

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan nasional Indonesia memiliki kaitan yang erat dengan pembangunan ekonomi berwawasan demokrasi ekonomi sebagaimana termaktub dalam Pancasila serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut, “UUD NRI 1945”). Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 secara khusus menegaskan bahwa: “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.” Ekonomi merupakan sektor yang menjadi penggerak utama dalam kaitannya dengan pembangunan nasional, sehingga pemerintah Indonesia secara terus-menerus berupaya untuk menaikkan peringkat kemudahan berusaha.¹

Menurut Laporan *World Bank* tahun 2020, Indonesia berada pada peringkat 73 (tujuh puluh tiga) dari 190 (seratus sembilan puluh) negara dalam peringkat kemudahan berusaha atau *Ease of Doing Business* (selanjutnya disebut, “EoDB”).² Melalui peringkat EoDB tersebut dapat diketahui bahwa Indonesia mengalami ketertinggalan yang cukup jauh dari beberapa negara *Association of Southeast Asia Nations* (ASEAN) lainnya, seperti Malaysia yang berada pada peringkat 12 (dua

¹ Arfan Faiz Muhlizi, “Penataan Regulasi Dalam Mendukung Pembangunan Nasional”, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 6 No. 3, Desember 2017, h. 340.

² World Bank, *Doing Business 2020*, World Bank, Washington D. C., 2020, h. 4.

belas) serta Thailand yang berada pada peringkat 21 (dua puluh satu). Pada dasarnya, yang menjadi tolak ukur kemudahan berusaha atau EoDB suatu negara adalah kemudahan dalam 10 (sepuluh) indikator berikut:³

- a. memulai usaha (*starting a business*);
- b. mengurus izin mendirikan bangunan (*dealing with construction permits*);
- c. mendapatkan listrik (*getting electricity*);
- d. mendaftarkan properti (*registering property*);
- e. mendapatkan kredit (*getting credit*);
- f. melindungi investor minoritas (*protecting minority investors*);
- g. membayar pajak (*paying taxes*);
- h. melakukan perdagangan lintas batas (*trading across borders*);
- i. menegakkan kontrak (*enforcing contracts*);
- j. menyelesaikan kepailitan (*resolving insolvency*).

Selain peringkat EoDB, peringkat daya saing global atau *Global Competitiveness Index* (GCI) turut menjadi alasan pemerintah menggagas penyederhanaan regulasi untuk mempermudah kegiatan usaha. Hal ini dikarenakan menurut Laporan *World Economic Forum* tahun 2019, peringkat daya saing Indonesia adalah 50 (lima puluh) atau mengalami penurunan 5 (lima) peringkat dari tahun 2018.⁴ Laporan tersebut juga menyatakan bahwa Indonesia perlu meningkatkan efisiensi birokrasi karena indikator *Burden of Government Regulation* pada sub-pilar *Public Sector Performance* Indonesia mengalami penurunan.⁵ Hal tersebut berarti bahwa regulasi yang diterbitkan oleh pemerintah Indonesia justru menjadi beban dalam hal persaingan perekonomian secara global.

³ *Ibid.*, h. 79-80.

⁴ Klaus Schwab, *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Switzerland, 2019, h. 16.

⁵ *Ibid.*, h. 283.

Maka dari itu, pemerintah Indonesia mengambil langkah nyata untuk merampingkan serta menyederhanakan regulasi supaya lebih tepat sasaran, salah satunya adalah melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut, “UU Cipta Kerja”).⁶

UU Cipta Kerja merupakan undang-undang yang dibuat dengan metode *omnibus law*. Menurut *Black's Law Dictionary*, *omnibus law* atau dikenal juga sebagai *omnibus bill* merupakan: “A single bill containing various distinct matters, usually drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provision.”⁷ Apabila diterjemahkan secara bebas, *omnibus law* dapat dipahami sebagai suatu peraturan tunggal berisi berbagai hal yang berbeda, pada umumnya dirancang untuk memaksa eksekutif baik untuk menerima ketentuan-ketentuan minor yang tidak terkait atau untuk membatalkan ketentuan utama. UU Cipta Kerja menggunakan metode *omnibus law* untuk menyederhanakan berbagai undang-undang dalam rangka meningkatkan kemudahan berusaha di Indonesia, sehingga nantinya daya saing perekonomian Indonesia secara global akan menjadi semakin tinggi. UU Cipta Kerja mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru terhadap kurang lebih 77 (tujuh puluh tujuh) undang-undang, misalnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun

⁶ Jawahir Gustav Rizal, “Jejak Omnibus Law: Dari Pidato Pelantikan Jokowi hingga Polemik RUU Cipta Kerja”, <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/05/090200165/jejak-omnibus-law-dari-pidato-pelantikan-jokowi-hingga-polemik-ruu-cipta?page=all>, diakses tanggal 25 Agustus 2021.

⁷ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 9th Edition, Thomson Reuters, Minnesota, 2009, h. 186.

2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, dan lain sebagainya.⁸

Sulitnya berusaha serta rendahnya daya saing Indonesia menjadi refleksi akan perlunya langkah perbaikan di berbagai sektor, salah satunya yaitu perbaikan dalam sektor perizinan. *Omnibus law* yang digunakan dalam UU Cipta Kerja merupakan metode yang tepat dalam menyusun payung hukum proses perizinan di Indonesia karena dapat membuat suatu regulasi mencakup lebih dari satu materi substantif, atau beberapa hal kecil yang telah digabungkan menjadi satu aturan, yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban, kepastian hukum, dan kemanfaatan.⁹ Perbaikan sektor perizinan memiliki beberapa tujuan, di antaranya adalah penyederhanaan persyaratan berusaha, percepatan waktu, dan penurunan biaya pendirian, pengoperasian, dan pengembangan usaha.

Dalam hukum administrasi, izin merupakan salah satu instrumen yang paling umum digunakan. Berdasarkan konsep dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut, “UU No. 30 Tahun 2014”), izin dapat dipahami sebagai keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku masyarakat.¹⁰ Izin

⁸ DPR RI, “Daftar Isi/Muatan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”, <https://uu-ciptakerja.go.id/wp-content/uploads/2020/11/UU-11-2020-CK--01112020--LNRI-245--TAMBAHAN-LN-573--Daftar-Isi-1605857390.778.pdf> (selanjutnya disingkat DPR RI 1), diakses tanggal 28 Agustus 2021.

⁹ Ima Mayasari, “Kebijakan Reformasi Regulasi Melalui Implementasi Omnibus Law di Indonesia”, *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 9 No. 1, April 2020, h. 8.

¹⁰ N. M. Spelt dan J. B. J. M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, (terjemahan Philipus M. Hadjon), Yuridika, Surabaya, 1993, h. 2.

tersebut menjadi instrumen pemerintah untuk mempengaruhi masyarakat supaya mengikuti cara yang dianjurkan guna mencapai tujuan konkret tertentu. Dr. Prajudi Atmosudirdjo, S.H. menyatakan bahwa izin (*vergunning*) sejatinya beranjak dari ketentuan yang pada dasarnya tidak melarang suatu perbuatan, tetapi terdapat prosedur tertentu yang harus dilalui sebagai syarat untuk memperoleh izin tersebut.¹¹ Terdapat beberapa tujuan mengadakan perizinan, di antaranya adalah:¹²

- a. mengarahkan aktivitas-aktivitas tertentu;
- b. mencegah bahaya bagi lingkungan;
- c. melindungi objek-objek tertentu;
- d. membagi benda-benda yang sedikit; dan
- e. memberikan pengarahannya dengan menyeleksi orang dan aktivitas.

Sebagai salah satu bentuk izin, izin usaha merupakan instrumen administratif yang diperoleh masyarakat pelaku usaha melalui prosedur tertentu. Pengertian perizinan berusaha sendiri diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU Cipta Kerja yang berbunyi: “Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.” Sebagai bentuk legalitas, perizinan berusaha memberikan kepastian hukum karena dikeluarkan oleh pemerintah dan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan hukum. Perizinan menjadi faktor yang tidak terpisahkan dalam bisnis, mengingat bahwa suatu kegiatan usaha tidak dapat mulai berjalan dan kegiatan usaha yang sudah berjalan dapat diberhentikan sebagai akibat dari tidak adanya izin yang tepat.

¹¹ Philipus M. Hadjon, et. al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan ke-12, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015 (selanjutnya disingkat Philipus M. Hadjon, et. al. I), h. 138.

¹² Y. Sri Pudyatmoko, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*, PT Grasindo, Jakarta, 2009, h. 207.

Sehingga, regulasi terkait perizinan berusaha yang terlalu rumit dan berlebihan justru berpotensi menghambat perkembangan kegiatan usaha di Indonesia. Keseimbangan dalam menentukan sistem perizinan berusaha di Indonesia menjadi sebuah kebutuhan yang mendesak, supaya nantinya perizinan berusaha tersebut melindungi kepentingan masyarakat pelaku usaha serta negara yang sekaligus mendorong perkembangan kegiatan usaha.

Sebelum UU Cipta Kerja resmi berlaku, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang diresmikan pada tanggal 26 Januari 2015 sebagai bentuk komitmen dalam hal penyederhanaan dan percepatan proses perizinan investasi di Indonesia.¹³ Penyederhanaan perizinan berusaha diupayakan lebih lanjut oleh pemerintah Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha yang memperkenalkan sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang dikenal sebagai *Online Single Submission* (selanjutnya disebut, “OSS”). Sistem tersebut dilaksanakan melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut, “PP No. 24 Tahun 2018”), di mana melalui sistem elektronik yang terintegrasi tersebut Lembaga OSS menerbitkan perizinan berusaha.

Perizinan berusaha yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 2018 menggunakan pendekatan berbasis izin (*license approach*). Hal ini dapat diketahui melalui Pasal 5 PP No. 24 Tahun 2018 yang membagi perizinan usaha menjadi 2 (dua) jenis, yaitu

¹³ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, “Januari 2015, PTSP Resmi Diberlakukan”, <https://ekon.go.id/publikasi/detail/1746/januari-2015-ptsp-resmi-diberlakukan>, diakses tanggal 1 September 2021.

izin usaha dan izin komersial atau operasional. Adapun menurut Pasal 20 PP No. 24 Tahun 2018, pelaksanaan perizinan berusaha meliputi:

- a. pendaftaran;
- b. penerbitan izin usaha dan penerbitan izin komersial atau operasional berdasarkan komitmen;
- c. pemenuhan komitmen izin usaha dan pemenuhan komitmen izin komersial atau operasional;
- d. pembayaran biaya;
- e. fasilitasi;
- f. masa berlaku; dan
- g. pengawasan.

Melalui ketentuan-ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa perizinan berbasis izin yang diatur sebelum berlakunya UU Cipta Kerja menitikberatkan proses perizinan pada izin beserta komitmen yang harus dipenuhi terkait izin tersebut. Perizinan menjadi kewajiban yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dalam rangka melakukan kegiatan usahanya secara legal.

Meskipun sistem OSS yang diterapkan melalui PP No. 24 Tahun 2018 telah berhasil memangkas izin yang semula berjumlah 573 (lima ratus tujuh puluh tiga) menjadi 237 (dua ratus tiga puluh tujuh), pada kenyataannya peraturan tersebut belum berhasil mencapai target karena adanya benturan norma dengan norma perizinan lain yang diatur dalam berbagai undang-undang dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁴ Ketidakharmonisan substansi antar peraturan perundang-undangan Indonesia di sektor perizinan tersebut menciptakan

¹⁴ DPR RI, “Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”, <https://uu-ciptakerja.go.id/wp-content/uploads/2020/11/Naskah-Akademis-RUU-tentang-Cipta-Kerja.pdf> (selanjutnya disingkat DPR RI 2), diakses pada 2 September 2021, h. 15.

sistem perizinan yang panjang, berbelit, serta menyulitkan jalannya kegiatan usaha. PP No. 24 Tahun 2018 tidak mampu memperbaiki sistem perizinan Indonesia secara komprehensif, sehingga UU Cipta Kerja hadir untuk menyelaraskan norma perizinan di kurang lebih 77 (tujuh puluh tujuh) undang-undang terkait.

Melalui UU Cipta Kerja, pemerintah Indonesia berusaha mewujudkan sistem perizinan yang optimal dengan menggunakan pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*). Pendekatan tersebut diterapkan dengan tujuan menghasilkan perizinan berbasis risiko yang menjadi salah satu unsur penting terkait peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 UU Cipta Kerja. Perizinan berbasis risiko merupakan inovasi sarana perizinan yang memiliki karakteristik berbeda dengan perizinan berbasis izin. Ketika perizinan berbasis izin biasa dilakukan dengan pemberian izin dalam hal pemohon memenuhi persyaratan serta kriteria tertentu, perizinan berbasis risiko dibuat sebagai upaya untuk melakukan pengelolaan risiko secara lebih responsif dan dinamis.¹⁵ Salah satu negara yang menjadi *best practice* dalam penerapan perizinan berbasis risiko (*risk-based licensing*) adalah negara Australia. Melalui lembaga *Environment Protection Authority* (EPA), Australia menerapkan perizinan berbasis risiko untuk memastikan semua pemegang izin perlindungan lingkungan menerima tingkat regulasi yang sesuai berdasarkan tingkat risiko yang mereka timbulkan.¹⁶ Perizinan berbasis risiko yang digagas melalui UU Cipta Kerja

¹⁵ Michael Howlett dan Ishani Mukherjee (Ed.), *Routledge Handbook of Policy Design*, Routledge, New York, 2018, h. 247.

¹⁶ New South Wales Environment Protection Authority, "Risk-based Licensing", <https://www.epa.nsw.gov.au/licensing-and-regulation/licensing/environment-protection-licences/risk-based-licensing>, diakses pada 4 September 2021.

adalah berkaitan dengan perizinan berusaha. Perizinan berusaha berbasis risiko tersebut diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (selanjutnya disebut, “PP No. 5 Tahun 2021”) sebagai salah satu peraturan pelaksana UU Cipta Kerja.

Sebagai basis dari pendekatan perizinan berusaha dalam UU Cipta Kerja, risiko (*risk*) menggabungkan kemungkinan bahwa suatu bahaya (*hazard*) akan menimbulkan kerusakan (*damage*) serta besar dan tingkat keparahan kerugian yang terjadi apabila bahaya tersebut terwujud.¹⁷ Penggunaan pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*) dalam perizinan berusaha di Indonesia dapat mewujudkan simplifikasi proses regulasi perizinan kegiatan usaha. Simplifikasi proses regulasi perizinan tersebut dapat dicapai karena pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*) diawali dengan identifikasi risiko yang akan dikelola, bukan peraturan yang harus ditegakkan.¹⁸ Dalam hal ini, perizinan berusaha berbasis risiko akan mengidentifikasi dan kemudian menyeleksi risiko kegiatan usaha agar dapat menyederhanakan norma perizinan yang ada.

Memiliki metodologi dan sarana yang tepat untuk mengklasifikasikan kegiatan usaha sesuai risiko menjadi hal yang sangat penting dalam menerapkan perizinan berusaha berbasis risiko. Kajian yang komprehensif terkait matriks risiko beserta dasar-dasar penilaian yang digunakan untuk menentukan klasifikasi risiko kegiatan usaha menjadi kebutuhan sebagai justifikasi terhadap penyelenggaraan

¹⁷ Aris Molfetas-Lygkariis dan Lars Nikolajs Grava, *Risk-Based Approaches to Business Regulation: A Note for Reformers*, The World Bank Group, Washington D. C., 2020, h. 3.

¹⁸ Julia Black, “Risk-based Regulation: Choices, Practices and Lessons Being Learnt”, dalam *Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk*, OECD Publishing, Paris, 2010, h. 190.

perizinan berusaha berbasis risiko setelah berlakunya UU Cipta Kerja. Pengaturan dan implementasi perizinan berusaha berbasis risiko harus berjalan secara harmonis, baik dalam lingkup nasional maupun daerah, untuk mewujudkan sistem perizinan berusaha yang memberikan dampak positif secara optimal dan menyeluruh di Indonesia. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah (selanjutnya disebut, “PP No. 6 Tahun 2021”).

Perizinan berusaha berbasis risiko yang diperkenalkan melalui UU Cipta Kerja tentunya akan memberikan dampak terhadap pelaku usaha, termasuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (selanjutnya disebut, “UMK-M”). UMK-M memiliki peran yang penting dalam perekonomian nasional. Hal ini dibuktikan dengan data dalam Lampiran Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 5 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Tahun 2020-2024 yang menunjukkan bahwa pada tahun 2018, UMK-M dengan jumlah 64,1 juta berhasil memberikan kontribusi Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 61,07%. Namun, Menteri Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal, Bahlil Lahadiah, menyatakan bahwa mayoritas dari UMK-M yang ada saat ini belum memiliki perizinan berusaha, akibatnya hal tersebut menjadi kendala bagi UMK-M untuk mendapatkan pembiayaan dan mengembangkan usaha.¹⁹ Selain itu, legalitas dalam bentuk perizinan berusaha

¹⁹ Rina Anggraeni, “Duh! Banyak UMKM Belum Punya Izin Usaha, Kok Bisa?”, <https://economy.okezone.com/read/2021/05/11/320/2409010/duh-banyak-umkm-belum-punya-izin-usaha-kok-bisa>, diakses pada 5 September 2021.

sejatinya menjadi unsur esensial untuk memperluas skala pertumbuhan UMK-M dan mendapatkan akses terhadap program-program pemerintah serta instansi terkait untuk melatih, memberdayakan, dan mengembangkan kapasitas UMK-M.

Pasal 3 UU Cipta Kerja menyatakan bahwa salah satu tujuan dibentuknya UU Cipta Kerja adalah untuk memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap UMK-M, serta melakukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan hal-hal tersebut. Tujuan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha, Mikro, Kecil, dan Menengah (selanjutnya disebut, “PP No. 7 Tahun 2021”). Pembahasan UMK-M dalam penelitian ini tentunya tidak terlepas dari klasifikasi UMK-M yang diubah melalui PP No. 7 Tahun 2021, tepatnya dalam Pasal 35 PP No. 7 Tahun 2021 tersebut. Menurut Pasal 35 ayat (1), UMK-M dikelompokkan berdasarkan kriteria modal usaha atau hasil penjualan tahunan. Pasal 35 ayat (2) lebih lanjut menyatakan bahwa kriteria modal usaha digunakan untuk pendirian atau pendaftaran usaha, yang menurut Pasal 35 ayat (3) terdiri atas:

- a. Usaha Mikro memiliki modal usaha sampai dengan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;
- b. Usaha Kecil memiliki modal usaha lebih dari Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) sampai dengan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; dan
- c. Usaha Menengah memiliki modal usaha lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) sampai dengan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.

Kriteria modal usaha berlaku bagi UMK-M yang didirikan setelah PP No. 7 Tahun 2021 berlaku. Sedangkan menurut Pasal 35 ayat (6), pelaku usaha yang melaksanakan kegiatan usaha sebelum PP No. 7 Tahun 2021 berlaku, pemberian kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan diberikan kepada UMK-M yang memenuhi kriteria hasil penjualan tahunan dalam Pasal 35 ayat (5) yaitu:

- a. Usaha Mikro memiliki hasil penjualan tahunan sampai dengan paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah);
- b. Usaha Kecil memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) sampai dengan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah); dan
- c. Usaha Menengah memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah) sampai dengan paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Berdasarkan Pasal 35 ayat (7), nilai nominal kriteria modal usaha dan kriteria hasil penjualan tahunan dapat diubah sesuai dengan perkembangan perekonomian.

Perizinan berusaha bagi UMK-M di Indonesia dinilai memiliki problematika yang sama dengan perizinan pada umumnya di Indonesia, yaitu tidak terstandar, birokratis, dan belum terintegrasi secara maksimal.²⁰ Hal ini dapat dilihat dengan variasi perizinan berusaha yang berlaku bagi UMK-M. Sebagai ilustrasi, perizinan usaha UMK-M di Indonesia terdiri dari:

- a. Izin Usaha Mikro dan Kecil (IUMK);
- b. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP);
- c. Surat Izin Tempat Usaha (SIUP);

²⁰ Suend R. H. Saragih, *Tinjauan Yuridis terhadap Kemudahan Izin Berusaha yang Diberikan bagi Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMK-M) dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Skripsi pada Program Sarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2021, h. 16.

- d. Tanda Daftar Perusahaan (TDP);
- e. Izin Usaha Industri (IUI);
- f. Tanda Daftar Industri (TDI); dan
- g. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).

Sistem perizinan berusaha berbasis risiko membawa perubahan terhadap perizinan berusaha bagi UMK-M di Indonesia. Seperti misalnya dalam Pasal 12 PP No. 5 Tahun 2021, selain menjadi identitas dan legalitas pelaku usaha untuk melakukan kegiatan usahanya, Nomor Induk Berusaha (selanjutnya disebut, “NIB”) juga berlaku sebagai Standar Nasional Indonesia (selanjutnya disebut, “SNI”) dan/atau pernyataan jaminan halal bagi UMK dengan tingkat risiko rendah.

Pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa upaya yang memudahkan pelaku usaha dalam menerapkan serta mengurus perizinan berusaha berbasis risiko, salah satunya adalah dengan meluncurkan OSS berbasis risiko. Presiden Joko Widodo meresmikan peluncuran OSS berbasis risiko dalam perizinan berusaha tersebut pada Senin, 9 Agustus 2021 dengan harapan yaitu supaya OSS berbasis risiko sebagai layanan perizinan berusaha secara *online* yang terintegrasi dan terpadu dengan perizinan berbasis risiko dapat mendukung semakin baiknya iklim kemudahan berusaha di Indonesia.²¹ Menurut Deputy Bidang Pengembangan Iklim Penanaman Modal Kementerian Investasi/BKPM, Ir. Yuliot, OSS berbasis risiko akan meringankan para pelaku UMK-M karena persyaratan yang lebih sederhana.²²

²¹ Biro Pers, Media dan Informasi (BPMI) Sekretariat Presiden, “Presiden Jokowi Resmikan Peluncuran OSS Berbasis Risiko”, <https://oss.go.id/baca/artikel?id=50&title=Presiden%20Jokowi%20Resmikan%20Peluncuran%20OSS%20Berbasis%20Risiko>, diakses pada 9 September 2021.

²² Media Indonesia, “OSS Berbasis Risiko Solusi Perizinan bagi UMK”, <https://mediaindonesia.com/ekonomi/428437/oss-berbasis-risiko-solusi-perizinan-bagi-umk>, diakses pada 9 September 2021.

OSS berbasis risiko hadir sebagai implementasi dari perizinan berusaha berbasis risiko, di mana pengaturan terkait penerapan OSS berbasis risiko sendiri tersebar di dalam 3 (tiga) peraturan pelaksana UU Cipta Kerja, yaitu PP No. 5 Tahun 2021, PP No. 6 Tahun 2021, dan PP No. 7 Tahun 2021 yang memuat sejumlah perbedaan dengan OSS sebelum adanya pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko.

Kehadiran perizinan berusaha berbasis risiko di Indonesia menjadi konsekuensi logis berlakunya UU Cipta Kerja yang menjunjung tinggi kemudahan berusaha, terutama bagi UMK-M. Pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko tersebut haruslah dilaksanakan atas dasar urgensi yaitu memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum bagi pelaku usaha yang termasuk ke dalam kriteria UMK-M, mengingat bahwa perubahan konsep perizinan berusaha menjadi berbasis risiko akan membawa perubahan dalam hal pelaksanaan kegiatan usaha di Indonesia. Maka, perlu dilakukan kajian terhadap dasar pertimbangan pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko dalam hal kemudahan berusaha UMK-M setelah berlakunya UU Cipta Kerja. Selain itu, perlu dilakukan pula kajian terhadap implementasi perizinan berusaha berbasis risiko melalui OSS berbasis risiko.

Berdasarkan latar belakang tersebut dapat ditarik benang merah bahwa saat ini diperlukan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan hukum atas pengaturan dan implementasi perizinan berusaha berbasis risiko berkaitan dengan kemudahan berusaha UMK-M, mengingat sistem perizinan berusaha berbasis risiko tersebut merupakan produk baru yang hadir setelah berlakunya UU Cipta Kerja. Sehingga, hal tersebut mendorong penulis untuk membuat penelitian hukum dalam bentuk skripsi dengan judul “Pengaturan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko terhadap

Kemudahan Berusaha Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMK-M) setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian hukum ini adalah:

1. Dasar pertimbangan pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko dalam hal kemudahan berusaha Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMK-M) setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
2. Penerapan perizinan berusaha berbasis risiko berkaitan dengan kemudahan berusaha Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMK-M) melalui *Online Single Submission* (OSS) berbasis risiko.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis dasar pertimbangan pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko di Indonesia setelah berlakunya UU Cipta Kerja, serta kaitannya dengan kemudahan berusaha UMK-M.
2. Menganalisis penerapan perizinan berusaha berbasis risiko berkaitan dengan kemudahan berusaha UMK-M melalui *Online Single Submission* (OSS) berbasis risiko.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah supaya dapat memberikan tambahan sumbangsih pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum kepada para akademisi serta praktisi hukum, khususnya dalam hal pengaturan serta penerapan perizinan usaha berbasis risiko terhadap UMK-M setelah berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja.

1.4.2. Manfaat Praktis

Bagi akademisi, penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dalam kajian-kajian mengenai dasar pertimbangan dan penerapan perizinan berusaha berbasis risiko bagi UMK-M setelah berlakunya UU Cipta Kerja. Bagi masyarakat, khususnya pelaku UMK-M, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman sesuai konsep hukum mengenai perizinan berusaha berbasis risiko setelah berlakunya UU Cipta Kerja. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan mengenai pentingnya upaya untuk mengoptimalkan pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko UMK-M setelah berlakunya UU Cipta Kerja serta menjadi sarana untuk menilai efektivitas sistem perizinan yang berlaku saat ini.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan tipe penelitian doktrinal (*doctrinal research*). Menurut Terry Hutchinson,

penelitian doktrinal merupakan: “*Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explains areas of difficulty, and perhaps, predicts future development.*”²³ Dalam tulisan yang sama, Terry Hutchinson menyatakan: “*The essential features of doctrinal scholarship involve a critical conceptual analysis of all relevant legislation and case law to reveal a statement of the law relevant to the matter under investigation.*”²⁴ Penelitian hukum doktrinal merupakan proses menemukan suatu aturan hukum, doktrin-doktrin hukum, dan prinsip-prinsip hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.²⁵ Penelitian ini diterapkan atas dasar penelitian kepustakaan (*law in books*) dengan titik berat pada upaya inventarisasi hukum positif berkaitan dengan isu hukum serta analisis konsep dan hubungan antara peraturan-peraturan perundang-undangan mengenai perizinan berusaha berbasis risiko setelah berlakunya UU Cipta Kerja. Kebenaran yang hendak dicapai dalam penelitian ini merupakan kebenaran berdasarkan logika hukum yang digunakan untuk menganalisis isu hukum yang menjadi pokok pembahasan.

1.5.2. Pendekatan

Penelitian hukum ini menggunakan 2 (dua) metode pendekatan, yaitu:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-

²³ Terry Hutchinson, “The Doctrinal Method: Incorporating Interdisciplinary Methods in Reforming the Law”, *Erasmus Law Review*, No. 3, 2015, h. 131.

²⁴ *Ibid.*, h. 23.

²⁵ *Ibid.*, h. 35.

undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diteliti.²⁶ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dalam penelitian ini digunakan untuk mengkaji berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan perizinan berusaha berbasis risiko terhadap kemudahan berusaha UMK-M setelah berlakunya UU Cipta Kerja; dan

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan yang dilakukan dengan tujuan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum.²⁷ Pemahaman yang didapatkan melalui pendekatan tersebut menjadi pedoman bagi peneliti untuk merangkai konsep dan argumentasi dalam memecahkan isu hukum. Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mendalami konsep perizinan berusaha berbasis risiko yang diterapkan terhadap kemudahan berusaha UMK-M setelah berlakunya UU Cipta Kerja.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang akan digunakan untuk meneliti isu hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan menjadi bahan

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Cetakan ke-13, Kencana, Jakarta, 2017, h. 133.

²⁷ *Ibid.*, h. 136.

hukum utama, mengingat penggunaan pendekatan perundang-undangan sebagai salah satu pendekatan dalam penelitian ini. Peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yang kemudian diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009);
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang kemudian diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020);
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- e. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah;
- i. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha, Mikro, Kecil, dan Menengah; dan
- j. Peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari kepustakaan yang diwujudkan dalam publikasi akademik, seperti buku-buku, jurnal hukum, artikel, tesis, disertasi hukum, dan bahan seminar yang memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dari ketentuan-

ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar analisis dari penelitian ini.

1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara yaitu penelusuran bahan-bahan hukum primer serta sekunder yang diperlukan. Bahan-bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*). Bahan hukum primer diperoleh dengan cara melakukan identifikasi dan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki relevansi dengan isu hukum yang dikaji. Sumber utama peraturan perundang-undangan adalah situs resmi *database* peraturan perundang-undangan Indonesia (<https://peraturan.go.id/>). Sementara bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara melakukan inventarisasi terhadap berbagai buku teks dan jurnal-jurnal hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang dikaji, untuk kemudian dibaca, ditelaah, dicatat, dan dikutip berdasarkan relevansi-relevansinya dengan pokok permasalahan yang diteliti.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum baik primer maupun sekunder yang terkumpul dalam penelitian ini dianalisis dengan melakukan sistematisasi atas bahan-bahan hukum. Proses sistematisasi tersebut diterapkan pula terhadap asas-asas, teori-teori, konsep-konsep, doktrin-doktrin, serta bahan lainnya yang menjadi rujukan penulis. Sistematisasi dalam penelitian ini dilakukan dengan

mengklasifikasikan bahan-bahan hukum yang terkumpul guna memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.²⁸

Bahan hukum primer dan sekunder yang terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif dalam rangka menemukan jawaban atas isu hukum yang dikaji, maka dari itu analisis yang dilakukan tersebut disertai pula dengan metode interpretasi. Penelitian hukum ini menggunakan interpretasi gramatikal (*grammaticale interpretatie*) dan interpretasi sistematis (*systematische interpretatie*). Interpretasi gramatikal terjadi apabila dalam menetapkan pengertian aturan undang-undang merujuk pada kata-kata yang digunakan atau bagian-bagian kalimat berdasarkan kata sehari-hari atau yang lazim digunakan.²⁹ Dalam penelitian ini, interpretasi gramatikal dilakukan dengan menetapkan pengertian dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi pokok bahasan dengan mengacu pada kata sehari-hari atau yang lazim digunakan. Interpretasi sistematis merupakan interpretasi yang muncul karena kenyataan bahwa hukum merupakan suatu sistem.³⁰ Dalam penelitian ini, interpretasi sistematis dilakukan dengan menginterpretasikan dengan pedoman yaitu sistem hukum yang berkaitan dengan isu hukum yang menjadi pokok bahasan. Hasil analisis diperoleh melalui pola berpikir deduktif, di mana penguraian berbagai hal umum akan menghasilkan kesimpulan yang bersifat khusus terkait isu hukum.

²⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. IX, Rajawali Press, Jakarta, 2006, h. 251-252.

²⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum: Edisi Revisi*, Cetakan ke-10, Kencana, Jakarta, 2017, h. 291.

³⁰ *Ibid.*, h. 294.

1.6. Sistematika Penulisan

BAB I: PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis menjabarkan latar belakang dan rumusan masalah, tujuan, manfaat, dan metode penelitian, prosedur pengumpulan bahan hukum, serta analisis bahan hukum.

BAB II: *RATIO LEGIS* PERIZINAN BERUSAHA BERBASIS RISIKO SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA

Pada bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai perizinan berusaha berbasis risiko setelah berlakunya UU Cipta Kerja dan peraturan-peraturan pelaksanaannya beserta kaitannya dengan kemudahan berusaha UMK-M. Pembahasan dalam bab ini memperhatikan pendapat-pendapat ahli yang berkaitan dengan pokok pembahasan. Bab ini menjadi jawaban dari rumusan masalah pertama.

BAB III: IMPLEMENTASI PERIZINAN BERUSAHA BERBASIS RISIKO BERKAITAN DENGAN KEMUDAHAN BERUSAHA USAHA MIKRO, KECIL, DAN MENENGAH (UMK-M) MELALUI *ONLINE SINGLE SUBMISSION* (OSS) BERBASIS RISIKO

Pada bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai implementasi perizinan berusaha berbasis risiko melalui OSS berbasis risiko beserta kelebihan dan kekurangannya berkaitan dengan penerbitan perizinan berusaha bagi UMK-M.

Pembahasan dalam bab ini memperhatikan pendapat-pendapat ahli yang berkaitan dengan pokok pembahasan. Bab ini menjadi jawaban dari rumusan masalah kedua.

BAB IV: PENUTUP

Pada bab ini, penulis akan menjelaskan mengenai kesimpulan atas 2 (dua) rumusan masalah yang telah dibahas pada Bab II dan Bab III. Selain itu, penulis juga akan memberikan saran berkaitan dengan pengaturan serta implementasi dari perizinan berusaha berbasis risiko.