

Mekanisme Fiktif Positif, Pengaturan Tata Ruang, Dan Hubungan Pusat-Daerah Dalam Kerangka UU Cipta Kerja: Tawaran Rekomendasi Kebijakan

Maria Dika Puspita Sari¹, Antonius Galih Prasetyo²

¹Universitas Gajah Mada, ²Lembaga Administrasi Negara

e-mail : ¹ mariadika.lan@gmail.com

e-mail : ²antgalihprasetyo@gmail.com

Abstrak. Lahirnya UU Cipta Kerja mendukung kemudahan dan kepastian berusaha di Indonesia. Secara umum, UU ini menandai adanya perubahan paradigma perizinan berusaha di Indonesia, dari yang awalnya berbasis lisensi menjadi berbasis risiko. Salah satu bentuk percepatan proses perizinan adalah melalui mekanisme fiktif positif yang salah satunya terdapat pada proses perizinan yang terkait dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Daerah. Ketetapan baru ini berpotensi tidak efektif dijalankan karena baru sebagian kecil wilayah di Indonesia yang memiliki RDTR terintegrasi dalam sistem OSS RBA. Selain itu posisi kewenangan penataan ruang sebagian besar ada di Pemerintah Pusat padahal masalah penataan ruang ini site specific dan Pemerintah Daerah juga memiliki kepentingan dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang bagi upaya pembangunan daerah. Beberapa alternatif kebijakan untuk mengantisipasi hal ini, yaitu (1) akselerasi penyusunan RDTR bagi daerah strategis, (2) akselerasi RDTR di semua daerah, serta (3) mendorong kolaborasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal penilaian dan pengawasan KKPR. Berdasarkan analisis efektivitas dan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan ketiga alternatif kebijakan, rekomendasi kebijakan mengerucut pada alternatif ketiga.

Kata kunci: fiktif positif; izin usaha; pemerintah daerah; tata ruang; UU Cipta Kerja

Abstract. The birth of the Job Creation Law supports the ease and certainty of doing business in Indonesia. In general, this law marks a change in the paradigm of business licensing in Indonesia, from being license-based to risk-based. One form of accelerating the licensing process is through positive fictitious mechanisms, one of which is contained in the licensing process related to the Conformity of Spatial Utilization Activities (KKPR) with Regional Spatial Detail Plans (RDTR). This new regulation has the potential to be ineffective because only a small number of regions in Indonesia have RDTR integrated into the RBA OSS system. In addition, the position of authority for spatial planning is mostly in the Central Government, even though this spatial planning issue is site specific and the Regional Government also has an interest in the utilization and control of space for regional development efforts. Several alternative policies to anticipate this, namely (1) accelerating the preparation of RDTR for strategic regions, (2) accelerating RDTR in all regions, and (3) encouraging collaboration between the Central Government and Regional Governments in terms of KKPR assessment and supervision. Based on the analysis of the effectiveness and resources needed to implement the three policy alternatives, the policy recommendations focus on the third alternative..

Keywords: : positive fictitious; business permit; local government; spatial; Job Creation Act

1. PENDAHULUAN

Lahirnya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan perwujudan dari salah satu Program Prioritas Kerja Presiden, yaitu penyederhanaan regulasi. Selain itu, UU Cipta Kerja ini juga merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mendorong tumbuhnya investasi di Indonesia. Melalui metode Omnibus Law, UU ini telah merevisi 79 UU dari berbagai sektor sekaligus. UU Cipta Kerja terdiri dari 15 Bab dan 186 Pasal, dengan 11 kluster, yaitu peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan usaha, perizinan berusaha, ketenagakerjaan, dukungan koperasi dan UMKM, dukungan riset dan inovasi, pengadaan lahan, kawasan ekonomi, kemudahan berusaha, investasi pemerintah pusat dan percepatan PSN, administrasi pemerintahan, dan pengenaan sanksi.

Sebagai operasionalisasi UU Cipta Kerja, telah terbit beberapa peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja, di antaranya yaitu PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko; PP No. 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah; PP No. 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan KUMKM; PP No. 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, serta Perpres No. 10 Tahun 2021 sebagaimana telah diubah dengan Perpres No. 49 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.

Regulasi tentang proses perizinan dalam kerangka UU Cipta Kerja membawa kompleksitas, salah satunya dalam aspek izin yang terkait dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Daerah. Ketetapan baru ini berpotensi tidak efektif dijalankan karena baru sebagian kecil wilayah di Indonesia yang memiliki RDTR terintegrasi dalam sistem OSS RBA. Selain itu posisi kewenangan penataan ruang sebagian besar ada di Pemerintah Pusat, padahal masalah penataan ruang ini site specific dan Pemerintah Daerah juga memiliki kepentingan dalam pemanfaatan dan pengendalian ruang bagi upaya pembangunan daerah. Penelitian ini berusaha menjawab apa alternatif penyelesaian yang dapat ditawarkan dari sengkaret masalah di atas.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif berupa studi literatur. Data yang didapatkan dari sumber sekunder berupa regulasi, artikel, dan laporan yang relevan menjadi dasar dari penarikan analisis dan kesimpulan. Sifat dari tulisan ini bersifat praktis, yakni *policy brief* yang direkomendasikan kepada pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan Kebijakan Perizinan dari Berbasis Lisensi ke Berbasis Risiko

Terkait dengan Perizinan Berusaha, UU Cipta Kerja secara umum menandai adanya pergeseran paradigma dari yang semua berbasis lisensi menjadi berbasis risiko. Dengan pengaturan yang baru ini, tidak semua pelaku usaha wajib mengurus izin usaha. Hanya usaha yang masuk ke dalam kategori risiko menengah tinggi dan risiko tinggi saja yang harus memiliki izin usaha. Sementara usaha dengan kategori risiko menengah rendah

dan risiko rendah cukup mendaftarkan Nomor Induk Berusaha (NIB). NIB ini berfungsi sebagai identitas dan legalitas usaha.

Hal lain yang juga diatur dalam UU Cipta Kerja adalah pemanfaatan sistem Online Single Submission (OSS) untuk seluruh proses perizinan berusaha. Sistem OSS ini menjadi NSPK tunggal bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pelaku usaha. Oleh karenanya, pemerintah daerah wajib menggunakan sistem ini dalam pelayanan perizinan berusaha, sedangkan sistem pendukung lainnya dapat dikembangkan oleh masing-masing pemerintah daerah sesuai dengan persyaratan pemerintah pusat. Pada sistem OSS yang baru ini terdapat pengaturan percepatan penerbitan izin bagi Proyek Strategis Nasional (PSN) maupun kegiatan usaha yang berlokasi di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), Kawasan Industri (KI), dan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (KPBPB) yang tidak ada pada versi sebelumnya.

Di pemerintah daerah, pelayanan perizinan menjadi kewenangan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). DPMPTSP ini juga berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan izin yang telah diterbitkan. Secara spesifik penjelasan ini terdapat pada Pasal 34 ayat (2) PP 6/2021 yang menyebutkan bahwa Kepala DPMPTSP Provinsi sebagai koordinator pengawasan terintegrasi untuk kewenangan provinsi, dan Kepala DPMPTSP Kabupaten/Kota sebagai koordinator pengawasan terintegrasi untuk kewenangan Kabupaten/Kota. Dengan demikian, UU Cipta Kerja memberikan standard dan kepastian hukum bagi pelaksanaan perizinan berusaha di daerah.

Salah satu kebijakan yang tertuang dalam UU Cipta Kerja untuk memberikan kepastian hukum bagi para pelaku usaha dalam memperoleh pelayanan perizinan adalah adanya mekanisme fiktif positif. Hal ini juga telah diadopsi dalam sistem OSS terbaru, yaitu OSS Risk Based Assessment (OSS RBA). OSS versi 1.1 (lama) tidak memiliki standar waktu pengurusan dan ketidakpastian ini tentunya dapat menghambat kegiatan para pelaku usaha. Dengan OSS RBA, setiap perizinan memiliki standar yang jelas sehingga menciptakan kepastian bagi pelaku usaha. Ketika semua syarat telah terunggah lengkap oleh pihak yang mengajukan, maka akan segera mendapat respons balik dalam jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan, yaitu izin diterbitkan, atau ditolak. Melalui mekanisme fiktif positif, verifikasi pemenuhan persyaratan oleh kementerian/lembaga (K/L) atau pemerintah daerah (D) terkait akan disetujui secara otomatis oleh sistem apabila tidak kunjung mendapat tindak lanjut oleh K/L/D yang bersangkutan hingga melebihi batas waktu standar operasi prosedur.

Dalam PP 5/2021, mekanisme fiktif positif berlaku pada proses perizinan yang terkait dengan kesesuaian lokasi dengan RDTRD (Pasal 180 (4)), zonasi laut (Pasal 182 (8)), kawasan hutan (Pasal 185 (7)) dan pemenuhan izin lingkungan untuk sertifikasi standar (Pasal 199 (1) untuk usaha risiko menengah tinggi, dan Pasal 204 untuk usaha risiko tinggi). Jangka waktu penerbitan atau penolakan persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang ditetapkan paling lama 20 hari. Sementara untuk jangka waktu proses verifikasi sertifikasi standar ditetapkan lebih lanjut oleh kementerian/lembaga, DPMPTSP provinsi, DPMPTSP kabupaten/kota, Administrator KEK, dan Badan Pengusahaan KPBPB sesuai kewenangan masing-masing.

Fiktif Positif dan Tata Ruang dalam UU Cipta Kerja

Mekanisme fiktif positif semacam ini memang memberikan kepastian bagi para pengusaha dalam memperoleh layanan perizinan. Namun di sisi lain, hal ini juga membuka kemungkinan adanya ketidaksesuaian dengan kapasitas pemerintah dalam melakukan verifikasi data lapangan. Pembahasan berikutnya akan difokuskan pada mekanisme fiktif positif dalam hal Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) karena ini merupakan tahap awal yang dilalui oleh sebagian besar kegiatan berusaha. Dalam hal verifikasi kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, sistem OSS RBA akan mencocokkan dengan dokumen Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang telah dimiliki oleh Pemerintah Daerah dan telah terintegrasi di sistem OSS RBA. Apabila RDTR tidak tersedia, maka pemeriksaan lokasi akan dilakukan berdasarkan dokumen Rencana Tata Ruang (RTR) wilayah nasional, pulau/kepulauan, Kawasan strategis nasional, wilayah provinsi, atau wilayah kabupaten/kota. Pemeriksaan ini dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tata ruang atau dalam hal ini adalah Kementerian ATR/BPN dan untuk ruang laut oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan atau Pemerintah Provinsi sesuai kewenangannya.

Potensi masalah mungkin terjadi apabila mencermati jumlah kabupaten/kota yang telah memiliki RDTR. Pada website oss.go.id disampaikan bahwa hingga 30 Juli 2021, baru terdapat 44 RDTR terintegrasi OSS di seluruh wilayah Indonesia. Jumlah ini baru mencakup sekitar 8,56% dari total 514 kabupaten/kota yang ada di Indonesia. Sementara itu, jumlah kabupaten yang telah memiliki RTR online ada 396 dan untuk kota sebanyak 92. Artinya belum seluruh wilayah memiliki dokumen sebagai dasar penilaian sehingga ketentuan baru tersebut tidak dapat dijalankan secara efektif. Lebih lanjut, terdapat potensi penyalahgunaan ruang apabila sumber penilaian kesesuaian pemanfaatan ruang adalah dokumen RTRW yang isinya masih sangat umum. Hal ini dapat menyebabkan masalah keberlanjutan lingkungan dan sosial masyarakat.

Terhambatnya penyusunan RDTR di daerah ditengarai setidaknya oleh 2 penyebab, yaitu sulitnya negosiasi politik antara pemerintah daerah dan DPRD, serta ketidakpastian waktu dan prosedur mendapatkan persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat (KPPOD, 2021). Penyebab pertama telah diatasi dengan adanya ketentuan yang menyatakan bahwa penetapan RDTR cukup berdasarkan Peraturan Kepala Daerah. Sementara penyebab kedua menandakan adanya masalah koordinasi dan sinkronisasi di level pemerintah pusat.

Dalam hal penataan ruang, UU Cipta Kerja menegaskan peran pemerintah pusat sebagai pemegang kewenangan penyelenggaraan penataan ruang. Sementara kewenangan pemerintah daerah hanya pada proses perencanaan tata ruang dengan menyediakan dokumen RTRW dan RDTR. Hal ini menunjukkan tidak adanya kewenangan substantif bagi Daerah untuk menata, mengendalikan, maupun melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang di daerah. Di sisi lain, kemampuan pemerintah pusat dari segi kuantitas dan akses ke daerah di seluruh Indonesia sangat terbatas untuk benar-benar mengetahui dan memahami kondisi di lokasi, karena masalah pemanfaatan ruang ini sifatnya sangat site specific. Pada 2021, jumlah Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Penataan Ruang mencapai 881 orang yang tersebar di seluruh provinsi di Indonesia (jpnn.com, 2021). Jumlah ini masih minim jika dibandingkan dengan jumlah wilayah

pengawasan yang mencapai 514 kabupaten/kota.

Alternatif Kebijakan

Adanya ketentuan mengenai fiktif positif di dalam UU Cipta Kerja di satu sisi harus diapresiasi karena menunjukkan keinginan pemerintah untuk melayani masyarakat dengan memberikan kepastian hukum, khususnya dalam hal waktu dan biaya layanan. Namun di sisi lain, berlakunya ketentuan tersebut juga mengandung permasalahan tersendiri dalam hal efektivitas implementasi dan kurang luasnya posisi kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur pemanfaatan ruang di wilayahnya. Untuk mengantisipasi permasalahan tersebut, maka terdapat beberapa strategi yang dapat dijadikan sebagai alternatif kebijakan.

1. **Akselerasi penyusunan RDTR bagi daerah strategis**

Daerah strategis yang dimaksud dalam hal ini mencakup wilayah Proyek Strategis Nasional (PSN) dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Kedua kategori wilayah ini perlu mendapat prioritas karena berkaitan langsung dengan kegiatan pembangunan nasional. Pemerintah dapat memberikan fasilitasi dan percepatan proses penyusunan RDTR di wilayah strategis tersebut.

2. **Akselerasi RDTR di semua daerah**

Dengan mempertimbangkan urgensi dokumen RDTR sebagai basis verifikasi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR), maka percepatan penyusunan dokumen tersebut perlu menjadi agenda kebijakan instansi terkait, dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah dan Kementerian ATR/BPN. Proses pendampingan oleh instansi vertikal di masing-masing wilayah serta mempercepat proses persetujuan substansi merupakan hal-hal krusial yang perlu untuk segera ditindaklanjuti oleh instansi terkait.

3. **Kolaborasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal penilaian dan pengawasan KKPR**

Pemerintah Pusat, dalam hal ini adalah Kementerian ATR/BPN, telah memiliki instansi vertikal yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia. Instansi ini juga memiliki sumber daya manusia yang memang memiliki spesialisasi dalam hal melakukan pengawasan kesesuaian tata ruang, yaitu Penyidik PNS (PPNS) penataan ruang. Namun demikian, jumlah tenaga fungsional ini terbatas. Di sisi lain, Pemerintah Daerah juga merupakan pihak yang memiliki pengetahuan dan kepentingan untuk memanfaatkan ruang di wilayahnya untuk pembangunan kesejahteraan daerahnya. Oleh karena itu, diperlukan kolaborasi antara kedua aktor tersebut, baik pada saat penilaian KKPR (apabila daerah belum memiliki RDTR), serta pelaksanaan pengawasannya. Dengan demikian, peran pemerintah daerah tidak hanya berhenti saat tahap perencanaan pemanfaatan ruang, melainkan berkesinambungan hingga pengawasan untuk memastikan izin yang telah diterbitkan oleh sistem OSS RBA memang telah sesuai dengan persyaratan dan implementasi peruntukannya di lapangan. Hal ini penting untuk dilakukan, khususnya untuk usaha dengan kategori risiko menengah tinggi dan risiko tinggi.

Dari segi efektivitas, alternatif pertama tidak menjawab masalah secara komprehensif karena hanya menargetkan sebagian daerah. Alternatif 2 lebih komprehensif karena

mencakup seluruh daerah tapi tidak menyentuh akar masalah berupa moral hazard yang mungkin timbul akibat mekanisme fiktif positif yang mengesankan ketergesa-gesaan dan pragmatism. Sedangkan alternatif 3 menyentuh akar masalah sehingga paling efektif menyelesaikan masalah.

Dari segi sumber daya (anggaran, waktu, SDM), alternatif 2 memerlukan sumber daya yang besar untuk melaksanakan pendampingan hingga percepatan proses penyusunan RDTR di sekitar 90% wilayah kabupaten/kota di Indonesia. Sementara itu, alternatif 1 lebih efisien dari sisi sumber daya karena hanya berfokus di beberapa wilayah yang termasuk dalam kategori strategis saja. Selain itu, wilayah-wilayah yang ditargetkan tersebut juga memiliki potensi besar untuk mendukung pembangunan nasional dan menarik investasi sehingga memiliki kemanfaatan yang cukup signifikan. Sedangkan alternatif 3 merupakan pilihan yang memerlukan paling sedikit sumber daya karena berupa peningkatan dari kondisi yang sudah ada dan biaya yang mungkin timbul mencakup keperluan untuk mendukung upaya koordinasi dari kedua institusi Pusat (Kementerian ATR/BPN) dan pemerintah daerah.

Rekomendasi Kebijakan

Dengan mempertimbangkan unsur efektivitas dan sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan ketiga alternatif kebijakan yang disampaikan di atas, maka rekomendasi yang ditawarkan adalah alternatif ketiga. Bagi daerah yang telah memiliki RDTR terintegrasi dalam sistem OSS RBA, maka perlu dilibatkan dalam tahap pemantauan dan pengawasan terhadap pemberian izin usaha yang telah diterbitkan. Dengan demikian, pemerintah daerah dapat menjalankan fungsi pengendalian pemanfaatan ruang di wilayahnya dan mengetahui tingkat kemanfaatannya bagi kemajuan daerah. Sementara itu, bagi daerah yang belum memiliki RDTR terintegrasi dengan sistem OSS RBA, Kementerian ATR/BPN perlu melibatkan pemerintah daerah saat melakukan penilaian KKPR. Hal ini dapat dilakukan melalui forum komunikasi atau menambahkan tahapan konfirmasi dengan pemerintah daerah saat melakukan penilaian.

Dalam jangka menengah, penyusunan RDTR di seluruh wilayah Indonesia perlu didorong untuk segera diselesaikan dan diintegrasikan dengan sistem OSS RBA. Relevansi dan efektivitas RDTR juga perlu dievaluasi secara berkala sehingga mekanisme fiktif positif benar-benar dapat dipastikan memang selaras dengan kondisi nyata di lapangan dan mendukung efektivitas serta kualitas pelayanan perizinan.

4. KESIMPULAN

UU Cipta Kerja sebagai rezim regulasi terbaru yang mendukung investasi melalui liberalisasi kemudahan berusaha di Indonesia mengandung potensi masalah akibat pemberlakuan mekanisme fiktif positif yang salah satunya diterapkan pada proses perizinan yang terkait dengan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Daerah. Aturan ini berpotensi tidak efektif dijalankan karena baru sebagian kecil wilayah di Indonesia yang memiliki RDTR terintegrasi. Aturan ini juga seolah menafikan daya tawar dan agensi dari Pemerintah Daerah yang sesungguhnya merupakan pihak yang paling paham dan paling berkepentingan dengan tata kelola terkait tata ruang di daerah. Dari beberapa alternatif

kebijakan yang mungkin dapat dirumuskan untuk mengurai masalah tersebut, kolaborasi yang lebih kuat antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam hal penilaian dan pengawasan KKPR dipandang sebagai pendekatan yang terbaik dari sisi efektivitas dan sumber daya yang dibutuhkan.

DAFTAR PUSTAKA

- UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
PP Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perizinan Berbasis Risiko.
PP Nomor 6 Tahun 2021 tentang Perizinan di Daerah.
PP Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.
KPPOD. 2021. KPPOD Brief Edisi Khusus 20th KPPOD.
Website OSS. https://oss.go.id/informasi/lokasi-usaha?tab=rtr&page=1&sub_tab=rdtr [diakses pada 26 September 2021]
Website jpnn.com. <https://www.jpnn.com/news/andi-dorong-pembentukan-sekretariat-ppns-penataan-ruang-di-daerah>, Jumat 21 Juli 2021 [diakses pada 26 September 2021]