

Penelitian ini secara khusus memberikan telaah terhadap implikasi diundangkanya UU Cipta Kerja dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap perizinan di daerah. Jenis penelitian yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif melalui pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa studi literatur atau kepustakaan. Setidaknya terdapat 2 (dua) bahan hukum yakni bahan hukum primer yang bersifat autoritatif dan bahan hukum sekunder yang digunakan sebagai penjelas bahan hukum primer. Bahan hukum yang diperoleh kemudian disusun dan dianalisis secara eksploratif-kualitatif untuk menjawab rumusan

permasalahan serta menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.

Pembahasan

Pelaksanaan Perizinan Berusaha di

Perizinan merupakan salah satu elemen penting dalam negara yang menjamin pentingnya akan kepastian hukum. Dalam praktik di Indonesia saat ini, pemerintah menempatkan perizinan sebagai bentuk kewajiban yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha untuk dapat melakukan kegiatan usaha secara legal (*license approach*).⁶

Oleh karenanya, Indonesia sebagai negara hukum senantiasa memperhatikan setiap pelaksanaan perizinan, terutama dalam dunia usaha. Sebelum era keberlakuan UU Cipta Kerja, setidaknya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan perizinan di Indonesia. Salah satunya ialah Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha. Perpres No. 91 Tahun 2017 tersebut merupakan

⁶ Pemerintah Republik Indonesia, "Naskah Akademis RUU Cipta Kerja,"

Journal of Chemical Information and Modeling 53, no. 9 (2019): 1689–99.

upaya simplifikasi perizinan yang dilakukan melalui beberapa hal.

Pertama, bentuk pelayanan, pengawasan (*end to end*) dan peran secara aktif serta partisipatif oleh pemerintah, baik pada tingkat nasional, kementerian maupun daerah provinsi ataupun kabupaten/kota dalam rangka penyelesaian hambatan pelayanan melalui satuan tugas. *Kedua*, pemenuhan persyaratan dalam bentuk *checklist* bagi daerah kawasan ekonomi khusus, kawasan industri ataupun pariwisata. *Ketiga*, reformasi peraturan perundang-undangan melalui evaluasi standar pelayanan pada tingkat nasional, kementerian maupun daerah provinsi dan kabupaten/kota. *Keempat*, sistem perizinan harus terkoneksi dan terintegrasi secara elektronik dengan *Online Single Submission* (OSS).⁷

Selain itu pemerintah juga telah mengeluarkan PP No. 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik sebagai legitimasi pelaksanaan perizinan melalui sistem elektronik secara nasional. Ketentuan

dalam PP ini setidaknya telah memangkas berbagai macam jenis perizinan, yang mulanya berjumlah 537 (lima ratus tiga puluh tujuh) menjadi 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) serta 362 (tiga ratus enam puluh dua) pelayanan non perizinan menjadi 215 (dua ratus lima belas).⁸ Namun keberlakuan berbagai macam kebijakan tersebut, ternyata belum mampu mengurai sekelumit problematika tentang perizinan.

Hal ini dapat terukur melalui data terkait rendahnya investasi yang ada di Indonesia, yakni sebesar 1,97 (satu koma sembilan puluh tujuh) persen dari rata-rata per tahun sebesar USD 1.417,8 (seribu empat ratus tujuh belas koma delapan) miliar (2012-2016) serta capaian target rasio investasi sebesar 32,7 (tiga puluh dua koma tujuh) persen (2012-2016), capaian tersebut di bawah target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebesar 38,9 (tiga puluh delapan

⁷ Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.

⁸ "Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik .

koma sembilan) persen pada tahun 2019.⁹

Tidak tercapainya target RPJMN sebagaimana dimaksud ternyata berpangkal dari banyaknya problematika normatif pada sisi benturan antar norma tentang perizinan. Kebijakan pemerintah yang berupa PP No. 24 Tahun 2018 dan Perpres No. 91 Tahun 2017 tidak mampu mengesampingkan ketentuan suatu Undang-undang yang menjadi dasar utama pelaksanaan berbagai macam jenis perizinan. Sehingga seirama dengan ajaran hierarki peraturan perundang-undangan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁰

Oleh karenanya, dalam rangka percepatan dan efektivitas pelayanan perizinan, pemerintah berupaya mensimplifikasi dan mengharmonisasi berbagai macam

ketentuan yang masih tumpang tindih, berbenturan norma ataupun inkonsistensi melalui UU Cipta Kerja sebagaimana telah diundangkan pada tanggal 20 November 2020. UU ini setidaknya telah mengubah kurang lebih 80 (delapan puluh) undang-undang dari berbagai sektor perizinan.¹¹ Sehingga perizinan yang mulainya berpangkal dari berbagai macam undang-undang menjadi tersentralisasi pada UU Cipta Kerja beserta dengan peraturan pelaksanaannya.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah menjadi salah satu dasar hukum pelaksanaan pelayanan perizinan oleh pemerintah baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi ataupun pemerintah kabupaten/kota. Ketentuan dalam PP

⁹ Ima Mayasari, "Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law Di Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 1, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401>.

¹⁰ Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan*

Perundang-Undangan, ed. Yayat Sri Hayati, Cet 1 (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019).

¹¹ Kementerian Investasi/BKPM, "UU Cipta Kerja Berikan Jalan Mudah Untuk Berinvestasi Di Indonesia," 2020. <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-berikan-jalan-mudah-untuk-berinvestasi-di-indonesia>.

ini juga mengamanahkan bahwa pelaksanaan perizinan harus disesuaikan dengan ketentuan yang ada pada PP sebagaimana dimaksud paling lama 2 (dua) bulan sejak PP ini diundangkan. Hal ini memiliki konsekuensi logis terhadap daerah untuk segera melakukan harmonisasi dan perubahan seluruh ketentuan perizinan baik melalui perda ataupun perbub/perwali.

Terlebih pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 503/3236/SJ tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, yang menyatakan bahwa *“Pemerintah Daerah yang belum menyesuaikan Perda dan Perkada sampai dengan tanggal 21 Juli 2021, agar melakukan langkah-langkah percepatan penyelesaiannya dengan berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri paling lama sampai dengan tanggal 25 Juni 2021”*. Keberadaan surat tersebut tentu menjadi cambuk bagi daerah untuk dengan segera melakukan percepatan dalam penyusunan produk hukum

yang seirama dengan ketentuan dalam UU Cipta Kerja.

Dalam rangka menindaklanjuti berbagai macam peraturan turunan UU Cipta Kerja tersebut, pemerintah daerah telah melakukan berbagai upaya layaknya Pemerintah Kota Surabaya melalui Perwali No. 41 Tahun 2021 telah melakukan penyesuaian terhadap PP No. 5 Tahun 2021 dan PP No. 6 Tahun 2021. Dalam Perwali tersebut telah secara tegas menyatakan bahwa kewenangan penandatanganan dan penyelenggaraan pelayanan perizinan berusaha, perizinan non berusaha dan pelayanan non perizinan, kecuali Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PKPLH) dan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (KKLH) dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP).¹²

Pelimpahan kewenangan penandatanganan tersebut tentu secara *mutatis mutandis* telah melimpahkan seluruh kewenangan Perangkat Daerah dalam

¹² Lihat ketentuan Pasal 6 ayat (1) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha,

Perizinan Non Berusaha dan Pelayanan Non Perizinan.

mengeluarkan izin kepada DPMPTP. Jikalau merujuk pada ketentuan dalam PP No. 6 Tahun 2021 maka substansi norma dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Perwali No. 41 Tahun 2021 tersebut telah sesuai dengan Pasal 7 PP No. 6 Tahun 2021.¹³

Konsep perizinan yang tertuang dalam PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko menggunakan paradigma berbasis risiko (*risk based*). Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 PP *a quo* yang dimaksud dengan perizinan berusaha berbasis risiko adalah perizinan berusaha berdasarkan tingkat risiko kegiatan. Secara umum tingkat risiko dan persyaratan perizinan berusaha yang terakomodir dalam PP No. 5 Tahun 2021 dapat dilihat melalui tabel sebagai berikut:

No	Tingkat Risiko	Perizinan Berusaha	Jumlah	Prosentase
1.	Risiko Rendah (RR)	Nomor Induk Berusaha (NIB)	707	31,00%
2.	Risiko Menengah Rendah (MR)	Nomor Induk Berusaha (NIB) dan Sertifikat Standar (SS) berupa Pernyataan Mandiri	458	20,09%
3.	Risiko Menengah Tinggi (MT)	Nomor Induk Berusaha (NIB) dan Sertifikat Standar (SS) yang harus diverifikasi oleh Kementerian/ Lembaga/ Pemerintah Daerah	670	29,39%

¹³ Lihat ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah menyatakan bahwa "Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di

4.	Risiko Tinggi (T)	Nomor Induk Berusaha (NIB), Izin yang harus disetujui oleh Kementerian/Lembaga/ Pemerintah Daerah, dan/atau Sertifikat Standar (SS) jika dibutuhkan.	445	19,52%
----	-------------------	--	-----	--------

Selain itu, lingkup jenis kegiatan usaha pada rezim UU Cipta Kerja juga telah dilimitasi melalui lampiran PP No. 5 Tahun 2021 dengan mengacu pada Kualifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI). Maka dengan adanya limitasi tersebut setiap permohonan izin usaha akan terintegrasi melalui OSS dengan kode KBLI masing-masing.

Dari aspek pengawasan setidaknya PP No. 5 Tahun 2021 telah membagi menjadi 2 (dua) domain. *Pertama*, untuk jenis usaha dengan risiko rendah dan risiko menengah rendah hanya dilakukan pembinaan dan pengawasan melalui sistem OSS. *Kedua*, untuk jenis usaha risiko menengah tinggi dan risiko tinggi harus dilakukan verifikasi standar oleh Pemerintah Daerah.

Menakar Arah Kebijakan Nasional dan Model Kebijakan Daerah Pasca Putusan Mahkamah

Daerah provinsi dilaksanakan oleh DPMPTSP provinsi dan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh DPMPTSP kabupaten/kota.

Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Kebijakan pemerintah melalui UU Cipta Kerja telah menciptakan pembaharuan dan terobosan hukum dalam praktik hukum dan ketatanegaraan di Indonesia. UU Cipta kerja merupakan salah satu hasil karya monumental pemerintah yang digunakan sebagai legalitas pelaksanaan kegiatan usaha dalam rangka simplifikasi, harmonisasi dan penyederhanaan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang yang disusun melalui mekanisme *omnibus law*¹⁴ ini setidaknya telah menelurkan 49 (empat puluh sembilan) peraturan pelaksana yang telah diterbitkan dalam rangka pelaksanaan undang-undang *a quo*. Keberadaan berbagai macam peraturan pelaksana tersebut tentu telah memberikan dampak bagi pelaksanaan pelayanan perizinan di daerah. Misalnya Pemerintah Kota Surabaya melalui Peraturan Walikota Nomor 41 Tahun 2021 tentang

Perizinan Berusaha, Perizinan Non Berusaha dan Pelayanan Non Perizinan yang telah disesuaikan pelayanan perizinanya dengan ketentuan terbaru, baik PP No. 5 Tahun 2021 maupun PP No. 6 Tahun 2021.

Secara historis praktik penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui mekanisme *omnibus law* sebenarnya bukanlah hal baru. Hal ini dapat kita lihat melalui pembentukan UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mana telah merubah dan mencabut 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang lain, diantaranya ialah UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁵

¹⁴ Omnibus Law merupakan sebuah praktik penyusunan peraturan perundang-undangan, yang banyak dilakukan di negara-negara yang menganut sistem *common law/anglo saxon* seperti Amerika, Kanada, Inggris, Filipina dan lainnya. Prosesnya disebut *Omnibus Legislating* dan produknya disebut *Omnibus Bill*. Kata

Omnibus berasal dari bahasa latin yang artinya segalanya atau semuanya (*for everything Omnibus Law*).”

¹⁵ Menurut Bryan A. Garner dalam *Black's Law Dictionary* "Omnibus Law a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an "omnibus judgeship bill" covering all proposals for new

Namun, praktik penyusunan peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *omnibus law* dalam UU Cipta Kerja tidak semulus apa yang diharapkan oleh pemerintah. Mahkamah Konstitusi melalui putusnya Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dengan syarat harus dilakukan perbaikan paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan.¹⁶ Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.¹⁷

Sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan penafsir final konstitusi (*the final of interpreter of the constitution*) Mahkamah Konstitusi berkewajiban

untuk menguji permohonan *judicial review* yang diajukan oleh seluruh warga negara tanpa adanya pembedaan baik ras, politik, suku maupun agama.¹⁸ Oleh karena itu, meskipun semangat pembentukan UU Cipta Kerja didasari sebagai upaya percepatan pelayanan perizinan melalui penyederhanaan peraturan perundang-undangan, tetap tidak diperbolehkan bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum layaknya keterbukaan dan partisipatif sebagaimana dituangkan dalam konstitusi dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebenarnya praktik pengujian undang-undang secara formil di Mahkamah Konstitusi bukanlah suatu hal yang baru. Mahkamah melalui putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 telah memperluas penafsiran terhadap batu uji pengujian UU selain UUD NRI 1945 yakni juga UU No. 12

judgeships or an "omnibus crime bill" dealing with different subjects such as new crimes and grants to states for crime control". Dikutip dalam Rosida Diani, "Kedudukan Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" 3, no. 2 (2020): 212–26, <https://kompas.com/tren/read/2019/10/22/apa-itu->.

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 DEMI," *Mk*,

2021, 1–327, https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8240_1637826598.pdf.

¹⁷ Lihat Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁸ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekertariat Jendral Mahkamah Konstitusi*, 2010.

Tahun 2011 dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹⁹ Konsekuensi logis dengan penafsiran tersebut, selain kewenangan pengujian materiil mahkamah juga memiliki kewenangan pengujian secara formil yang bertujuan untuk mengukur apakah suatu pembentukan peraturan perundang-undangan telah memenuhi ketentuan dalam undang-undang yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

Setidaknya mahkamah telah melakukan 4 (empat) kali pengujian UU secara formil, diantaranya ialah:

- 1) Pengujian terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris,
- 2) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung,
- 3) UU No. 14 Tahun 2014 tentang MD3, dan
- 4) UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Secara komprehensif akan diuraikan dalam tabel berikut:

Nomor Putusan	Perkara	Pertimbangan MK	Amar Putusan
No. 009-014/PUU-III/2005	Uji formil UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris	Dalil pembuktian tidak cukup beralasan	Permohonan ditolak
No. 27/PUU-III/2009	Uji formil UU No. 3 Tahun 2009 tentang	Bahwa proses pembentuk undang-undang yang	Terdapat cacat formil, namun demi kebermanfa

VII/2009	Mahkamah Agung	didasarkan pada Peraturan Tata Tertib dan kebiasaan DPR dianggap tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Mahkamah berpendapat bahwa terdapat cacat prosedur dalam proses pembentukan UU yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, harus difahami sebagai koreksi atas pembentukan UU.	atan hukum tetap berlaku.
No. 79/PUU-XII/2014	Uji Fprmil UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3	Mahkamah tidak secara langsung melakukan uji formil berdasarkan ketentuan yang ada dalam UU No. 10 Tahun 2004, karena apabila hal tersebut dilaksanakan, Mahkamah akan melakukan pengujian undang-undang terhadap undang-undang.	Permohonan tidak dapat diterima
No. 001-021-022/PUU-I/2003	Uji materiil Pasal 16, Pasal 17 ayat (3) dan Pasal 68 UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan	Meskipun pengujian yang dimohonkan oleh para pemohon adalah pengujian materiil, yakni Pasal 16, Pasal 17 ayat (3) dan Pasal 68 UU Ketenagalistrikan. Mahkamah berpendapat bahwa Pasal sebagaimana dimaksud merupakan jantung dari UU Ketenagalistri	Permohonan uji formil ditolak Permohonan uji materiil dikabulkan

¹⁹ "Lihat Putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.

		kan. Sehingga Mahkamah menyatakan bahwa UU Ketenagalistrikan bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selanjutnya dalam rangka mengisi kekosongan hukum (<i>rechtsvacuum</i>), maka UU No. 15 Tahun 1985 berlaku kembali, karena Pasal 70 UU No. 20 Tahun 2022 yang menyatakan tidak berlakunya UU No. 15 Tahun 1985 termasuk ketentuan yang dinyatakan dicabut dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.	
--	--	--	--

Keempat putusan MK tersebut menandakan bahwa pengujian formil suatu UU di Indonesia bukanlah suatu hal yang baru, melainkan sudah beberapa kali dilakukan. Keberadaan putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait uji formil UU Cipta Kerja telah menciptakan ketidakpastian hukum bagi penyelenggaraan perizinan di daerah. Mahkamah selain menyatakan bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”, juga memutuskan bahwa UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan. Putusan mahkamah tersebut mengandung irama putusan fiktif positif sebagaimana dalam praktik hukum administrasi negara. Meskipun mahkamah menyatakan bahwa UU *a quo* inkonstitusional, akan tetapi mahkamah juga memberikan limitasi waktu untuk perbaikan.²⁰

Selain itu, mahkamah juga memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan, dan manakala dalam tenggang waktu sebagaimana dimaksud tidak dilakukan perbaikan maka UU *a quo* dinyatakan inkonstitusional secara permanen serta seluruh UU yang diubah dan/atau dicabut oleh UU Cipta Kerja akan berlaku kembali. Terakhir

²⁰ Surya Mukti Pratama, “Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif,”

RechtsVinding Online, no. November (2020).

mahkamah juga menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan.

Jikalau dibaca secara normatif, maka sederhananya pemerintah daerah saat ini tetap dapat melaksanakan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan dalam substansi PP No. 5 Tahun 2021 dan PP No. 6 Tahun 2021 akan tetapi tidak boleh membentuk peraturan baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Namun kebijakan tersebut justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan kondisi stagnansi dalam pelayanan perizinan di daerah.

Oleh karenanya, Kemendagri telah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri (Immendagri) Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja. Dalam Immendagri tersebut setidaknya memuat 4 (empat) amar perintah untuk Kepala Daerah.

Pertama, daerah tetap mempedomani dan melaksanakan UU Cipta Kerja beserta dengan seluruh peraturan pelaksanaannya. *Kedua*, daerah harus dengan segera melakukan perubahan, pencabutan atau melakukan penyusunan baru baik berupa Perda ataupun Perkada sebagai tindaklanjut atas UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya. *Ketiga*, dalam penyusunan Perda ataupun Perkada harus mempedomani asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Permendagri No. 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. *Keempat*, daerah dalam penyusunan Perda ataupun Perkada agar melakukan penyederhanaan regulasi terhadap pengaturan sejenis.

Berdasarkan substansi Immendagri tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa politik hukum kebijakan pemerintah pusat masih tetap meyakini bahwa UU Cipta Kerja

secara materiil tidak inkonstitusional dan keberadaan UU Cipta Kerja dapat memberikan kebermanfaatn baik secara materiil atau immateriil bagi masyarakat terutama dalam bidang usaha. Disisi lain Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat telah menyusun dan melakukan Perubahan Kedua UU No. 12 Tahun 2011, dimana substansi dari RUU tersebut mengakomodir metode *omnibus law* dalam penyusunan produk hukum di Indonesia.²¹

Sehingga sampai titik ini terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah: *pertama*, pemerintah daerah tetap melaksanakan pelayanan perizinan sebagaimana yang saat ini telah dilaksanakan. *Kedua*, bagi daerah yang telah dan atau sedang melakukan harmonisasi dan penyesuaian terhadap peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja, tetap dilaksanakan sebagaimana mestinya akan tetapi harus dibatasi dengan

tidak disahkannya Perda maupun Perkada sebagaimana dimaksud, hal ini merupakan upaya preventif agar tidak bertentangan dengan putusan MK terkait dengan penangguhan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan menerbitkan peraturan pelaksana baru berkaitan UU Cipta Kerja.

Kesimpulan

Sejak diundangkan dan diberlakukanya UU Cipta Kerja oleh pemerintah pada tanggal 20 November 2020 telah mengubah seluruh kewenangan dan mekanisme pelaksanaan perizinan di daerah. Perizinan di daerah yang semula difasilitasi dan dikeluarkan oleh masing-masing Perangkat Daerah telah dilimpahkan kewenangnya melalui Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). Perizinan pasca diterbitkanya UU Cipta Kerja, PP No.

²¹ Lihat ketentuan dalam Pasal 1 angka 2a. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (2022), menyatakan bahwa "*Metode Omnibus adalah metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan menambah materi muatan baru,*

mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan, dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu".

5 Tahun 2021 dan PP No. 6 Tahun 2021 juga menggunakan paradigma berbasis risiko (*risk based approach*) dan dikualifikasikan menjadi 4 (empat) jenis risiko, diantaranya ialah risiko rendah, risiko menengah rendah, risiko menengah tinggi dan risiko tinggi.

Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas pengujian formil UU Cipta Kerja telah menciptakan paradigma baru dalam perkembangan hukum nasional. Mahkamah telah menciptakan langgam bagi pembaharuan hukum nasional dengan mengabulkan permohonan uji formil suatu peraturan perundang-undangan. Kaitanya dengan perizinan di daerah, putusan mahkamah sebagaimana dimaksud juga telah menciptakan ruang stagnansi bagi daerah dalam memberikan pelayanan perizinan bagi masyarakat. Oleh karenanya, keberadaan Immendagri No. 68 Tahun 2021 merupakan secerah cahaya bagi daerah untuk tetap optimis melaksanakan ketentuan amanah dalam UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya. Disisi lain terdapat beberapa hal yang dapat

dilakukan oleh pemerintah daerah: *pertama*, pemerintah daerah tetap melaksanakan pelayanan perizinan sebagaimana yang saat ini telah dilaksanakan. *Kedua*, bagi daerah yang telah dan atau sedang melakukan harmonisasi dan penyesuaian terhadap peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja, tetap dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Daftar Pustaka

Jurnal

- D Nicky Fahrizal, “Analisis Kontekstual Terhadap Dua Putusan Mahkamah Konstitusi : Putusan MK No. 37/PUU-XVIII/2020 dan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020,” no. 2 (2022): 1–18.
- Risky Dian Novita Rahayu Rochim, “Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan Tentang Kebebasan Hakim,” *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, 2015, 1–27.
- Ima Mayasari, “Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law Di Indonesia,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9,

no. 1 (2020): 1,
<https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401>.

Rosida Diani, "Kedudukan Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" 3, *Sol Justicia* Vol. 3 No. 2 (2020): 212–26.

Surya Mukti Pratama, "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif," *RechtsVinding Online*, no. November (2020).

Buku

Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Yayat Sri Hayati, Cet 1 (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2019).

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi*, 2010.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Hakim

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis

Risiko (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6617).

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6618).

Pemerintah Republik Indonesia, "Naskah Akademis RUU Cipta Kerja," *Journal of Chemical Information and Modeling* 53, no. 9 (2019): 1689–99.

Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 210).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia
Nomor 6215) .

Peraturan Walikota Surabaya Nomor
41 Tahun 2021 tentang
Perizinan Berusaha, Perizinan
Non Berusaha dan Pelayanan
Non Perizinan (Berita Daerah
Kota Surabaya Tahun 2021
Nomor 41).

Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 27/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 009-014/ PUU-III/2005

Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 27/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 79/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 001-021-022/PUU-
I/2003.

Internet

Dikutip dari Website Sekretariat
Kabinet Republik Indonesia:
[https://setkab.go.id/daftar-
tautan-49-aturan-pelaksana-uu-
cipta-kerja/](https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/) pada tanggal 08
April 2022.

Kementerian Investasi/BKPM,
“UU Cipta Kerja Berikan Jalan
Mudah Untuk Berinvestasi Di

Indonesia,” 2020.
[https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/
detail/berita/uu-cipta-kerja-berikan-
jalan-mudah-untuk-berinvestasi-di-
indonesia.](https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-cipta-kerja-berikan-jalan-mudah-untuk-berinvestasi-di-indonesia.)