

Regional Licensing Policy Following the Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020

Moh. Bagus¹, Helga Nurmila Sari²

UIN Sunan Ampel Surabaya

*Corresponding Author: moh.bagus@uinsby.ac.id

Article	Abstract
Keywords: <i>Permits, Copyright Laws, National Legal Politics</i> Article History Received: Sept 3, 2025; Revised: Oct 21, 2025; Accepted: Nov 19, 2025; Published: Dec 19, 2025	<i>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.</i>

©2025 by the author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Kebijakan Perizinan di Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/Puu-Xviii/2020

Artikel	Abstrak
Kata Kunci: Perizinan, UU Cipta Kerja, Politik Hukum Nasional.	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 (<i>normative legal research</i>) melalui pendekatan kasus (<i>case approach</i>) dan pendekatan perundang-undangan (<i>statute approach</i>). 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 (<i>risk based approach</i>) 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.

PENDAHULUAN

Secara filosofis, pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) merupakan bagian dari agenda reformasi regulasi yang bertujuan menciptakan iklim investasi dan dunia usaha yang lebih kondusif sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Kehadiran undang-undang ini diarahkan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera melalui penyederhanaan regulasi, peningkatan daya saing nasional, serta penyelesaian berbagai persoalan yang selama ini menghambat kegiatan usaha, seperti tumpang tindih peraturan, kompleksitas perizinan, dan perbedaan standar perizinan di berbagai sektor.¹ Selain itu, UU Cipta Kerja diharapkan mampu mempercepat pertumbuhan investasi, memperluas kesempatan kerja, meningkatkan perlindungan tenaga kerja, memperkuat pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), serta mendukung percepatan pelaksanaan proyek strategis nasional.

Setelah diundangkan pada 2 November 2020, pemerintah secara bertahap menerbitkan berbagai regulasi pelaksana guna mengimplementasikan ketentuan dalam UU Cipta Kerja. Hingga tahap awal implementasinya, telah diterbitkan 45 Peraturan Pemerintah (PP) dan 4 Peraturan Presiden (Perpres) sebagai instrumen operasional pelaksanaan undang-undang tersebut.² Di antara berbagai regulasi tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko serta Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah merupakan dua regulasi yang memiliki pengaruh signifikan terhadap penyelenggaraan sistem perizinan di tingkat daerah.

Lahirnya kedua peraturan pemerintah tersebut menuntut pemerintah daerah untuk segera melakukan penyesuaian terhadap berbagai produk hukum daerah agar selaras dengan kerangka hukum nasional yang baru. Penyesuaian tersebut merupakan bagian dari proses harmonisasi peraturan perundang-undangan guna memastikan tidak adanya pertentangan norma antarperaturan. Rizky Dian Novita menjelaskan bahwa harmonisasi merupakan mekanisme penyesuaian terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang maupun akan disusun agar sesuai dengan prinsip-prinsip hukum serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.³

Selain mengatur substansi penyelenggaraan perizinan, kedua peraturan pemerintah tersebut juga memberikan batas waktu kepada pemerintah daerah untuk menyusun regulasi pelaksana di tingkat daerah. PP Nomor 5 Tahun 2021 maupun PP

¹ 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.

² Dikutip dari Website Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, *Daftar Tautan 49 Aturan Pelaksana UU Cipta Kerja*, <https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/>, diakses pada 8 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.

Nomor 6 Tahun 2021 secara tegas mengamanatkan agar pemerintah daerah melakukan penyesuaian terhadap produk hukum daerah paling lama dua bulan sejak kedua peraturan tersebut diundangkan.⁴ Ketentuan tersebut menunjukkan adanya dorongan kuat bagi pemerintah daerah untuk segera melakukan harmonisasi regulasi sebagai bagian dari implementasi sistem perizinan berbasis risiko.

Sebagai tindak lanjut atas kebijakan tersebut, berbagai pemerintah daerah mulai melakukan penyesuaian terhadap regulasi perizinan yang berlaku di wilayahnya masing-masing. Salah satu contohnya adalah Pemerintah Kota Surabaya yang menetapkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha, Perizinan Nonberusaha, dan Pelayanan Nonperizinan. Peraturan yang diundangkan pada 1 Juli 2021 tersebut mengatur mekanisme pelayanan perizinan yang telah disesuaikan dengan ketentuan PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 6 Tahun 2021, sehingga menjadi salah satu bentuk implementasi kebijakan perizinan berbasis risiko di tingkat daerah.

Namun demikian, implementasi UU Cipta Kerja mengalami perkembangan yang signifikan setelah Mahkamah Konstitusi memutus perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 pada tanggal 25 November 2021. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Mahkamah juga memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan terhadap proses pembentukannya dalam jangka waktu tertentu serta menanggukuhkan pelaksanaan kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas berdasarkan undang-undang tersebut, termasuk melarang pembentukan peraturan pelaksana baru sampai dilakukan perbaikan sesuai dengan amar putusan.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menimbulkan konsekuensi hukum yang cukup kompleks, baik secara teoritis maupun praktis. Dari perspektif teoritis, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menjadi putusan pertama Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan pengujian formil terhadap suatu undang-undang. Oleh karena itu, putusan ini memiliki arti penting sebagai preseden dalam penguatan prinsip *checks and balances* terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Di sisi lain, secara praktis putusan tersebut menimbulkan berbagai persoalan dalam implementasi kebijakan di daerah. Sebagian pemerintah daerah telah lebih dahulu menerbitkan peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah sebagai tindak lanjut dari PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 6 Tahun 2021, sehingga regulasi tersebut telah menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan perizinan. Sebaliknya, masih terdapat daerah yang berada pada tahap penyusunan maupun

⁴ 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). 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).

harmonisasi regulasi sehingga menghadapi ketidakpastian mengenai arah kebijakan yang harus ditempuh setelah keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi. Kondisi tersebut menimbulkan keraguan dalam pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah serta berpotensi menghambat penyelenggaraan pelayanan perizinan dan kepastian hukum bagi pelaku usaha.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan kajian yang komprehensif mengenai implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terhadap kebijakan perizinan di daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak keberlakuan UU Cipta Kerja beserta putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terhadap sistem penyelenggaraan perizinan daerah, sekaligus mengidentifikasi konsekuensi yuridis yang timbul bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Data penelitian diperoleh melalui studi kepustakaan yang terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan dokumen hukum lainnya yang bersifat otoritatif, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan literatur yang relevan. Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif melalui pendekatan deskriptif-analitis untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap permasalahan penelitian sekaligus menjadi dasar dalam penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Perizinan Berusaha di Daerah

Perizinan merupakan salah satu instrumen penting dalam negara hukum yang berfungsi memberikan kepastian hukum terhadap setiap kegiatan masyarakat, khususnya kegiatan usaha. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, perizinan ditempatkan sebagai persyaratan administratif yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha agar kegiatan usahanya memperoleh legalitas dan perlindungan hukum (*license approach*).⁵ Oleh karena itu, sistem perizinan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengawasan pemerintah, tetapi juga sebagai mekanisme untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif dan memberikan kepastian bagi dunia usaha.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, penyelenggaraan perizinan di Indonesia masih didasarkan pada berbagai peraturan sektoral yang tersebar dalam banyak undang-undang dan peraturan pelaksana. Salah satu regulasi yang menjadi dasar percepatan pelayanan perizinan adalah Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan

⁵ Pemerintah Republik Indonesia, *Naskah Akademis RUU Cipta Kerja*, *Journal of Chemical Information and Modeling* 53, No. 9 (2019): 1689–1699.

Berusaha. Peraturan Presiden tersebut merupakan bagian dari kebijakan pemerintah untuk menyederhanakan sistem perizinan melalui beberapa strategi utama.

Pertama, penyederhanaan bentuk pelayanan melalui pemberian pendampingan (*end-to-end service*), pengawalan proses perizinan, serta keterlibatan aktif pemerintah pusat, kementerian/lembaga, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam menyelesaikan berbagai hambatan pelayanan melalui pembentukan satuan tugas. Kedua, penyederhanaan persyaratan administrasi melalui penggunaan sistem *checklist*, khususnya bagi pelaku usaha di kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, dan kawasan pariwisata. Ketiga, reformasi regulasi melalui evaluasi standar pelayanan pada tingkat nasional maupun daerah. Keempat, integrasi sistem pelayanan perizinan secara elektronik melalui sistem Online Single Submission (OSS) sehingga seluruh proses perizinan dapat dilaksanakan secara terintegrasi.⁶

Sebagai tindak lanjut kebijakan tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik sebagai landasan hukum penerapan sistem OSS secara nasional. Kehadiran regulasi ini berhasil menyederhanakan jumlah jenis perizinan, yaitu dari 537 jenis perizinan menjadi 237 jenis, sedangkan pelayanan nonperizinan berkurang dari 362 menjadi 215 jenis layanan.⁷ Meskipun demikian, berbagai kebijakan tersebut belum mampu menyelesaikan secara menyeluruh berbagai persoalan mendasar dalam sistem perizinan nasional.

Kondisi tersebut tercermin dari rendahnya capaian investasi di Indonesia. Rata-rata pertumbuhan investasi hanya mencapai 1,97% per tahun dengan nilai investasi sebesar USD 1.417,8 miliar selama periode 2012–2016. Sementara itu, target rasio investasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebesar 38,9% pada tahun 2019 juga tidak tercapai karena realisasinya hanya sebesar 32,7%.⁸

Rendahnya capaian investasi tersebut tidak terlepas dari masih banyaknya persoalan normatif dalam regulasi perizinan, terutama adanya tumpang tindih pengaturan, konflik norma, dan inkonsistensi antarperaturan perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 maupun Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tidak dapat mengesampingkan ketentuan dalam undang-undang sektoral yang memiliki kedudukan lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sesuai asas hierarki norma, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.⁹

Berangkat dari kondisi tersebut, pemerintah melakukan reformasi regulasi melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-undang ini menggunakan pendekatan omnibus law dengan tujuan

⁶ Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

⁸ 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>

⁹ Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Yayat Sri Hayati, Cetakan ke-1 (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019).

menyederhanakan berbagai ketentuan perizinan yang sebelumnya tersebar dalam berbagai undang-undang sektoral. Secara keseluruhan, UU Cipta Kerja mengubah sekitar 80 undang-undang dari berbagai sektor sehingga sistem perizinan yang sebelumnya bersifat sektoral menjadi lebih terintegrasi dalam satu kerangka regulasi beserta peraturan pelaksanaannya.¹⁰

Sebagai implementasi dari UU Cipta Kerja, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Kedua peraturan tersebut menjadi dasar hukum utama dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Kedua peraturan tersebut juga mengamanatkan agar pemerintah daerah melakukan penyesuaian terhadap seluruh regulasi daerah yang berkaitan dengan perizinan paling lambat dua bulan sejak peraturan pemerintah tersebut diundangkan. Ketentuan tersebut membawa konsekuensi hukum bahwa pemerintah daerah wajib melakukan harmonisasi terhadap berbagai peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah yang mengatur penyelenggaraan perizinan.

Untuk mempercepat proses tersebut, Kementerian Dalam Negeri menerbitkan Surat Edaran Nomor 503/3236/SJ tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. Surat edaran tersebut menegaskan bahwa pemerintah daerah yang belum melakukan penyesuaian terhadap peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah diwajibkan mempercepat penyusunannya melalui koordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri sesuai batas waktu yang telah ditentukan. Kebijakan tersebut menjadi bentuk dorongan administratif agar pemerintah daerah segera menyesuaikan regulasi daerah dengan ketentuan dalam UU Cipta Kerja.

Sebagai bentuk implementasi kebijakan tersebut, Pemerintah Kota Surabaya menerbitkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha, Perizinan Nonberusaha, dan Pelayanan Nonperizinan. Peraturan ini secara eksplisit menyesuaikan ketentuan dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 6 Tahun 2021 dengan menetapkan bahwa kewenangan penyelenggaraan pelayanan perizinan berusaha, perizinan nonberusaha, serta pelayanan nonperizinan dilaksanakan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP), kecuali untuk Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PKPLH) dan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup (KKLH).¹¹

Pelimpahan kewenangan tersebut menunjukkan adanya sentralisasi pelayanan perizinan pada DPMPTSP sehingga proses pelayanan menjadi lebih terintegrasi. Apabila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 7 PP Nomor 6 Tahun 2021, pengaturan

¹⁰ 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>

¹¹ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha, Perizinan Nonberusaha, dan Pelayanan Nonperizinan.

dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 telah sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan oleh pemerintah pusat.¹²

Di samping itu, PP Nomor 5 Tahun 2021 memperkenalkan paradigma baru dalam sistem perizinan melalui pendekatan risk-based approach atau perizinan berusaha berbasis risiko. Berdasarkan Pasal 1 angka 2 PP Nomor 5 Tahun 2021, perizinan berusaha berbasis risiko merupakan perizinan yang diberikan berdasarkan tingkat risiko dari kegiatan usaha yang dijalankan. Dengan demikian, semakin tinggi tingkat risiko suatu kegiatan usaha, semakin besar pula persyaratan perizinan yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha.

Secara umum, klasifikasi tingkat risiko dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 dibedakan menjadi empat kategori, yaitu risiko rendah, risiko menengah rendah, risiko menengah tinggi, dan risiko tinggi. Masing-masing kategori memiliki bentuk perizinan yang berbeda, mulai dari Nomor Induk Berusaha (NIB), NIB disertai Sertifikat Standar, hingga NIB yang memerlukan verifikasi atau persetujuan pemerintah sesuai tingkat risiko kegiatan usaha. Pendekatan berbasis risiko ini diharapkan mampu menciptakan sistem perizinan yang lebih efektif, efisien, dan proporsional, sekaligus meningkatkan kepastian hukum serta mempercepat iklim investasi di Indonesia.

Tingkat Risiko Perizinan Berusaha

Berdasarkan PP Nomor 5 Tahun 2021, klasifikasi tingkat risiko usaha terdiri atas empat kategori, yaitu:

Table 1 Kategori Tingkat Risiko Usaha

Tingkat Risiko	Bentuk Perizinan	Jumlah	Persentase
Risiko Rendah (RR)	Nomor Induk Berusaha (NIB)	707	31,00%
Risiko Menengah Rendah (MR)	NIB dan Sertifikat Standar (SS) berupa Pernyataan Mandiri	458	20,09%
Risiko Menengah Tinggi (MT)	NIB dan Sertifikat Standar (SS) yang harus diverifikasi oleh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah	670	29,39%
Risiko Tinggi (T)	NIB, Izin yang harus disetujui oleh Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah, dan/atau Sertifikat Standar apabila dipersyaratkan	445	19,52%

Selain melakukan klasifikasi tingkat risiko, PP Nomor 5 Tahun 2021 juga membatasi ruang lingkup kegiatan usaha melalui lampiran yang mengacu pada Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI). Dengan adanya klasifikasi tersebut, setiap permohonan perizinan berusaha wajib menggunakan kode KBLI yang

¹² Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah yang menyatakan bahwa penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah provinsi dilaksanakan oleh DPMPSTSP Provinsi, sedangkan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh DPMPSTSP Kabupaten/Kota.

kemudian diproses secara terintegrasi melalui sistem Online Single Submission (OSS). Sistem ini diharapkan mampu menyederhanakan prosedur administrasi sekaligus meningkatkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan kegiatan usaha.

Dari aspek pengawasan, PP Nomor 5 Tahun 2021 membedakan mekanisme pengawasan menjadi dua kelompok. Pertama, terhadap kegiatan usaha dengan tingkat risiko rendah dan risiko menengah rendah, pengawasan dilakukan melalui pembinaan administratif dan pemantauan secara elektronik melalui sistem OSS. Kedua, bagi kegiatan usaha dengan tingkat risiko menengah tinggi dan risiko tinggi, pemerintah mewajibkan adanya proses verifikasi terhadap pemenuhan standar oleh kementerian, lembaga, maupun pemerintah daerah sebelum kegiatan usaha dapat dijalankan.

Menakar Arah Kebijakan Nasional dan Model Kebijakan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan salah satu reformasi hukum terbesar yang dilakukan pemerintah dalam rangka menyederhanakan regulasi, meningkatkan kepastian hukum, serta memperbaiki iklim investasi di Indonesia. Melalui pendekatan omnibus law, pemerintah berupaya mengharmonisasikan berbagai ketentuan yang selama ini tersebar dalam berbagai undang-undang sektoral sehingga proses perizinan menjadi lebih sederhana, efektif, dan terintegrasi.¹³

Sebagai tindak lanjut dari pembentukan UU Cipta Kerja, pemerintah menerbitkan sebanyak 49 peraturan pelaksana yang menjadi dasar implementasi berbagai ketentuan dalam undang-undang tersebut. Kehadiran regulasi pelaksana tersebut memberikan dampak yang signifikan terhadap penyelenggaraan pelayanan perizinan di daerah. Salah satu contohnya adalah Pemerintah Kota Surabaya yang menerbitkan Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha, Perizinan Nonberusaha, dan Pelayanan Nonperizinan sebagai bentuk penyesuaian terhadap ketentuan PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 6 Tahun 2021.

Secara historis, penggunaan metode omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya bukan merupakan konsep yang sepenuhnya baru dalam sistem hukum Indonesia. Praktik serupa pernah diterapkan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang sekaligus mencabut dan menggabungkan substansi dari beberapa undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun

¹³ *Omnibus Law* merupakan metode penyusunan peraturan perundang-undangan yang banyak diterapkan di negara-negara dengan sistem *common law* atau *Anglo-Saxon*, seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris, dan Filipina. Proses pembentukannya dikenal sebagai *Omnibus Legislating*, sedangkan produk hukumnya disebut *Omnibus Bill*. Istilah *omnibus* berasal dari bahasa Latin yang berarti "untuk segala sesuatu" (*for everything*).

2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹⁴

Meskipun demikian, implementasi metode omnibus law dalam pembentukan UU Cipta Kerja tidak berjalan tanpa hambatan. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah menyatakan bahwa UU Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dan memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan tersebut diucapkan.¹⁵

Putusan tersebut menunjukkan pelaksanaan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁶ Dalam menjalankan kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai pelindung hak-hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizens' constitutional rights*) sekaligus penafsir terakhir konstitusi (*the final interpreter of the Constitution*). Oleh karena itu, Mahkamah berkewajiban memeriksa setiap permohonan pengujian undang-undang secara independen tanpa membedakan latar belakang politik, ras, suku, maupun agama para pemohon.¹⁷

Dengan demikian, sekalipun pembentukan UU Cipta Kerja didasarkan pada tujuan mempercepat pelayanan publik melalui penyederhanaan regulasi, proses pembentukannya tetap harus memenuhi prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terutama asas keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan transparansi dalam proses legislasi.

Sebenarnya, pengujian formil terhadap undang-undang bukanlah hal baru dalam praktik Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009, Mahkamah memperluas penafsiran mengenai objek pengujian formil dengan menyatakan bahwa parameter pengujian tidak hanya terbatas pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga meliputi ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁸

Konsekuensi dari penafsiran tersebut adalah Mahkamah Konstitusi tidak hanya berwenang menguji materi muatan suatu undang-undang (*judicial review* secara

¹⁴ Menurut Bryan A. Garner dalam *Black's Law Dictionary*, "*Omnibus Law* is a bill that deals with all proposals relating to a particular subject, such as an omnibus judgeship bill covering all proposals for new 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," *Sol Justicia* 3, No. 2 (2020): 212-226.

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 2021, hlm. 1-327, https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8240_1637826598.pdf

¹⁶ Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁷ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010).

¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.

materiil), tetapi juga memiliki kewenangan untuk menilai apakah proses pembentukan suatu undang-undang telah memenuhi prosedur formal yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi telah beberapa kali menerima permohonan pengujian formil terhadap undang-undang. Beberapa di antaranya meliputi:

1. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung;
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3); dan
4. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.

Berbagai putusan tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi secara konsisten menempatkan prosedur pembentukan undang-undang sebagai bagian penting dari prinsip constitutional due process of law, sehingga setiap produk legislasi tidak hanya harus benar dari sisi substansi, tetapi juga harus dibentuk melalui prosedur yang sesuai dengan konstitusi dan ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keempat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menunjukkan bahwa pengujian formil terhadap undang-undang bukanlah praktik baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai pengujian formil Undang-Undang Cipta Kerja justru menjadi tonggak penting yang memberikan implikasi besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam bidang pelayanan perizinan di daerah.

Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat (conditionally unconstitutional) sepanjang tidak dilakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan diucapkan. Di sisi lain, Mahkamah juga menegaskan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja tetap berlaku selama masa perbaikan tersebut sehingga masih dapat dijadikan dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan hingga dilakukan penyempurnaan sesuai dengan amar putusan Mahkamah.¹⁹

Konstruksi putusan tersebut memperlihatkan karakter yang menyerupai konsep fiktif positif dalam hukum administrasi negara. Meskipun Mahkamah menyatakan undang-undang tersebut inkonstitusional secara bersyarat, Mahkamah tetap memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk memperbaiki prosedur pembentukannya dalam jangka waktu tertentu. Dengan demikian, keberlakuan undang-undang tidak langsung berakhir, melainkan tetap memiliki daya laku sepanjang syarat yang ditentukan oleh Mahkamah dipenuhi.

¹⁹ Surya Mukti Pratama, "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif," *RechtsVinding Online*, November 2020.

Selain menyatakan inkonstitusional bersyarat, Mahkamah Konstitusi juga memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan terhadap proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dalam waktu paling lama dua tahun sejak putusan diucapkan. Apabila dalam jangka waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara permanen dan seluruh ketentuan undang-undang yang sebelumnya diubah maupun dicabut oleh Undang-Undang Cipta Kerja akan berlaku kembali. Mahkamah juga menegaskan agar pemerintah menanggukkan seluruh tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Cipta Kerja selama proses perbaikan berlangsung.

Apabila ditafsirkan secara normatif, amar putusan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah tetap dapat menyelenggarakan pelayanan perizinan berdasarkan ketentuan dalam PP Nomor 5 Tahun 2021 dan PP Nomor 6 Tahun 2021 yang telah berlaku sebelumnya. Akan tetapi, pemerintah daerah tidak diperkenankan membentuk regulasi baru yang merupakan tindak lanjut langsung dari Undang-Undang Cipta Kerja. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum karena di satu sisi pelayanan publik harus tetap berjalan, sedangkan di sisi lain proses pembentukan regulasi daerah sebagai dasar operasional penyelenggaraan perizinan menjadi tertunda.

Untuk memberikan kepastian bagi pemerintah daerah, Kementerian Dalam Negeri kemudian menerbitkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Instruksi tersebut memuat empat arahan utama kepada pemerintah daerah.

Pertama, pemerintah daerah tetap diwajibkan berpedoman dan melaksanakan ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja beserta seluruh peraturan pelaksana yang telah berlaku. Kedua, pemerintah daerah tetap didorong untuk melakukan perubahan, pencabutan, maupun penyusunan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagai tindak lanjut implementasi Undang-Undang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya. Ketiga, dalam proses penyusunan produk hukum daerah tersebut, pemerintah daerah wajib berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Keempat, pemerintah daerah diarahkan untuk melakukan penyederhanaan regulasi terhadap berbagai ketentuan yang mengatur substansi sejenis sehingga tercipta harmonisasi dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Substansi Instruksi Menteri Dalam Negeri tersebut menunjukkan bahwa politik hukum pemerintah pada dasarnya tetap meyakini bahwa Undang-Undang Cipta Kerja tidak bermasalah dari sisi materi muatan. Pemerintah berpandangan bahwa

undang-undang tersebut masih memiliki manfaat yang signifikan, khususnya dalam meningkatkan kemudahan berusaha, kepastian investasi, serta efektivitas pelayanan publik. Sejalan dengan itu, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat juga melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 melalui Perubahan Kedua, yang salah satu substansinya mengakomodasi penggunaan metode omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.²⁰

Berdasarkan perkembangan tersebut, terdapat beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah. Pertama, pemerintah daerah tetap menyelenggarakan pelayanan perizinan sebagaimana telah berjalan berdasarkan ketentuan yang masih berlaku. Kedua, bagi daerah yang telah atau sedang melakukan harmonisasi terhadap berbagai peraturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja, proses penyusunan regulasi tetap dapat dilanjutkan sampai pada tahap pembahasan. Namun demikian, pengesahan Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah sebaiknya ditunda terlebih dahulu sebagai bentuk kehati-hatian hukum (*legal prudence*) agar tidak bertentangan dengan amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menengguhkan penerbitan kebijakan strategis dan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Pendekatan ini penting untuk menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, keberlangsungan pelayanan publik, dan penghormatan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi sebagai putusan yang bersifat final dan mengikat.

KESIMPULAN

Sejak diundangkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada tanggal 20 November 2020, telah terjadi perubahan yang signifikan terhadap kewenangan dan mekanisme penyelenggaraan perizinan di daerah. Kewenangan penerbitan perizinan yang sebelumnya dilaksanakan oleh masing-masing perangkat daerah dialihkan kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) sebagai lembaga yang berwenang dalam penyelenggaraan pelayanan perizinan. Selain itu, sistem perizinan pasca berlakunya UU Cipta Kerja, PP Nomor 5 Tahun 2021, dan PP Nomor 6 Tahun 2021 menggunakan pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*) yang mengelompokkan kegiatan usaha ke dalam empat tingkat risiko, yaitu 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 melahirkan paradigma baru dalam perkembangan hukum nasional. Putusan tersebut menjadi tonggak penting karena Mahkamah Konstitusi untuk pertama kalinya mengabulkan permohonan pengujian formil terhadap suatu undang-undang, sehingga memberikan arah baru dalam pembangunan hukum nasional serta memperkuat mekanisme checks and balances

²⁰ Pasal 1 angka 2a Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, dari sisi implementasi, putusan tersebut juga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan perizinan di daerah dan berpotensi menciptakan stagnasi dalam pelayanan publik.

Dalam konteks tersebut, diterbitkannya Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 68 Tahun 2021 memberikan kepastian bagi pemerintah daerah untuk tetap melaksanakan ketentuan yang diatur dalam UU Cipta Kerja beserta seluruh peraturan pelaksanaannya selama proses perbaikan undang-undang berlangsung. Oleh karena itu, terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah. Pertama, pemerintah daerah tetap menyelenggarakan pelayanan perizinan sebagaimana yang telah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedua, bagi daerah yang telah atau sedang melakukan harmonisasi dan penyesuaian terhadap peraturan pelaksana UU Cipta Kerja, proses tersebut tetap dapat dilanjutkan dengan tetap memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi, khususnya terkait pembatasan penerbitan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja, sehingga tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusional yang telah ditetapkan Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansori, Lutfil. *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Disunting oleh Yayat Sri Hayati. Cetakan ke-1. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019.
- Diani, Rosida. "Kedudukan *Omnibus Law* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Sol Justicia* 3, no. 2 (2020): 212–226.
- Fahrizal, D. Nicky. "Analisis Kontekstual terhadap Dua Putusan Mahkamah Konstitusi: Putusan MK No. 37/PUU-XVIII/2020 dan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020." (2022): 1–18.
- Kementerian Investasi/BKPM. "UU Cipta Kerja Berikan Jalan Mudah untuk Berinvestasi di Indonesia."
- Mayasari, Ima. "Kebijakan Reformasi Regulasi melalui Implementasi *Omnibus Law* di Indonesia." *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 9, no. 1 (2020): 1–15. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v9i1.401>.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja*. Jakarta, 2019.
- 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).
- 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 Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 210).
- Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 41 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha, Perizinan Non Berusaha, dan Pelayanan Non Perizinan (Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2021 Nomor 41).
- Pratama, Surya Mukti. "Pengaturan Baru Keputusan Fiktif Positif." *RechtsVinding Online*, November 2020.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.
- 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 91/PUU-XVIII/2020.
- Rochim, Risky Dian Novita Rahayu. "Harmonisasi Norma-Norma dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim." *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya* (2015): 1-27.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. "Daftar Tautan 49 Aturan Pelaksana UU Cipta Kerja." Diakses pada 8 April 2022. <https://setkab.go.id/daftar-tautan-49-aturan-pelaksana-uu-cipta-kerja/>.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010.