



SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Sriwijaya Negara,
Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon : +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: jurnalsimburcahaya@gmail.com

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

ISSN : 1410-0614

E-ISSN: 2684-9941

DOI: 10.28946/sc.v28i2.1170

KEWENANGAN DAERAH DALAM PERIZINAN BERUSAHA DALAM UU CIPTA KERJA

Helmi, helmi@unja.ac.id, Fakultas Hukum Universitas Jambi

Abstrak: Peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah (PP-PPBD) dan Peraturan pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP-PPBBR), merupakan 2 (dua) dari 45 (empat puluh lima) PP sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang cipta kerja. Tulisan ini mengkaji kewenangan daerah dalam perizinan berusaha yang terdapat pada kedua PP tersebut dengan permasalahan dibahas yakni; pertama, ruang lingkup kewenangan daerah dalam perizinan berusaha. Kedua, kewenangan daerah dalam perizinan berusaha tersebut dihubungkan dengan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menggunakan metode yuridis normative, hasil analisis diperoleh kesimpulan. Pertama, lingkup kewenangan daerah provinsi, kabupaten dan kota (Gubernur, Bupati dan Walikota) dalam penyelenggaraan perizinan di daerah berdasarkan undang-undang cipta kerja dan PP-PPBD, PP-PPBBR berdasarkan prinsip pembagian urusan pemerintahan bersifat konkuren sebagaimana diatur UU-ODA. Kedua, kewenangan perizinan berusaha di daerah dalam PP-PPBD dan PP-PPBBR bersifat sentralistik dengan mengakomodir ketentuan yang berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan dalam UU-ODA. Akibatnya kewenangan daerah dalam penyelenggaraan perizinan berusaha lebih banyak yang tidak strategis untuk melakukan inovasi dalam pengelolaan sumberdaya yang berada di daerah. Kondisi hukum seperti ini jelas bukan ciri otonomi daerah sebagaimana Pasal 18 UUD 1945.

Kata Kunci: Kewenangan Daerah, Perizinan Berusaha, Otonomi Daerah.

Abstrak: Government Regulation Number 6 Year 2021 on the Implementation of Business Licensing in the Regions (PP-PPBD) and Government Regulation Number 5 Year 2021 on the Implementation of Risk-Based Business Licensing (PP-PPBBR) constitute 2 of 45 Government Regulations (PPs) as the implementing regulations of the Undang-Undang Cipta Kerja. This paper examines the regional authority in business licensing contained in the two PPs with the issues

discussed: first, the scope of regional authority in business licensing; second, regional authority in business licensing linked to the government affairs in the administration of regional autonomy based on the Law Number 23 Year 2014 on Regional Government. By using normative juridical method, it is concluded that: first, the scope of provincial, regency and municipal authority (governors, regents and mayors) in the implementation of licensing in the regions based on the Undang-Undang Cipta Kerja, PP-PPBD and PP-PPBBR and based on the principle of division of government affairs is concurrent with the regulation by the UU-ODA. Second, the authority for business licensing in the regions in PP-PPBD and PP-PPBBR is centralized by accommodating the provisions related to the division of government affairs in the UU-ODA. As the result, the regional authorities are not strategic enough to make innovations in the management of resources located in the regions in regards to the implementation of licensing. This legal condition is clearly not a feature of regional autonomy as stated in the Article 18 of the 1945 Constitution.

Keywords: *Regional Authority, Business Licensing, Regional Autonomy.*

Latar Belakang

Perizinan berusaha menjadi “episentrum” dalam UU Cipta Kerja (UU-CK), baik latar belakang pembentukan dan pemberlakuan undang-undang ini, maupun tujuan yang hendak dicapai. Seluruh pasal dalam UU-CK dan 45 Peraturan Pemerintah (PP) yang telah diberlakukan pada Februari 2021 ternyata terkait dengan perizinan berusaha.¹ Perizinan berusaha terkait dengan penataan ruang, lingkungan hidup dan aktifitas bidang-bidang sektoralnya, organisasi pemerintahan pusat dan daerah, anggaran dan pendapatan Negara/daerah.² Kesemuanya langsung atau tidak langsung berdampak pada kehidupan rakyat.

Daerah sebagai bagian wilayah Negara ini memiliki pemerintahan berdasarkan Pasal 18 UUD 45 ayat 2 menyatakan, pemerintahan dimaksud yakni Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menjadi landasan konstitusional keberadaan daerah otonom dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian ayat (5) Pasal 18 ini menegaskan Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,

¹ Isi pasal-pasal dalam UU ini terutama mengenai investasi, bahkan makna kata cipta kerja sebagai judul, bisa disebut sama dengan kepentingan investasi.

² Retno Kusniati Helmi, Fitria, “Penggunaan Omnibus Law Dalam Reformasi Regulasi Bidang Lingkungan Hidup Di Indonesia,” *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 1 (2021): 24–35, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/33736>, h. 26.

kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Kedua ayat dalam UUD 45 di atas tegas bagi kita, bahwa konsekuensi Indonesia sebagai Negara Kesatuan pada Pasal 1 ayat (1), maka otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan diberikan dan dilaksanakan. Untuk itu, dibentuk dan diberlakukan UU Pemerintahan Daerah, saat ini UU No. 23 Tahun 2014 (UU-ODA). Berdasarkan UU ini, daerah diberi urusan pemerintahan³ untuk dilaksanakan dengan kewenangannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Diantara urusan pemerintahan dimaksud yakni perizinan berusaha⁴ merupakan urusan pemerintahan yang ditegaskan PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah (PP-PPBD) menjadi kewenangan daerah sebagai pelaksanaan UU-CK. PP ini mengatur beberapa lingkup kewenangan daerah dalam penyelenggaraan perizinan berusaha. Lingkup kewenangan tersebut dilakukan dalam rangka meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha meliputi, pertama, perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Kedua, persyaratan dasar Perizinan Berusaha. Ketiga, perizinan berusaha sektor dan kemudahan persyaratan investasi.⁵

Urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah otonom telah diatur UU-ODA dan lampirannya. Juga dalam UU sektoral seperti kehutanan, pertambangan mineral dan batubara, perkebunan, serta UU sektoral lainnya. Urusan-urusan pemerintahan terutama dalam perizinan berusaha terpadat pada bidang sektoral merupakan sumber daya utama daerah untuk digali sebagai sumber pendapatan asli daerah, menggerakkan perekonomian masyarakat. Sayangnya perjalanan otonomi daerah di Indonesia terus mengalami “pasang surut” pengaturan dan pelaksanaannya yang selalu diwarnai dengan kerurigaan, terutama oleh Pemerintah pusat, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dianggap “kebablasan” sehingga mengarah pada disintegrasi NKRI, padahal tidak demikian sesungguhnya. Bisa kita cermati perlajalannya, sejak orde lama, kemudian dilanjutkan masa orde baru yang bahkan jelas-jelas tidak pernah memberi peluang kepada daerah untuk

³ Sekretariat Negara, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* (Indonesia, 2014).

⁴ Istilah ini mulai dimunculkan dalam UU-CK dan PP perizinan berusaha sebagai pelaksanaan UU CK, sebelumnya istilah yang jamak ditemui adalah izin usaha dan/atau kegiatan sebagaimana terdapat pada UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU sektoral lainnya di Indonesia.

⁵ Lihat Pasal 6 ayat (2) PP-PPBD Sekretariat Negara, *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah* (Indonesia, 2021).

“berotonomi”. Kondisi seperti ini kemudian terjadi sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Seluruh Provinsi, Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonomi juga “disematkan” status sebagai wilayah administrasi yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Para Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) pada masa itu lebih banyak mengurus tugas-tugas yang sifatnya sentralisasi ketimbang desentralisasi. Perubahan terjadi sebaliknya ketika reformasi 1998. Melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah dengan desentralisasi sangat dominan. Gubernur, Bupati dan Walikota yang dipilih oleh DPRD hasil pemilu reformasi “merasa” memiliki wewenang penuh untuk menyelenggaraan otonomi seluas-luasnya, bahkan seringkali terjadi ketidakpatuhan terhadap pemerintah di atasnya. Kurun waktu ini (1999-2004) di daerah seolah muncul “raja-raja kecil”.

Melalui peraturan daerah, kebebasan daerah dan kepala daerah mengeluarkan izin untuk eksploitasi terhadap sumber daya terutama hutan dan tambang. Alhasil aktualisasi otonomi daerah telah mengabaikan kepentingan pemerintah pusat pemegang kekuasaan pemerintahan utama dan mengabaikan keberlanjutan lingkungan hidup. Menghadapi situasi ini kemudian dibentuk dan diberlakukan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai regulasi untuk mengatasi persoalan di atas, UU-ODA ini menarik beberapa urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan seperti bidang kehutanan, energi sumber daya mineral (ESDM) menjadi urusan pemerintahan sebagai kewenangan pemerintah pusat. Hal ini kemudian semakin menguatkan ketika UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Bahkan melalui UU ini, urusan pemerintahan bidang lingkungan hidup seperti kehutanan dan ESDM sudah tidak menjadi urusan daerah, terutama Kabupaten dan Kota. Demikian juga bidang perkebunan, kelautan, sebagian besar sudah menjadi kewenangan pusat.

Artinya, masa berlaku kedua UU-ODA ini daerah nyaris tidak memiliki kewenangan apapun terhadap bidang kehutanan dan ESDM, karena urusannya diletakkan kepada urusan pemerintah pusat sesuai dengan lampiran UU-ODA. Betapa penting urusan pemerintahan bagi daerah untuk melaksanakan kewenangan otonominya. Urusan pemerintahan, kewenangan daerah dan otonomi daerah merupakan piranti utama bagi Indonesia. Pertama, terus menjaga hubungan antara pusat dengan daerah. Kedua, menjaga hubungan antara pemerintah dengan rakyat melalui pelayanan. Ketiga, menjaga keutuhan NKRI yang telah disepakati oleh pendiri bangsa ini dan

dituangkan dalam UUD 45. Keempat, pada akhirnya semua ini untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana Alenia IV Pembukaan UUD 45.

Kini, sejak 2 November Tahun 2020 berlakunya UU-CK makin menguatkan sentralisasi dan mengkhawatirkan nasib otonomi daerah di Indonesia. “Beberapa materi muatan dalam UU Omnibus Law Cipta Kerja telah nyata-nyata mereduksi hak otonomi seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten berdasarkan Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)”.⁶ Terlebih telah diberlakukan PP perizinan, PP bidang sektoral yang jelas bersentuhan dengan urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah dalam otonomi. “Sekedar mengingatkan, menjelang pengesahan RUU menjadi UU terdapat paling tidak 4 (empat) Gubernur bersama masyarakatnya menyatakan menolak UU Cipta Kerja. Undang-Undang ini telah menggerus dan menghilangkan roh otonomi daerah karena beberapa kewenangan pemerintah daerah telah ditarik kembali ke pemerintah pusat. Di antaranya mengenai perizinan, tata ruang, pengelolaan lingkungan hidup, dan lainnya”.⁷

“Terdapat ketidakpastian prinsip pembagian urusan pemerintahan konkuren. Dari segi perizinan dasar, ia mengatakan kini pemda juga tidak lagi memiliki kewenangan atas pengendalian tata ruang di daerahnya. Pasca disahkannya Omnibus Law Cipta Kerja, ia menjelaskan, kini kewenangan tersebut sepenuhnya sudah ditarik ke Pusat. Kemudian dalam kewenangan perizinan sektoral, kewenangan daerah juga dipersempit dengan adanya kewenangan pusat dan daerah yang berbeda-beda di setiap sektor. Penyempitan ini kata Herman, khususnya dalam sektor perdagangan dan perindustrian”.⁸ Tulisan ini akan mengurai, menganalisis keberadaan otonomi daerah dalam PP-PPBD sebagai pelaksana UU-CK. Analisis terhadap PP ini tentu terhubung dengan PP lain dari UU-CK. Pertanyaan yang akan dibahas pada tulisan ini sebagai rumusan masalah yakni, pertama, bagaimana ruang lingkup urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah dalam perizinan berusaha berdasarkan PP No. 6 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha di Daerah? Kedua, apakah

⁶ Muhammad Addi Fauzani, “UU Cipta Kerja Dan Hak Otonomi Daerah,” *detikNews* (Jakarta, 2020), <https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah>.

⁷ Teguh Prasetyo and Maharani Nurdin, “Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja,” *Jurnal Kertha Semaya* 9, no. 2 (2021): 314–329.

⁸ Taufiq Hidayatullah, “UU Cipta Kerja: Sentralisasi Kewenangan Dan Berkurangnya Pendapatan Daerah” (Jakarta, 2020), <https://lokadata.id/artikel/uu-cipta-kerja-sentralisasi-kewenangan-dan-berkurangnya-pendapatan-daerah>.

urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah tersebut mencerminkan keseimbangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka otonomi daerah di Indonesia?

Metode Penelitian

Tulisan ini hasil penelitian normative dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Kedua pendekatan ini digunakan untuk menjawab permasalahan yakni lingkup urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah dalam perizinan berusaha yang dihubungkan dengan keseimbangan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam rangka otonomi daerah di Indonesia. Untuk analisis bahan hukum dilakukan dengan cara melakukan inventarisasi bahan-bahan hukum, kemudian dilakukan sistematisasi terhadap bahan-bahan yang diperoleh. Terakhir dilakukan interpretasi terhadap bahan hukum yang telah disistematisasi, sehingga menghasilkan simpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yakni kewenangan daerah dalam perizinan berusaha di daerah.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

1. Ruang Lingkup Urusan Pemerintahan Sebagai Kewenangan Daerah Dalam Perizinan Berusaha

Urusan pemerintahan salah satu diantara “urat nadi” penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia sebagai Negara kesatuan. Tanpa urusan pemerintahan, maka tidak ada yang bisa lakukan daerah, walaupun diberi kewenangan. Bagi daerah, urusan pemerintahan menjadi hak sekaligus kewajiban untuk aktualisasi otonomi daerah sesuai dengan amanat Pasal 18, Pasal 18A dan 18B UUD 45 yang dijabarkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU-ODA). Tentang urusan pemerintahan, Pasal 9 ayat (1) UU ODA14 menegaskan, “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”.⁹ Kemudian ayat (2), “Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.¹⁰ Selanjutnya ayat (3), (4) bahwa Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.¹¹ Pembagian urusan antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota ini

⁹ Sekretariat Negara, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

menunjukkan adanya hubungan kewenangan antara pusat dengan daerah sebagai pengikat simpul NKRI.

Jika diuraikan lebih lanjut, urusan pemerintahan konkuren sebagai kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dibagi lagi menjadi urusan yang substansinya pelayanan dasar dan yang bukan pelayanan dasar.¹² Adapun urusan pemerintahan wajib dalam pelayanan dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak Pelayanan Dasar meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah.¹³

Urusan wajib merupakan bidang-bidang urusan pemerintahan yang lingkup pelayanan dan dampak baiknya dibutuhkan masyarakat luas di seluruh Indonesia. Setiap bidang urusan ini dilaksanakan atas dasar kewajiban pemerintah/pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Karena kebutuhan pelayanan masyarakat luas, maka urusan wajib ini ada dan dilaksanakan oleh seluruh pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota) di Indonesia.

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. Berdasarkan prinsip tersebut, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.¹⁴

¹² Ibid, Pasal 11.

¹³ Ibid, Pasal 12.

¹⁴ Ibid, Pasal 13 ayat (1) dan (2).

Selanjutnya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.¹⁵

Mencermati pembagian urusan pemerintahan bersifat konkuren di atas, maka untuk urusan wajib baik pelayanan dasar maupun bukan pelayanan dasar dibagi “seimbang” antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan kota. Sementara urusan pemerintahan bersifat pilihan lebih banyak berada pada pemerintah pusat dan provinsi, sedangkan urusan pilihan untuk kabupaten dan kota nyaris sudah tidak ada lagi terutama yang merupakan bidang-bidang lingkungan hidup.¹⁶ Pembagian urusan pilihan tersebut, pada Pasal 14 UU-ODA14 yakni, pertama, penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Kedua, khusus untuk bidang minyak dan gas bumi ditegaskan sebagai urusan pemerintahan pusat. Ketiga, untuk kabupaten dan kota yang menjadi urusannya yakni taman hutan raya dan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota.¹⁷

Mengenai pembagian urusan konkuren ini, pada UUCK yakni; “Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten Kota sebagaimana tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

¹⁵ Ibid. Pasal 13 ayat (3) dan (4)

¹⁶ Helmi, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, ed. Sinar grafika, ke-1. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012). Bahwa Selama ini bidang-bidang tersebut disebut dengan sumberdaya alam, dalam hal ini penulis memilih menggunakan istilah bidang lingkungan hidup.

¹⁷ Sekretariat Negara, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*.

Pemerintahan Daerah harus dibaca dan dimaknai sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang Cipta Kerja.¹⁸

Berdasarkan ketentuan ini, maka lampiran tentang pembagian urusan pemerintahan pada UU-ODA14 juga diubah dan menyesuaikan dengan semua ketentuan UU-CK, termasuk sistem perizinan berusaha di daerah yang saat ini diatur PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah (PP-PPBD). Ruang lingkup pengaturan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah yakni; kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, pelaksanaan Perizinan Berusaha di daerah, Perda dan Perkada mengenai Perizinan Berusaha, pelaporan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, pembinaan dan pengawasan, pendanaan, sanksi administratif.

Bidang urusan pemerintahan sebagai objek kewenangan daerah dalam perizinan berusaha di daerah sesuai dengan perubahan UU-ODA dalam UU CK, tentu saja termasuk perubahan pada ketentuan sektoral yang diubah. Artinya, rujukan utama kewenangan dalam urusan pemerintahan di daerah tidak lagi sepenuhnya mengacu pada lampiran UU-ODA, namun juga didasarkan perubahan pada ketentuan-ketentuan sektoral dalam UU-CK.

Namun demikian, prinsip pembagian urusan pemerintahan bersifat konkuren tetap digunakan. Hal ini sesuai dengan Pasal 3 PP-PPBD, yang menyatakan bahwa “Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten dan kota sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Lebih ditegaskan lagi bidang-bidang (sektor) perizinan berusaha yang diselenggarakan di daerah terdiri atas sektor; a. kelautan dan perikanan; b. pertanian; c. lingkungan hidup dan kehutanan; d. energi dan sumber daya mineral; e. ketenaganukliran; f. perindustrian; g. perdagangan; h. pekerjaan umum dan perumahan rakyat; i. transportasi; j. kesehatan, obat dan makanan; k. pendidikan dan kebudayaan; l. pariwisata; m. keagamaan; n. pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik; o. pertahanan dan keamanan; dan p. ketenagakerjaan.¹⁹ Ketentuan ini pada Pasal 26 UU-CK dinyatakan sebagai sektor perizinan

¹⁸ Indonesia Republik, *UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, 2020. Lihat halaman Pasal 176 angka 10 UU-CK (halaman 764) yang menambahkan Pasal 420A untuk UU-ODA14.

¹⁹ Sekretariat Negara, *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah*. Pasal 6 ayat (5).

berusaha yang bisa ditafsirkan bahwa 14 (empat belas) sektor tersebut juga menjadi lingkup usaha yang menjadi kewenangan tingkat pusat berdasarkan pembagian urusan konkuren.

Pengecualian terhadap ketentuan di atas yakni pertama, kehutanan, kelautan, serta energy dan sumber daya mineral (ESDM) yang menjadi kewenangan pusat dan provinsi. Sementara kabupaten dan kota hanya memiliki kewenangan pada taman hutan raya dan bidang ESDM dalam hal pemanfaatan langsung²⁰ panas bumi dalam daerah kabupaten/kota. Kedua, minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat, sementara provinsi, kabupaten dan kota tidak memiliki kewenangan ini. Keempat, sektor ketenaganukliran, keagamaan serta pertahanan dan keamanan kewenangan Pemerintah Pusat yang proses perizinannya terintegrasi dengan pelayanan perizinan berusaha di daerah.²¹

Dalam hal kewenangan perizinan berusaha, maka untuk urusan pilihan terutama kehutanan,²² kelautan, ESDM²³, minyak dan gas bumi menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan perizinan dimaksudkan di sini yakni mengeluarkan izin usaha yang sifatnya konkrit, individual dan final serta menimbulkan akibat hukum bagi nama individu atau badan hukum yang disebut dalam surat keputusan izin dimaksud. Sesuai dengan maknanya, “perizinan berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan atau kegiatannya”. Legalitas ini dikeluarkan dalam bentuk surat keputusan (*Beschikking*), tanpa legalitas atau surat keputusan izin, maka aktivitas berusaha tidak bisa dimulai dan dijalankan.

Selanjutnya penting diuraikan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP-PBBR). Berikut ringkasan pembagian urusan pemerintahan sebagai kewenangan pusat, provinsi, kabupaten/kota berdasarkan prinsip konkuren pada lampiran I PP-PBBR. Pertama, perizinan berusaha berbasis risiko sektor perikanan dan kelautan. Bidang ini untuk perikanan wilayah laut yang strategis menjadi kewenangan Menteri (pusat) dan Gubernur jika berada pada lintas Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi. Diantara kewenangan kabupaten/kota bidang perikanan dan kelautan untuk di laut yakni jasa pasca panen,

²⁰ Pemanfaatan langsung ini dimaksudkan hanya untuk kebutuhan sehari-hari di masyarakat, jadi bukan panas bumi yang dikelola oleh perusahaan-perusahaan besar.

²¹ Sesuai dengan UU-ODA14 bahwa hal ini merupakan urusan absolut pemerintah pusat.

²² Selain taman hutan raya.

²³ Selain pemanfaatan langsung panas bumi, dan kewenangan Provinsi.

pembenihan ikan laut, budidaya ikan hias air laut, jasa sarana produksi budidaya ikan laut, jasa produksi budidaya ikan laut dan lainnya yang berada dalam wilayah kabupaten/kota.²⁴

Kedua, perizinan berusaha berbasis risiko sektor pertanian,²⁵ semua kegiatan usaha dibagi secara konkuren bersama wilayah administrasi yakni dalam Kabupaten/Kota, Provinsi untuk lintas kabupaten/kota dan Menteri untuk lintas Provinsi. Namun beberapa merupakan kewenangan Menteri secara keseluruhan berisiko tinggi dan menengah tinggi yakni industri bahan farmasi untuk hewan, industri produk farmasi untuk hewan, industri kosmetik, perdagangan ekspor dan impor. Pengecualian juga pada beberapa usaha budidaya tanaman skala besar berisiko tinggi dan menengah tinggi menjadi kewenangan Menteri keseluruhan. Menariknya pada lampiran ini pada beberapa usaha strategis kewenangan dibagi berdasarkan wilayah administrasi seperti industri minyak kelapa sawit (CPO), industri pengolahan the.²⁶

Ketiga, perizinan berusaha berbasis risiko sektor lingkungan hidup dan kehutanan. Pada sektor ini urusan kehutanan terutama bidang pemanfaatan hutan keseluruhan menjadi kewenangan Menteri dan Gubernur. Sementara kewenangan Bupati dan Walikota pada usaha kehutanan lain yakni kawasan taman hutan raya. Kemudian untuk kewenangan pengelolaan limbah bahan berbahaya dan beracun, pengumpulan air limbah berbahaya dan tidak berbahaya dibagi berdasarkan wilayah administrasi.²⁷

Keempat, perizinan berusaha berbasis risiko sektor Energi dan Sumberdaya Mineral. Keseluruhan sektor menjadi kewenangan Menteri, kecuali beberapa menjadi kewenangan Gubernur yakni industri kimia dasar organik yang bersumber dari hasil pertanian dengan kapasitas penyediaan sampai dengan 10.000 ton per tahun, aktivitas penunjang tenaga listrik lainnya yang dikelola oleh BUMD, PMDN, Koperasi, atau Badan Layanan Umum, penelitian dan pengembangan teknologi dan rekayasa instalasi listrik, aktifitas keinsinyuran dan konsultasi teknis YBDI oleh BUMD, PMDN, BLU Provinsi/Kabupaten/Kota, pengoperasian instalasi pemanfaatan

²⁴ Sekretariat Negara, *PP No 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*, 2021. Lampiran 1 Sektor Perikanan dan Kelautan.

²⁵ Ibid, Sektor Pertanian.

²⁶ Selanjutnya mengenai sertifikasi komoditas, benih tumbuhan, hewan, obat, dan lain-lain mulai nomor 11 (sebelas) pada lampiran I PP-PBBR, ini menjadi kewenangan Menteri secara keseluruhan. Lebih lengkap lihat I.2.B.5-I.2.B.33.

²⁷ Sekretariat Negara, *PP No 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*, Lampiran I Sektor Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

tenaga listrik oleh BUMD, PMDN, BLU Provinsi/Kabupaten/Kota, Distribusi dan penuaian tenaga listrik dalam satu kesatuan usaha oleh BUMD, PMDN, BLU Provinsi/Kabupaten/Kota, pembangkit, transmisi, dan penjualan tenaga listrik dalam satu kesatuan usaha lingkungan kabupaten/kota, distribusi dan penjualan tenaga listrik lingkungan dalam provinsi, transmisi dan pembangkit tenaga listrik dalam provinsi.²⁸

Kelima, perizinan berusaha berbasis risiko sektor ketenaganukliran. Untuk bidang urusan ini keseluruhan perizinan menjadi kewenangan pemerintah pusat, dalam hal ini dilaksanakan oleh Kepala Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten). Jenis perizinan sektor ini yakni pertama, perizinan berusaha berbasis risiko sektor ketenaganukliran. Kedua, perizinan untuk menunjang kegiatan usaha sektor ketenaganukliran.²⁹

Keenam, sektor perindustrian, jenis perizinan pada sektor ini berdasarkan lampiran I yakni pertama, perizinan berusaha berbasis risiko sektor perindustrian. Pembagian kewenangan dalam mengeluarkan izin didasarkan pada prinsip konkuren (Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota) dan indikator yakni tingkat risiko, letak usaha (lokasi atau lahan usaha), skala usaha (besar, menengah, kecil), dan pelaku usaha (PMA, PMDN, Koperasi, Perseorangan). Misalnya Gubernur untuk industri pengolahan dan pengawetan produk daging dan daging unggas dalam industri skala kecil dan industri skala menengah yang lokasi lintas kabupaten/kota. Sementara lokasi kegiatan dalam Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Bupati/Walikota. Jenis kedua yakni perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan berusaha sektor perindustrian. Untuk perizinan ini seluruhnya menjadi kewenangan Menteri. Adapun substansi dan izin yang dikeluarkan yakni rekomendasi, pertimbangan teknis untuk ekspor, impor, industri besar misalnya perkayuan, pulp, ESDM.³⁰

Ketujuh, Sektor perdagangan terdiri dari perizinan berusaha berbasis risiko sektor perdagangan. Sama seperti sektor lain, kewenangan perizinan pada sektor ini dibagi berdasarkan prinsip konkuren antara Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota. Kemudian, perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan usaha sektor perdagangan. Untuk perizinan yang bersifat menunjang ini menjadi kewenangan Menteri, dan terdapat kewenangan Gubernur dan Bupati/Walikota (tanda daftar gudang, surat keterangan penjual langsung minuman beralkohol golongan B dan C), Bupati

²⁸ Ibid, Sektor ESDM.

²⁹ Ibid, Sektor Ketenagalistrikan.

³⁰ Ibid, Sektor Perindustrian.

dan Walikota untuk Surat tanda pendaftaran waralaba bagi penerima waralaba berasal dari waralaba dalam negeri dan luar negeri.³¹

Kedelapan, sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat terdiri dari perizinan berusaha berbasis risiko sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat dan perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan berusaha sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat. Nyaris seluruh perizinan berusaha pada sektor ini menjadi kewenangan pusat (Menteri), Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki kewenangan yakni izin pengusahaan sumber daya air, izin pemanfaatan dan penggunaan bagian-bagian jalan (Gubernur lintas kabupaten/kota, dan Bupati/Walikota dalam wilayah kabupaten/kota).³²

Kesembilan sektor transportasi. Walaupun kewenangan perizinan berbasis berusaha risiko sektor ini terdapat pembagian kewenangan pelaksanaan perizinan, namun kewenangan pemerintah pusat lebih luas dan pada bidang-bidang usaha yang strategis menjadi kewenangan Menteri. Hal ini didasarkan pada tingkat risiko berusaha yang ditetapkan yakni rendah, menengah dan tinggi. Kemudian parameter usaha kecil, menengah dan besar. Juga berdasarkan lingkup wilayah. Pada umumnya untuk sektor ini ditetapkan dengan risiko tinggi, dengan para meter usaha besar dan lingkup nasional atau keseluruhan, sehingga kewenangan bidang transportasi sebagian besar dalam perizinan dari Menteri.³³

Kesepuluh, perizinan berusaha berbasis risiko subsektor kesehatan. Kewenangan perizinan pada subsector ini dibagi berdasarkan prinsip konkuren dengan indikator skala usaha dan lokasi wilayah usaha berdasarkan. Namun terdapat jenis perizinan yang secara keseluruhan menjadi kewenangan Menteri (Pusat) dengan indikator skala besar (industry, perdagangan, berbahaya dan beracun, tingkat risiko menengah dan tinggi), perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan berusaha subsector kesehatan (kecuali beberapa kegiatan berdasarkan wilayah dan jangkauan pelayanan menjadi kewenangan gubernur, kabupaten dan kota). Selain bidang subsector kesehatan, juga terdapat perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan berusaha subsector obat

³¹ Ibid, Sektor Perdagangan.

³² Ibid, Sektor sektor pekerjaan umum dan perumahan rakyat.

³³ Ibid, Sektor Transportasi.

dan makanan. Seluruh kewenangan perizinan pada subsektor ini pada Kepala Bidang Pengawasan Obat dan Makanan.³⁴

Kesebelas, sektor pendidikan dan kebudayaan dengan jenis perizinan yakni perizinan berusaha berbasis risiko sektor pendidikan dan kebudayaan, perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan berusaha sektor pendidikan dan kebudayaan. Untuk perizinan pada sektor ini, kewenangan seluruhnya pada Menteri. Berdasarkan lampiran I, kegiatan yang masuk dalam kegiatan dengan izin yakni perfilman mulai dari persiapan, pelaksanaan dan pasca produksi serta administrasi mendukung kegiatan usaha. Artinya pada sektor pendidikan dan kebudayaan kegiatan berusaha (komersil) yang membutuhkan izin tidak banyak dan lingkungannya pada sub sektor perfilman.³⁵

Keduabelas, sektor pariwisata, jenis perizinan dibagi menjadi perizinan berusaha berbasis risiko sektor pariwisata. Kewenangan perizinan pada sektor pariwisata, lebih banyak kewenangan Bupati, Walikota, dan Gubernur, kemudian Menteri. Kriteria yang digunakan yakni tingkat risiko, luas lahan, dan skala usaha. Perizinan dikeluarkan oleh Bupati/Walikota dengan kriteria tingkat risiko rendah dan menengah rendah, dengan luas lahan di bawah kurang dari 6.000 hektar, skala usaha mikro kecil dan menengah. Untuk Gubernur, kewenangan perizinan dengan tingkat risiko berusaha menengah tinggi, dalam provinsi, luas di atas 6.000 sampai dengan kurang dari 10.000 hektar dan skala usaha menengah, besar. Terakhir kewenangan Menteri (Pusat) dalam sektor pariwisata yakni perizinan berusaha dengan risiko tinggi, lahan di atas 10.000 hektar, skala usaha mikro kecil, menengah dan besar. Khusus untuk kewenangan Menteri (Pusat) ini yang paling menentukan yakni tingkat risiko usaha yakni tinggi.³⁶

Ketigabelas, perizinan berusaha berbasis risiko sektor keagamaan. Sektor ini hanya ada 1 (satu) jenis usaha yang memerlukan izin yakni aktivitas biro perjalanan ibadah haji umroh dan haji khusus dan Menteri (Pusat) yang diberi kewenangan dalam perizinan. Hal ini sesuai dengan UU-ODA bahwa keagamaan merupakan urusan absolut yang penuh merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Keempatbelas, sektor pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik. Jenis perizinan yakni perizinan berusaha berbasis risiko dan perizinan berusaha untuk menunjang

³⁴ Ibid, Subsektor Kesehatan, Obat dan Makanan.

³⁵ Ibid, Sektor Pendidikan dan Kebudayaan.

³⁶ Ibid, Sektor Pariwisata.

kegiatan berusaha sektor pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik. Kedua jenis perizinan ini secara keseluruhan menjadi kewenangan Menteri (Pusat). Daerah tidak memiliki kewenangan dalam perizinan berusaha untuk sektor ini.

Kelimabelas, pertama, perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Keamanan berdasarkan lampiran ini, kewenangan perizinan berkaitan dengan keamanan menjadi kewenangan Kapolri dengan seluruh skala dan tingkat risiko tinggi. Kedua, perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Berusaha Sektor Pertahanan. Kewenangan kegiatan usaha ini pada Menteri mulai dari rekomendasi Pendirian Pabrik Senjata dan Amunisi, industry pertahanan, ekspor dan impor Alat Peralatan Pertahanan dan Keamanan Senjata dan Amunisi, sertifikasi kelaikan alat peralatan pertahanan, dan lain-lain.³⁷

Keenambelas, sektor ketenagakerjaan. Pertama, Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Sektor Ketenagakerjaan. Pada perizinan ini terdapat 24 (dua puluh empat) kegiatan usaha dalam bentuk pelatihan kerja yang menjadi kewenangan bupati/walikota, dan menjadi kewenangan Menteri dengan tingkat risiko menengah tinggi. Kedua, perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Berusaha Sektor Ketenagakerjaan. Ada 4 (empat) kegiatan usaha yang menjadi kewenangan Menteri dan 2 (dua) kegiatan menjadi kewenangan Gubernur.³⁸

Uraian di atas selain menunjukkan pembagian kewenangan daerah dalam urusan pemerintahan untuk perizinan berusaha di daerah, juga menentukan bentuk legalitas izin yang dikeluarkan oleh masing-masing pemegang kewenangan sebagaimana dalam PP-PBBR. “kegiatan usaha ditentukan berdasarkan hasil analisis risiko oleh pemerintah pusat terhadap indentifikasi kegiatan usaha, penilaian tingkat bahaya, penilaian potensi terjadinya bahaya, penetapan tingkat risiko, peringkat usaha dan penetapan jenis Perizinan Berusaha, maka kegiatan usaha diklasifikasikan, a. kegiatan usaha dengan tingkat Risiko rendah; b. kegiatan usaha dengan tingkat Risiko menengah; dan c. kegiatan usaha dengan tingkat Risiko tinggi. Untuk usaha dengan tingkat Risiko rendah, Pelaku Usaha cukup melakukan pendaftaran di Sistem OSS untuk mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB). Untuk tingkat Risiko menengah maka perizinan berusahanya adalah NIB dan Sertifikat Standar, sedangkan untuk kegiatan usaha dengan Risiko tinggi, maka Perizinan Berusaha adalah NIB dan Izin. Untuk melengkapi Izin khususnya pada kegiatan usaha

³⁷ Ibid, Sektor Keamanan dan Pertahanan.

³⁸ Ibid, Sektor Ketenagakerjaan.

tertentu dan dengan tingkat Risiko tinggi dimungkinkan pula Perizinan Berusaha ditambahkan dengan Sertifikat Standar”.³⁹

Dalam PP ini semua permohonan izin melalui sistem OSS dikabulkan (tidak ada keputusan penolakan), yang ada tahapan yakni pemberian legalitas sementara (persiapan) dan legalitas “final” untuk aktifitas usaha yang diajukan (produksi). Namun, untuk sampai pada tahap final, pemegang izin pada jenis usaha dengan risiko menengah tinggi wajib memenuhi komitmen yakni memenuhi standar pelaksanaan kegiatan usaha dalam rangka melakukan kegiatan usaha dan kesanggupan. Jika hal ini tidak dipenuhi sesuai dengan pernyataan yang dibuat oleh pemilik usaha, maka sertifikat standar dibatalkan oleh OSS, berarti aktifitas usaha tidak dapat dilanjutkan pada tahapan selanjutnya.

Dalam hal Pelaku Usaha: a. tidak memperoleh Sertifikat Standar sebagaimana dimaksud pada ayat (21) sesuai jangka waktu yang ditetapkan dalam norma, standar, prosedur, dan kriteria; dan b. berdasarkan hasil Pengawasan, tidak melakukan persiapan kegiatan usaha dalam jangka waktu 1 (satu) tahun sejak NIB terbit, Lembaga OSS membatalkan Sertifikat Standar yang belum terverifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah, sesuai dengan PP-PPBD ini diselenggarakan secara elektronik oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPM-PTSP) Provinsi, Kabupaten dan Kota sesuai dengan kewenangan berdasarkan pembagian urusan pemerintahan sebagaimana dikemukakan di atas. Dalam PP ini diminta seluruh daerah di Indonesia wajib menyesuaikan (mempersiapkan dan melaksanakan) DPM-PTSP pelayanan perizinan berusaha di daerah menggunakan “Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik *Online Single Submission* (OSS)”.⁴⁰

“Pada dasarnya OSS memang memangkas proses perizinan di Indonesia. Artinya ada semangat percepatan perizinan berusaha. Dalam konteks ini, Ahmad Redi menegaskan bahwa OSS tidak mencabut kewenangan apapun dari pemerintah daerah, ataupun Badan Koordinasi

³⁹ Ibid, Pasal 7 sampai dengan Pasal 15.

⁴⁰ Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission*) disebut Sistem OSS adalah sistem elektronik terintegrasi yang dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS. Tulisan ini tidak membahas teknis bekerjanya OSS, namun fokus pada substansi kewenangan perizinan berusaha di daerah yang juga menggunakan OSS sesuai dengan amanat UU-CK dan PP tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Penanaman Modal (BKPM). Keberadaan OSS hanya mempercepat proses perizinan yang saat ini dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Menko). Meski demikian, izin sektoral tetap berada di tangan pemda. proses perizinan yang dilaksanakan oleh OSS dilakukan terbalik dari sistem perizinan sebelumnya. Jika sebelumnya izin operasional atau izin komersil dikeluarkan setelah serangkaian perizinan seperti izin lingkungan, AMDAL, dan lain sebagainya, dikantongi oleh pengusaha. Namun dengan OSS, dengan Nomor Induk Berusaha (NIB), pengusaha bisa mendapatkan izin operasional dan izin komersil”.⁴¹

Lebih lanjut, Ahmad Redi menyatakan “Kalau OSS, punya NIB bisa mendapatkan izin operasi atau komersil, dengan ini syarat-syarat di semua sektor yang sudah ada tetap harus dipenuhi, tapi awalnya cukup dengan komitmen dulu. Karena banyaknya perizinan, nah ya sudah diterbitkan izin operasional dulu, tapi dalam waktu sekian hari atau sekian bulan harus syarat-syarat yang diwajibkan oleh berbagai regulasi harus dipenuhi. Tetapi kalau komitmennya tidak dipenuhi, izinnya dicabut. OSS ini, izin dulu baru syarat, syarat-syarat dibelakang, tapi bukan berarti meniadakan syarat. Syarat itu tetap dipenuhi dengan pernyataan komitmen dalam jangka waktu tertentu”.⁴²

Jika merujuk kepada Pasal 18 dan Pasal 19 PP No. 24 Tahun 2018, perizinan berusaha oleh menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota sesuai kewenangannya yang pelaksanaannya wajib dilakukan melalui lembaga OSS. Lembaga OSS berdasarkan ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 2018 untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, bupati/walikota menerbitkan perizinan berusaha. Penerbitan perizinan berusaha oleh lembaga OSS dilakukan dalam bentuk dokumen elektronik yang disertai dengan tanda tangan elektronik. Dokumen elektronik berlaku sah dan mengikat berdasarkan hukum serta merupakan alat bukti yang sah.⁴³

⁴¹ Fitri N. Heriani, *OSS Tak Memangkas Wewenang* (Jakarta, 2018), <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b6fd2a72a7fa/oss-tak-memangkas-wewenang-daerah-begini-penjelasan>.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

2. Kewenangan Perizinan Berusaha Dalam Rangka Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah sebagai keniscayaan diberikan merupakan amanah Pasal 18 UUD45 dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu daerah diberi kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bingkai NKRI. Urusan pemerintahan dimaksud kemudian dituangkan dalam UU-ODA menggunakan konsep pembagian kewenangan dan dapat saja ditarik menjadi kewenangan pemerintah di atasnya dan dapat pula diberikan kembali. Hal ini untuk menjaga agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tetap dijaga hubungan kewenangan antara pusat-daerah sehingga terjadi keseimbangan untuk tidak memusat (sentralisasi) atau mendaerah (desentralisasi). Sejalan dengan hal ini juga dikemukakan oleh Muhammad Akbal, “Implementasi otonomi daerah dilandasi oleh semangat untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari pendekatan yang sifatnya sentralistik pada masa orde baru menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik”.⁴⁴

Hal lain yang harus diperhatikan dalam kontek Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bukan semata urusan pemerintahan dan mekanisme distribusi urusan pemerintahan, namun lebih jauh juga harus diperhatikan pula implikasi dari distribusi urusan pemerintahan yang lebih didangkakan dalam pengaturan UU Pemda 2014. Berkaitan dengan upaya identifikasi urusan pemerintahan diketemukan pula urusan yang “hilang” ketika membandingkan UU Pemda 2004 maupun UU Pemda 2014, sehingga tentu membawa implikasi terhadap hubungan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI.⁴⁵

⁴⁴ Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah,” *Jurnal Supremasi* XI, no. 2 (2016): 99–107, <http://103.76.50.195/supremasi/article/view/2800/1505>, h. 99.

⁴⁵ Dian Agung Wicaksono, “Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah, Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan A . Pendahuluan Keberadaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU ” 2, no. 1 (2014): 463–482, h. 464.

Dalam perizinan berusaha, berdasarkan PP pelaksanaan UU-CK, kewenangan daerah dalam perizinan berusaha masih menggunakan prinsip kungkren sebagaimana UU-ODA. Artinya UU-CK cenderung sentralisasi yakni mengambil alih urusan pemerintahan bidang-bidang strategis seperti seperti ESDM dan Kehutanan yang sebelumnya masih terdapat urusan pemerintahan sebagai kewenangan daerah. “Perubahan dasar pelaksanaan otonomi daerah tersebut membawa pengaruh yang sangat besar dalam pelaksanaan tugas pemerintahan bagi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota”.⁴⁶

Beralihnya kewenangan provinsi, kabupaten dan kota dalam urusan pemerintahan ke pemerintah pusat berdasarkan UU-ODA didasarkan alasan, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah sejak Tahun 1999 (UU 22 Tahun 1999) sampai Tahun 2004 (UU No. 32 Tahun 2004) telah menimbulkan berbagai persoalan, diantaranya disintegrasi. Tentu saja alasan ini tidak sepenuhnya benar, bahkan cenderung tendensius dan sebaliknya sentralisasi justru akan memicu memburuknya hubungan pusat-daerah. Lebih utama lagi, sentralisasi justru bertentangan dengan amanat reformasi⁴⁷ yakni otonomi daerah⁴⁸, karena tuntutan untuk penguatan⁴⁹ desentralisasi atau otonomi daerah akibat perjalanan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah masa orde baru yang sentralistik.

Menurut Frank J. Goodnow dalam *Political Administration*, “pengatur hubungan antara pusat dan daerah merupakan hal yang tidak logis, karena pada suatu sisi pemerintahan local perlu diberikan hak untuk menentukan keinginannya sendiri tanpa mengurangi kedaulatan suatu Negara. Namun, sisi lain menjadi suatu kemustahilan untuk melaksanakan kebijakan dari pemerintah pusat apabila bertentangan dengan keinginan pemerintah daerah. Oleh karena itu, dalam suatu Negara kesatuan diperlukan tujuan dan pelaksanaan yang harmonis dalam keseluruhan Negara.”⁵⁰

⁴⁶ Ade Arif Firmansyah, “Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam UU Pemerintahan,” *Jurnal Ilmu Hukum XVII*, no. 67 (2015): 419–432, h. 421.

⁴⁷ Mahesa Rannie, “Hak Prerogatif Presiden Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945,” *Simbur Cahaya* 27, no. 2 (2020): 98–117, <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/simburcahaya/article/view/1040>.

⁴⁸ Amanat reformasi ini kemudian berhasil diwujudkan dengan perubahan Pasal 18 UUD 1945 yakni ayat (5) “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

⁴⁹ Bukan berarti daerah dengan otonomi seluas-luasnya tanpa batas.

⁵⁰ Fajri Nursyamsi, “Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Regional Government Pengawasan Peraturan Daerah A . Pendahuluan Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Oleh Pemerintah Daerah Merupakan Ciri Khas Dar” 2, no. 3 (2015): 523–540, <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9460>, h. 50.

UU-CK dan PP-PBDR serta PP-PBBR seharusnya menjadi instrument dalam rangka penguatan sekaligus menjaga keseimbangan hubungan antar pusat dan daerah yang dalam penyelenggaraan otonomi daerah. “Daerah otonom yang telah menerima kebijakan otonomi daerah diberikan keleluasaan bergerak dan kesempatan untuk dapat berprakarsa dalam proses pembangunan dan pengambilan keputusan baik yang berhubungan dengan pelayanan kepada masyarakat ataupun yang bertujuan untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat”.⁵¹

Bagir Manan bahkan menyatakan, “otonomi daerah bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi Negara yang efektif dan efisien. Otonomi daerah adalah salah satu garda depan penjaga Negara kesatuan”.⁵² Betapa pentingnya otonomi daerah bagi Negara seperti Indonesia. Kemudian Bagir melanjutkan. “sebagai penjaga Negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial dengan menghormati dan menunjang perbedaan-perbedaan antar daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya”.⁵³

Jadi otonomi daerah bukan ancaman, justru merupakan peluang baik untuk menjaga keutuhan bingkai NKRI sesuai dengan cita-cita para pendiri bangsa. Bahwa dalam rangka mencapai cita-cita nasional, dilakukan dengan memberikan kewenangan melaksanakan urusan pemerintahan kepada daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Namun pada beberapa urusan pemerintahan yang seharusnya diberikan kepada daerah (provinsi, kabupaten dan kota), malah daerah tidak memiliki kewenangan apapun dalam perizinan. Justeru pemerintah pusat yang memiliki kewenangan terhadap seluruh perizinan berusaha pada semua tingkat dan skala kegiatan usaha.

Hal ini terjadi pada sektor PUPR, Kesehatan yang merupakan urusan pemerintahan wajib bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Namun meminjam istilah Teguh Prasetyo dan Maharani Nurdin, “menggerus dan menghilangkan

⁵¹ Prasetyo and Nurdin, “Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”, h. 316.

⁵² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 2005), h. vii.

⁵³ Ibid.

roh otonomi daerah karena beberapa kewenangan pemerintah daerah telah ditarik kembali ke pemerintah pusat”⁵⁴ atau “hilang” seperti dikemukakan Dian Agung Wicaksono⁵⁵. Hal ini dibuktikan dalam lampiran PP-PPBBR, kewenangan Provinsi, Kabupaten dan Kota hanya izin pengusahaan sumber daya air, izin pemanfaatan dan penggunaan bagian-bagian jalan. Selebihnya merupakan kewenangan Menteri (Pusat). Demikian juga bidang kesehatan yang didominasi oleh Menteri.

Hampir sama dengan sektor PUPR dan Kesehatan, terjadi juga pada sektor transportasi dan sektor sektor pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik yang kewenangan perizinan berusaha berada pada Menteri. Sementara Gubernur, Bupati dan Walikota tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan izin berusaha. Pengaturan seperti ini makin mereduksi desentralisasi dalam otonomi daerah di Indonesia. Padahal sektor-sektor ini selain masuk dalam bidang perizinan berusaha di daerah, juga menjadi urusan pemerintahan wajib bagi kabupaten dan kota berdasarkan UU-ODA.

Padahal sumber-sumber daya tersebut berada di daerah dan daerahlah yang paling mengetahui kondisi. Sayangnya dalam hal pembagian kewenangan urusan pemerintahan, daerah tidak memiliki kewenangan apapun dalam penyelenggaraan perizinan. Kontruksi hukum seperti ini telah dan akan terus mempengaruhi kinerja kepatuhan pemegang izin terhadap peraturan. Hal ini salah satu penyebabnya terlalu jauhnya rentang kendali dalam hal pengawasan sebagai kewajiban bagi pejabat instansi yang mengeluarkan izin. Sementara itu, gubernur, bupati dan walikota tidak bisa aktif berperan dalam pengawasan, karena dengan mudah bisa “ditolak” oleh pemegang izin dengan alasan tidak berwenang. Bahkan bisa juga, kepala daerah “enggan” melakukan karena pengawasan merupakan kewenangan Menteri.

Seperti cita mewujudkan kesejahteraan rakyat, maka otonomi daerah salah satu instrument untuk itu sekaligus secara politik menjaga keutuhan sebuah Negara kesatuan seperti Indonesia. Menurut Osborne dan Gaebler, dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi dikatakan ideal apabila menunjukkan: pertama, satuan-satuan desentralisasi (otonomi)

⁵⁴ Dalam hal ini UU-CK menurut Teguh Prasetyo, dalam *Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, ibid.

⁵⁵ Dalam hal ini UU-ODA 2014 menurut Dian Agung Wicaksono, *Transformasi Pengaturan Distribusi Urusan Pemerintahan dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintahan Daerah*, ibid.

akan lebih menjadi fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi cepat. Kedua, satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan efisien. Ketiga, satuan-satuan desentralisasi menjadi lebih inovatif. Keempat, satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif. Berdasarkan Teori di atas penentuan mengenai apakah suatu kewenangan konkuren diberikan kepada pemerintah daerah atau tidak harus ditentukan dengan pertimbangan aspek-aspek fleksibel, efektif dan efisien. Berdasarkan hal tersebut suatu kewenangan konkuren dapat diberikan kepada pemerintah daerah apabila pemerintah daerah dapat lebih baik dalam menjalankannya namun sebaliknya apabila pemerintah dirasa tidak dapat memenuhi aspek-aspek tersebut kewenangan konkuren sebaiknya tidak diberikan.⁵⁶

Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau otonomi adalah penyerahan tanggung jawab secara penuh oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintah daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.⁵⁷

Betul bahwa otonomi daerah dalam suatu Negara merupakan hasil “pemencaran” kekuasaan dari pemerintah pusat sebagai simbol kekuasaan Negara secara utuh. Dalam hal ini Presiden yang menjadi personifikasi kekuasaan dimaksud. Melalui kekuasaan yang ada pada Presiden kemudian urusan pemerintahan dibagi berdasarkan prinsip konkuren untuk kemudian menjadi kewenangan daerah untuk dilaksanakan. Namun, bukan berarti kewenangan dalam otonomi bisa “tarik ulur” atau diambil alih oleh pemerintah pusat, sehingga dari desentralisasi menjadi sentralisasi kekuasaan seperti terjadi pada kewenangan daerah dalam perizinan berusaha di daerah.

⁵⁶ Firmansyah, “Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam UU Pemerintahan.”

⁵⁷ Abdul Rauf Alauddin Said, “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-” 9, no. 4 (2015): 577–602, <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/613>, h. 587.

Kesimpulan

Pertama, lingkup kewenangan daerah provinsi, kabupaten dan kota (Gubernur, Bupati dan Walikota) dalam penyelenggaraan perizinan di daerah berdasarkan UU-CK dan PP-PPBD, PP-PPBBR berdasarkan prinsip pembagian urusan pemerintahan bersifat konkuren sebagaimana diatur UU-ODA. Berdasarkan pengaturan ini, ruang lingkup kewenangan daerah dalam perizinan berusaha yakni berdasarkan skala usaha kecil dan menengah, sedang untuk kegiatan usaha skala besar umumnya menjadi kewenangan Menteri. Kemudian berdasarkan risiko kegiatan usaha yakni risiko rendah dan menengah rendah menjadi kewenangan bupati atau walikota. Risiko menengah tinggi, dan tinggi menjadi kewenangan Gubernur atau Menteri. Pembagian kewenangan juga didasarkan pada lokasi tempat kegiatan usaha dilakukan (dalam kabupaten kota, lintas kabupaten kota atau lintas provinsi). Urusan pemerintahan kemudian dibagi dan dikelompokkan dalam urusan wajib dan urusan pilihan. Pada beberapa sektor, terjadi pembagian kewenangan seimbang, namun pada sektor tertentu seperti PUPR, Kesehatan dan Perindustrian justru kewenangan perizinan didominasi Menteri, padahal sektor ini merupakan urusan wajib berdasarkan UU-ODA. Kedua, kewenangan perizinan berusaha di daerah PP-PPBBD bersifat sentralistik dengan mengkomodifikasi ketentuan yang berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan dalam UU-ODA. Akibatnya kewenangan daerah dalam penyelenggaraan perizinan berusaha lebih banyak yang tidak strategis untuk melakukan inovasi dalam pengelolaan sumberdaya yang berada di daerah. Kondisi hukum seperti ini jelas bukan ciri otonomi daerah sebagaimana Pasal 18 UUD 1945.

Daftar Pustaka

Perundang-Undangan

Republik, Indonesia. *UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, 2020.

Sekretariat Negara. *Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah*. Indonesia, 2021.

———. *PP No 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko*, 2021.

———. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Indonesia, 2014.

Buku:

Bagir Manan. 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII Yogyakarta.

Helmi. 2012. *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*. Edited by Sinar grafika. Ke-1. Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal:

Abdul Rauf Alauddin Said. “Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-” 9, no. 4 (2015): 577–602. <https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/613>.

Firmansyah, Ade Arif. “Dekonstruksi Urusan Pemerintahan Konkuren Dalam UU Pemerintahan.” *Jurnal Ilmu Hukum XVII*, no. 67 (2015): 419–432.

Mahesa Rannie. “Hak Prerogatif Presiden Di Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945.” *Simbur Cahaya* 27, no. 2 (2020): 98–117. <http://journal.fh.unsri.ac.id/index.php/simburcahaya/article/view/1040>.

Muhammad Akbal, “Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.” *Jurnal Supremasi XI*, no. 2 (2016): 99–107. <http://103.76.50.195/supremasi/article/view/2800/1505>.

Teguh Prasetio, dan Maharani Nurdin. “Kewenangan Konkuren Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Industri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.” *Jurnal Kertha Semaya* 9, no. 2 (2021): 314–329.

Internet:

Fajri Nursyamsi. “Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Regional Government Pengawasan Peraturan Daerah A . Pendahuluan Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda) Oleh Pemerintah Daerah

- Merupakan Ciri Khas Dar” 2, no. 3 (2015): 523–540.
<http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9460>.
- Fitri N. Heriani. *OSS Tak Memangkas Wewenang*. Jakarta, 2018.
<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b6fd2a72a7fa/oss-tak-memangkas-wewenang-daerah-begini-penjelasan>.
- Helmi, Fitria, Retno Kusniati. “PENGUNAAN OMNIBUS LAW DALAM REFORMASI REGULASI BIDANG LINGKUNGAN HIDUP DI INDONESIA.” *Masalah-Masalah Hukum* 50, no. 1 (2021): 24–35.
<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/33736>.
- Taufiq Hidayatullah. “UU Cipta Kerja: Sentralisasi Kewenangan Dan Berkurangnya Pendapatan Daerah.” Jakarta, 2020. <https://lokadata.id/artikel/uu-cipta-kerja-sentralisasi-kewenangan-dan-berkurangnya-pendapatan-daerah>.
- Muhammad Addi Fauzani. “UU Cipta Kerja Dan Hak Otonomi Daerah.” *detikNews*. Jakarta, 2020.
<https://news.detik.com/kolom/d-5203031/uu-cipta-kerja-dan-hak-otonomi-daerah>.