

# Perizinan Berusaha berbasis Risiko Pemanfaatan Perairan Pesisir Paska UU Cipta Kerja

*(Risk-Based License Utilization of  
Coastal Waters Post Law Create Work)*

**Indra Lorenly Nainggolan**

**Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya**

*e-mail: indra.nainggolan26@gmail.com*

## **Abstract**

*The Applicability of Law No. 11 of 2020 of Cipta Kerja, signifies the implementation of the concept of risk-based business licensing that shares risks at low, medium and high levels. This concept is not much different from general licensing which also pays attention to risk as the basis for issuing permits, only that it focuses more on simplifying permits in obtaining them and monitoring them. Indigenous peoples and local communities will compete with other business perpetrator based on the level of risk in accessing coastal waters. The state is responsible for protecting indigenous peoples and local communities, so as not to lose their rights to coastal waters. This paper to study whether risk-based business licensing protects these communities. Meanwhile, the research method used is normative juridical using literature studies.*

**Keywords:** *risk based licensing; Indigenous peoples; local communities*

## **Abstrak**

Berlakunya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menandakan berlakunya konsep perizinan berusaha berbasis risiko yang membagikan risiko dalam jenjang rendah, menengah dan tinggi. Konsep ini tidak jauh berbeda dengan perizinan umumnya yang juga memperhatikan risiko sebagai dasar diterbitkannya izin, hanya saja lebih menitikberatkan pada penyederhanaan izin dalam memperolehnya serta pengawasannya. Masyarakat adat dan masyarakat lokal akan bersaing dengan pelaku usaha lainnya berdasarkan jenjang risikonya dalam mengakses perairan pesisir. Negara bertanggung jawab melindungi masyarakat adat dan masyarakat lokal, supaya tidak menghilangkan hak mereka terhadap perairan pesisir. Tulisan ini mengkaji apakah perizinan berusaha berbasis risiko melindungi masyarakat tersebut. Sementara itu metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dengan menggunakan studi kepustakaan.

**Kata Kunci:** *perizinan berbasis risiko; masyarakat adat; masyarakat lokal*

## Pendahuluan

Setiap kegiatan usaha yang dilakukan oleh subjek hukum perlu adanya izin yang merupakan bentuk persetujuan dari pemerintah. Misalnya ijin mendirikan bangunan, ijin usaha dan perdagangan, ijin lingkungan dan sebagainya. Izin merupakan rangkaian prosedur yang harus ditempuh oleh seseorang sebelum memulai pengoperasian perusahaan, guna menghindari permasalahan yang tidak diinginkan dikemudian hari. Berbagai aturan pun telah dibentuk guna menertibkan setiap jenis perizinan berdasarkan kriterianya masing-masing.

Lahirnya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) bertujuan untuk peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan usaha yaitu dengan cara penyederhanaan perizinan berusaha.<sup>1</sup> Hal demikian secara *contrario* ingin mengatakan bahwa engganannya investor menanamkan modalnya karena permasalahan perizinan itu sendiri. Memang pemodal asing yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia perlu memperhatikan beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan terkait perizinan yang menyebar mulai di tingkat pusat maupun daerah. Disinilah pokok pengaturan penyederhanaan perizinan berusaha yang dimaksud sehingga lebih sederhana dibandingkan dengan sebelumnya.

Kebijakan mendatangkan investor, oleh William A. Fannel dan Josepht W. Tyler memiliki dampak negatif, diantaranya:

1. Perusahaan multinasional akan membawa dampak negatif bagi perekonomian negara penerima;
2. Perusahaan multinasional akan melahirkan sengketa dengan negara penerima atau dengan penduduk asli miskin setempat;
3. Perusahaan multinasional dapat mengontrol bahkan lebih mendominasi perusahaan-perusahaan lokal;
4. Perusahaan Multinasional banyak dikecam telah mengembalikan keuntungan-keuntungan dari kegiatan bisnisnya ke negara tempat induksi berada. Praktik seperti ini setidaknya telah mengurangi cadangan persediaan mata uang mata uang asing dari Negara penerima;
5. Terdapat tuduhan Perusahaan Multinasional yang kegiatan usahanya ternyata telah merusak lingkungan di sekitar lokasi usahanya, terutama negara-negara yang sedang berkembang.
6. Perusahaan Multinasional dikritik telah merusak aspek-aspek positif dari penanaman modal di Negara-negara berkembang.<sup>2</sup>

Penanaman modal akan melahirkan gesekan antara investor dengan penduduk asli setempat, dikarenakan perusahaan yang mencari keuntungan dari usahanya yang memiliki modal maupun fasilitas, sementara masyarakat setempat pada

<sup>1</sup> Pasal 4 UU Cipta Kerja.

<sup>2</sup> Dhaniswara K. Harjono, Hukum Penanaman Modal : Suatu Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, hlm. 14-15 . <http://repository.uki.ac.id/1026/1/Hukum%20Penanaman%20Modal.pdf>.

situasi yang sebaliknya akan terpinggirkan dari sumber daya yang ada. Ijin menjadi legitimasi bagi siapapun dalam mengakses pemanfaatan sumber daya alam pada suatu wilayah. Kompetisi diantara keduanya tentu tidak berimbang, dan akan membatasi gerak masyarakat yang lemah.

UU cipta kerja turut mengubah beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, salah satunya yaitu UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP-PPK) sebagaimana telah diubah dengan UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No.27 Tahun 2007. Substansi yang diubah berada pada inti utama UU tersebut terkait pemanfaatan perairan pesisir melalui konsep perizinan. UU cipta kerja telah mengubah pemanfaatan perairan pesisir dengan konsep perizinan berusaha berbasis risiko.

Konsep perizinan berusaha berbasis risiko tentu berbeda dengan konsep hak pengusahaan perairan pesisir (HP3) pada UU PWP-PPK, bahkan izin pengusahaan perairan pesisir (IP3) setelah adanya perubahan pada undang-undang yang dimaksud. Perbedaan penggunaan istilah yang dimaksud tentu membawa implikasi hukum pula bagi pemanfaatan perairan pesisir, apalagi perubahannya tidak dilakukan oleh UU organiknya.

Konsep perizinan usaha berbasis risiko membagi bentuk izin mulai risiko rendah, risiko menengah yang terdiri dari menengah rendah maupun menengah tinggi, dan risiko tinggi. Perizinan berusaha dengan risiko rendah cukup memenuhi persyaratan nomor induk berusaha, atau sama dengan tidak perlu izin dalam arti sempit. Sementara risiko menengah dan risiko tinggi harus memenuhi persyaratan untuk memperoleh izin. Sehingga akan menyederhanakan perolehan perizinan sesuai risikonya.

Persoalannya adalah semakin sederhana perizinan tentu akan membuka pintu bagi pelaku usaha baik dari lokal maupun penanaman modal asing untuk bersaing sesuai kemampuannya, bahkan masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal harus menempuh perizinan turut bersaing pula dengan mereka. Pada kondisi demikian konsep perizinan berbasis risiko perlu dikaji secara komprehensif dalam perspektif perlindungan negara kepada masyarakatnya.

Bahkan putusan MK nomor 3/PUU-VIII/2010, sebelumnya telah membatalkan konsep HP-3 dalam pemanfaatan perairan pesisir. Pembentuk undang-undang dianggap keliru menafsirkan ketentuan pasal 33 ayat 3 UUD Tahun 1945 yang memberikan kemudahan kepada perseorangan maupun perusahaan swasta dalam menguasai perairan pesisir yang didominasi modal usaha dan teknologi tinggi.<sup>3</sup> Pemerataan sumber daya perairan pesisir bagi kehidupan masyarakat, terkhususnya untuk masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal tidak tampak pada konsep HP-3, sehingga diubah menjadi IP-3 pada perubahannya.

Ketentuan perizinan berusaha berbasis risiko pada UU cipta kerja sepiantas pun demikian, bahkan dapat diperkirakan melebihi yang dimaksud. Hal ini berpotensi

---

3 Putusan MK nomor 3/PUU-VIII/2010 hal. 161.

mereduksi keberadaan masyarakat tradisional maupun masyarakat hukum adat, sebagai pihak yang langsung bergantung pada sumber daya perairan pesisir. Berdasarkan uraian diatas persoalan yang akan dibahas adalah apakah perizinan berusaha berbasis risiko perairan pesisir memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat adat maupun masyarakat lokal? Penelitian ini terfokus pada penggunaan konsep perizinan berusaha berbasis risiko, khusus pada pengelolaan perairan pesisir yang belum ada membahas sebelumnya. Penting meneliti ini, karena pada akhirnya akan melihat eksistensi dari masyarakat adat dan masyarakat lokal sebagai bagian dari suatu masyarakat pesisir.

Metode penelitian yang digunakan dalam menganalisis persoalan yang dimaksud yaitu metode yuridis normatif atau *doktrinal*. Soerjono Soekanto<sup>4</sup> mengemukakan lingkup penelitian yuridis normatif, yaitu asas-asas hukum, sistematika hukum, perbandingan hukum, hingga sejarah hukum. Sementara itu digunakan pendekatan konseptual (*concept approach*) dalam menganalisisnya, dengan beranjak dari pandangan-pandangan maupun doktrin-doktrin yang digunakan dalam ilmu hukum.<sup>5</sup> Analisis pendekatan kaidah peraturan perundang-undangan yang dimaksud diantara UUD NRI Tahun 1945, UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah dengan UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, serta putusan Mahkamah Konstitusi (MK) nomor 3/PUU-VIII/2010.

## Pembahasan

### Dasar Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Pemanfaatan Perairan Pesisir Berdasarkan UU Cipta Kerja

Pemanfaatan perairan pesisir dengan konsep perizinan berusaha berbasis risiko, perlu dikaji secara komprehensif. Sepintas logika berpikir akan membawa pemahaman bahwa konsep yang dimaksud diimplementasikan dari norma UUD NRI Tahun 1945. Diktum UU cipta kerja jelas menyebutkan dasar norma turunannya, yaitu ketentuan pasal 27 ayat 2 tentang hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, pasal 28D ayat 1 tentang pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, serta pasal 33 tentang perekonomian nasional.

#### a. hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak

Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak merupakan bentuk hak-hak dalam lingkup wilayah ekonomi. Hak ini masuk dalam generasi kedua sesuai

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana, 2011, hlm. 95.

perkembangan lahirnya hak asasi manusia. Pasal 38 UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga menegaskan turunan dari hak tersebut, yaitu terkait jaminan pekerjaan yang layak, mendapatkan perlindungan atas syarat ketenagakerjaan yang adil, pekerjaan yang proporsional diantara pria maupun wanita, serta berhak atas upah yang adil sesuai prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.

UU No.11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights* (Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (UU Ekososbud), pasal 6 ayat 1 dinyatakan bahwa negara berkewajiban memenuhi dan mewujudkan hak-hak ekonomi dalam konvenan tersebut, yaitu hak atas pekerjaan yang bebas dipilihnya serta terdapat upaya tindakan-tindakan dalam melindungi hak yang dimaksud.

Kedua regulasi itu jelas mengatakan bahwa hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak termasuk hak ekonomi. Memang sebetulnya keberadaan hak ini bagian dari hak warga negara yang termasuk bagian dari hak ekonomi, bukan hak asasi manusia yang berlaku universal. Oleh Jimly Asshidiqie, menyatakan bahwa hak warga negara merupakan hak konstitusional yang diatur dalam konstitusi negara, konsekuensinya negara harus memenuhi dan mewujudkannya bagi seluruh rakyat Indonesia. Warga negara diutamakan dalam memperoleh hak warga negara dibandingkan dengan warga negara asing yang ada di Indonesia. Kekhususan ini yang menjadi pembeda dengan warga negara asing dalam memenuhi hak ekonominya.<sup>6</sup>

Oleh Bagir Manan dikatakan bahwa,<sup>7</sup> “dikaitkan pada hak asasi manusia dibidang sosial ekonomi, justru pemerintah harus mengambil bagian dengan turut mempengaruhi atau mencampuri kehidupan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan atau kemakmuran umum. Selanjutnya dikatakan pula bahwa dalam mencapai HAM sosial ekonomi, tidak jarang dihadapkan pada pilihan untuk membatasi hak sipil dan politik”.

Kedua pakar tersebut sepakat bahwa pemenuhan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah tanggung jawab negara, sekalipun dalam pemenuhannya dapat membatasi hak sipil dan politik. Pembatasan hak sipil maupun politik seseorang guna memenuhi hak sosial ekonomi orang lain, adalah bentuk kewajiban asasi orang tersebut. Tidak masalah negara membatasinya, guna menjamin hak sosial ekonomi masyarakat lainnya. Inilah konsep bernegara modern dalam menunjang kesejahteraan bagi warga negaranya.

Akses terhadap sumber daya perairan pesisir juga sama, dalam pemanfaatannya harus memperhatikan segala lapisan masyarakat. Penghidupan yang layak melalui keberadaan sumber daya pesisir tidak boleh meniadakan kelompok masyarakat

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2016, hlm. 385.

<sup>7</sup> Bagir Manan, Pers, Hukum, Hak Asasi Manusia, Jakarta: Dewan Pers, 2016, hlm. 181.

yang rentan terpinggirkan karena ketiadaan akses. Justru negara harus memberikan ruang kesana, untuk itu keberadaan hak ekonomi terkait hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, beriringan dengan norma pasal 33 UUD Tahun 1945 yang akan dibahas selanjutnya.

**b. hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum**

Konstitusi menegaskan bentuk pengakuan dan jaminan terhadap hak ekonomi melalui proses pemberian perizinan secara adil. Perizinan sebagai bentuk persetujuan dari pemerintah harus dijamin, dilindungi, bahkan ada kepastian hukum yang adil dan diperlakukan sama bagi setiap warga negara. Penyelenggara negara harus melaksanakan asas-asas hukum dalam konstitusi tersebut secara konsisten. Sementara kepastian hukum<sup>8</sup> haruslah dimaknai dalam rumusan norma yang berisi perintah dan mengandung kewajiban hukum yang juga harus ditaati dalam jangka waktu tertentu dan bersifat terukur sehingga kepastian hukum benar-benar tercapai.

Bertitik tolak dari kepastian hukum, keberadaan perizinan berusaha berbasis risiko adalah bentuk kepastian dari negara bagi siapapun dalam memanfaatkan sumber daya pesisir. Persoalannya adalah dalam mengakses hal dimaksud, diberikan izin berdasarkan tingkatan risikonya. Bahkan tingkatan risiko paling rendah tidak perlu dengan perizinan hanya sebatas pendaftaran badan usaha saja. Padahal kalau ditarik kebelakang terkait keberadaan UU PWP-PPK, perlindungan hukum justru diutamakan dan diperuntukkan bagi masyarakat tradisional maupun lokal. Putusan MK No: 3/PUU-VIII/2010 semakin mempertegas bahwa telah terjadi jarak negara untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat adat maupun masyarakat lokal.

Memang keberadaan perlindungan hukum berkaitan erat dengan kekuasaan negara. Oleh Philipus M. Hadjon dinyatakan bahwa kekuasaan menjadi hal penting, serta terbagi dalam dua sasaran utama yaitu kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Terhadap kekuasaan pemerintah, perlindungan hukum dimaknai menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah) dari tindakan yang memerintah (pemerintah). Sedangkan dalam konteks kekuasaan ekonomi, perlindungan hukum diberikan terhadap pihak yang lemah dari tindakan yang kuat.<sup>9</sup>

Perlindungan hukum terhadap sumber daya perairan pesisir, menuntut kehadiran pemerintah untuk mengendalikan maupun mengawasi setiap tindakan masyarakat akan pemanfaatan perairan pesisir melalui perizinan. Akan tetapi perlu diingat pula, keberadaannya jangan sampai meniadakan akses masyarakat yang lemah terhadap sumber daya perairan pesisir yang dimaksud. Seringkali pengendalian perizinan

<sup>8</sup> Dani Elpah dan Disiplin F. Manao, Angkaniisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, *Jurnal Hukum Peratun*, Vol.2 No.1 Than 2019, hlm. 3.

<sup>9</sup> Phlipus M. Hadjon dalam Suherman, Dwi Aryanti R, Yuliana Yuli W, Hak-Hak Personal Dalam Hukum Perdata Ekonomi Di Indonesia, *Jurnal Yuridis* Vol.1 No.1, Juni 2014, hlm. 135.

justru mempersulit masyarakat yang lemah, sebaliknya pemilik modal mendapatkan akses yang mudah. Bahkan pemberian perizinan berusaha berbasis risiko yang idenya untuk menyederhanakan perizinan maupun dipermudah, malah menjadi legalitas pemilik modal dari negara terhadap sumber daya tersebut. Imbasnya masyarakat hukum adat dan lokal menjadi terpinggirkan ketika berhadapan langsung dengan pemilik modal. Ini harus dihindari dan perlindungan hukum bagi masyarakat lemah adalah tanggung jawab negara.

Satu hal yang menarik dari keberadaan Pasal 27 dan Pasal 28 D ayat 1 maupun ayat 2 adalah keduanya mengatur hal yang sama terkait asas persamaan di hadapan hukum maupun pemerintahan.<sup>10</sup> Sebagai hak atas warga negara keberadaannya harus diberlakukan secara sama (baca:adil) terhadap masyarakat yang lemah. Jadi konteksnya, negara harus mengupayakan perlindungan kepada masyarakat yang lemah dalam mengakses penguasaan hak ekonomi secara adil.

Beberapa catatan dalam penerapan persamaan di hadapan hukum maupun persamaan di hadapan pemerintahan, yaitu:<sup>11</sup>

1. Bahwa pelaksanaan di hadapan hukum dan pemerintahan harus dipahami sebagai suatu konsep yang dinamis, perlu juga memperhatikan situasi politik, ekonomi, sosial maupun politik yang terjadi dalam hal mengambil kebijakan.
2. Bahwa pelaksanaan di hadapan hukum dan pemerintahan juga harus memperhatikan keadilan yang ada pada masyarakat, sehingga setiap penyelenggaraan negara tidak sewenang-wenang terhadap masyarakat lemah;
3. Selain berdasarkan keadilan, pelaksanaan persamaan di hadapan hukum dan pemerintahan turut pula memperhatikan suatu harapan-harapan masyarakat berdasarkan ketentuan hukum.

Perlu ada catatan-catatan dalam menurunkan asas persamaan dalam hukum pada setiap kebijakan negara, termasuk pemanfaatan sumber daya pesisir pada UU cipta kerja yang harus berdasarkan keadilan. Prinsip keadilan tentu tidak bisa dilepaskan dari kendali negara dalam melindungi masyarakat hukum adat dan lokal. Apabila terdapat penolakan dari publik tentu kebijakan itu bertentangan dengan keadilan. Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa keberadaan UU PWP-PPK ditujukan untuk kemakmuran rakyat, harus dilaksanakan berkeadilan.

### **c. ketentuan pasal 33 UUD NRI Tahun 1945**

Penguasaan negara pada sumber daya perairan pesisir mengacu pada putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003 terkait pada kebijakan (*beleid*) dan tindakan kepengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan

---

<sup>10</sup> Bagir Manan Op. Cit., hlm. 206.

<sup>11</sup> Ibid., hlm. 209-210.

pengawasan (*toezichthoudensdaad*).<sup>12</sup> Selanjutnya disebutkan bahwa, untuk tindakan kepengurusan biasanya menerbitkan berbagai instrumen perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Instrumen perizinan yang dibentuk oleh regulator terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak jangan sampai keliru dalam pemanfaatannya.

Menariknya dalam putusan tersebut dikatakan pula, bahwa bentuk penguasaan negara dalam konteks perekonomian nasional harus berpijak pada prinsip efisiensi yang berkeadilan. Kompetisi diantara pelaku usaha terhadap cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak diperbolehkan sepanjang melahirkan efisiensi yang berkeadilan yang bukan ditujukan pada pemilik modal. Akan tetapi hadirnya pemerintah memberikan *social welfare* terhadap kebijakan di tingkat mikro maupun makro secara efektif.<sup>13</sup> Penguasaan negara bukan maksud membiarkan mekanisme pasar bebas, sebab ketentuan pasal 33 ayat 1 menyatakan perekonomian yang berdasarkan asas kekeluargaan. Untuk itu dominasi negara tidak boleh meniadakan keberadaan masyarakat untuk mengakses cabang produksi yang dimaksud.

UU cipta kerja memiliki tujuan pada peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha, dilakukan dengan proses penyederhanaan birokrasi perizinan. Dalam mendapatkan perizinan berusaha berbasis risiko, pemerintah membaginya secara berjenjang. Analisis risiko berdasarkan penilaian tingkat bahaya bagi pelaku usaha dalam kluster rendah, menengah, hingga tinggi. Pada tataran tinggi risiko diwajibkan pelaku usaha mendapatkan ijin.

Bentuk perizinan berusaha berbasis risiko merupakan konsep yang kurang lebih sama dengan perijinan pada umumnya berlaku, dimana tetap mempertimbangkan risiko<sup>14</sup>. Termasuk pula HP-3 dan IP-3 yang sebelumnya digunakan pada UU PWP-PPK pastinya mempertimbangkan risiko bagi siapa saja memegang perizinan. Perdebatan HP-3 menjadi IP-3, termasuk penggunaan konsep perizinan berusaha berbasis risiko adalah sama. Hak dan ijin sama-sama bentuk dari hak kebendaan dan bukan bermaksud menolak keberadaan perizinan<sup>15</sup> khususnya perizinan berusaha berbasis risiko. Karena bagaimanapun konsep perizinan sifatnya mutlak dan bukan berarti mengalihkan tanggung jawab negara pada masyarakat.

Persoalan penting justru terletak pada masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal dalam akses terhadap perairan pesisir dipermudah atau bahkan minimal jangan sampai dibiarkan berkompetisi bebas dengan badan usaha yang memang modalnya kuat. Jenjang rendah risiko dalam perizinan berusaha hanya perlu mendaftarkan bidang usahanya, sama saja mempermudah pelaku usaha dengan modal besar. Jika diperhadapkan dengan Putusan MK No: 3/PUU-

<sup>12</sup> Putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 334.

<sup>13</sup> Putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003, hlm. 341.

<sup>14</sup> Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Bisnis Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Jakarta: UKI Press, 2021, hlm. 30.

<sup>15</sup> Indra Lorenly Nainggolan, *Hak Pengelolaan Perairan Pesisir Dalam UU No.1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No.27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil*, *Jurnal Law Reform*, vol. 10, no. 1, pp. 48-61, Oktober 2014. hlm. 54.

VIII/2010, maka pembatalan konsep HP-3 terjadi karena memang keberadaannya telah mengurangi tanggung jawab negara memberikan perlindungan hukum<sup>16</sup> terhadap akses pemanfaatan perairan pesisir.

Argumen perijinan usaha berbasis risiko justru mempermudah keberadaan pemilik modal dalam mendapatkan legalitas untuk memanfaatkan sumber daya perairan pesisir adalah tidak keliru. Bahkan seolah-olah membawa kita kembali kepada konsep HP-3 yang sebelumnya diatur pada UU No.27 Tahun 2007, bedanya hanya penyederhanaan konsep izin bagi semua pihak. Logika izin yang ramping akan mendatangkan pelaku usaha untuk menanamkan modalnya di wilayah pesisir tentu sejalan. Namun, penyederhanaan perizinan boleh dilakukan manakala masyarakat yang rentan harus diperlakukan khusus, atau bahkan keberadaan pelaku usaha jangan sampai bersaing satu sama lainnya. Justru keberadaan UU cipta kerja yang menggunakan pasal 27 ayat 2, pasal 28D ayat 1, dan pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, seharusnya semakin menguatkan masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal, bukan menghilangkan kedaulatannya.

### **Perizinan Berusaha Berbasis Risiko Perairan Pesisir Dalam Hukum Administrasi Negara**

Seperti yang dikemukakan sebelumnya bahwa pada UU cipta kerja klaster perairan pesisir dan pulau-pulau kecil telah mengubah pola pemanfaatannya menggunakan perizinan berusaha. Perizinan berusaha merupakan legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.<sup>17</sup> Perizinan berusaha diterapkan berdasarkan perizinan berusaha berbasis risiko. Mengacu pada PP No.5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko (selanjutnya disebut PP No.5 Tahun 2021), segala kegiatan usaha pada akhirnya akan disederhanakan berdasarkan tingkat risiko dari pada kegiatan tersebut serta terdapat pengawasan.<sup>18</sup>

Perizinan merupakan instrumen hukum yang kerap kali digunakan oleh penyelenggara negara untuk mengawasi maupun mengatur segala aspek kehidupan bernegara sifatnya konkrit. Perizinan menurut Sjahran Basah<sup>19</sup> adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu, yang merupakan penerapan dari peraturan dalam hal konkrit berdasarkan persyaratan dan prosedur peraturan yang berlaku.

Tindak lanjut dari perintah peraturan perundang-undangan, keberadaan perizinan justru langsung bersentuhan dengan kehidupan masyarakat. Bagaimanapun juga adalah ujung tombak untuk mengarahkan, merekayasa, dan merancang kehidupan masyarakat adil dan makmur.<sup>20</sup> Adil dan makmur dimaknai juga dalam hal

---

<sup>16</sup> Putusan MK No: 3/PUU-VIII/2010, hlm. 163-164.

<sup>17</sup> Pasal 1 angka 4 UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

<sup>18</sup> Penjelasan No.5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko

<sup>19</sup> Sjahran Basah sebagaimana dikutip Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 207.

<sup>20</sup> Agus Ngadino, *Perizinan Dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis*, di [http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan\\_Dalam\\_Kerangka\\_Negara\\_Hukum\\_Demokratis.pdf](http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan_Dalam_Kerangka_Negara_Hukum_Demokratis.pdf), hlm.12.

memperolehnya harus memperhatikan kehidupan masyarakat sekitar.

Konsep perijinan termasuk bagian dari keputusan, yang idealnya harus memenuhi syarat formil maupun syarat materiil. Keduanya harus terpenuhi satu sama lainnya, dan sebaliknya jika ada yang kurang mengakibatkan keputusan tidak sah. Bahkan dalam membentuk keputusan harus mengikuti peraturan dasar pada konstitusi. Oleh sebabnya, memperoleh izin harus memperhatikan nilai adil dan makmur dalam ketentuan pasal 27, Pasal 28 D dan pasal 33 UUD Tahun 1945 sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Perizinan dalam hukum administrasi ditujukan guna membentuk penyelenggaraan pemerintahan yang adil dan makmur pula.

Perizinan berusaha berbasis risiko dilaksanakan berdasarkan jenjang kelompok risikonya dengan persyaratan tertentu. Pada pokoknya izin diberikan bagi pelaku usaha yang memiliki tingkatan risiko tinggi, sementara untuk risiko rendah bisa dikatakan tidak memerlukan izin yang dimaksud.<sup>21</sup> Masing-masing kelompok mendapatkan beban persyaratan berbeda, misalnya jumlah biaya yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha dan juga terkait berbagai dokumen yang harus dilengkapi.<sup>22</sup> Semakin turun tingkat risiko dari kegiatan usaha tersebut, maka diikuti pula penurunan biaya yang dibebankan terhadap keberlakuan regulasi perizinan.

Perizinan berusaha berbasis risiko (*Risk-Based Licensing*) sebetulnya sudah digunakan di Inggris sejak tahun 1990. Regulasi berbasis risiko menitikberatkan pada penilaian risiko dan pengawasan oleh regulator berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>23</sup> Dibawah ini akan dijelaskan beberapa catatan terhadap tahapan dalam penerapan perizinan berbasis risiko:<sup>24</sup> *Pertama*, terdapat tujuan regulasi yang jelas, bahwa penting mengidentifikasi tujuan yang diinginkan oleh regulator dalam pembentukan peraturan dan akan sejalan pula pada penerapan risikonya.

Dasar pembentukan UU cipta kerja sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Konsep hak warga negara demikian harus diatur berkeadilan dengan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat hukum adat dan lokal wilayah pesisir.

Selanjutnya dalam pasal 3, bahwa tujuan dibentuknya UU cipta kerja untuk: a. menciptakan dan meningkatkan lapangan kerja dengan cara memberikan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan terhadap koperasi dan UMKM serta industri dengan cara menyerap tenaga kerja yang seluas-luasnya; b. Memberikan jaminan bagi masyarakat mendapatkan pekerjaan, imbalan dan juga perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja; c. melakukan penyesuaian terkait perlindungan untuk koperasi dan UMKM bahkan juga terhadap industri nasional;

<sup>21</sup> Mohamad Mova Al'afghani, Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis dalam Penerapannya pada Undang-Undang Cipta Kerja, Jurnal Volume 18, Nomor 1, Maret 2021, hlm. 68.

<sup>22</sup> Dhaniswara K. Harjono, Hukum Bisnis Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Jakarta: UKI Press, 2021, hlm. 23-22.

<sup>23</sup> Mohamad Mova Al'afghani, Op. Cit., hlm. 73-74.

<sup>24</sup> Ibid., hlm. 74-76.

d. penyesuaian terhadap berbagai tindakan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi, kemudahan dan percepatan proyek strategis nasional yang berorientasi pada kepentingan nasional

Hal yang sama juga sama pada aturan pelaksanaannya PP No.5 Tahun 2021, bahwa penggunaan perizinan berusaha berbasis risiko memiliki tujuan, untuk meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha.<sup>25</sup> Diubahnya pemanfaatan pesisir, tentu mempengaruhi pokok pengaturan yang ada pada UU yang sebelumnya, hal ini bisa dibandingkan dengan keberadaan tujuan pada pasal 4 UU PWP-PPK menyebutkan tujuan sebagai berikut:

- a. Melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya dengan cara berkelanjutan;
- b. Menciptakan keharmonisan kelembagaan maupun sinergi antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan sumber daya tersebut;
- c. Memperkuat peran serta masyarakat bersama pemerintah, kemudian juga mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil untuk mencapai keadilan, keseimbangan dan keberlanjutan;
- d. Meningkatkan nilai sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat melalui peran serta masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil

Tujuan dimaksud berkorelasi juga dengan konsep perizinan yang akan digunakan. Bila pijakannya UU PWP-PPK maka konkrit perizinannya jelas mengarah pada kemakmuran rakyat, sedangkan UU cipta kerja justru sebaliknya, karena peningkatan investasi, pembenahannya melalui tindakan penyederhaan perizinan usaha, persyaratan investasi, maupun kemudahan berusaha.<sup>26</sup> Proses pelayanan publik ramping jadi hal utama dari memperoleh perizinan berusaha, hal ini tentu berbeda dengan pemanfaatan perairan pesisir yang menitikberatkan akses sumber daya perairan pesisir untuk masyarakat hukum adat dengan hak-hak tradisionalnya serta masyarakat lokal.<sup>27</sup> Pemilik modal yang cenderung memiliki akses pada sumber daya pesisir, pasti akan kalah saing dengan masyarakat adat maupun masyarakat lokal yang lebih terfokus pada pemenuhan kebutuhannya. Sehingga risikonya berada pada lemahnya perizinan maupun perundang-undangan yang mengatur khususnya pengawasan.

*Kedua*, mengenai selera risikonya (*risk appetite*), penentuan risiko merupakan selera subjektif dari regulator, hal ini akan menyebabkan perbedaan pendapat dari publik. Regulator harus memahami risiko dengan teliti dari berbagai sudut pandang, baik dari faktor internal maupun eksternal. Pada dasarnya risiko adalah dasar dari penentuan skala kegiatan usahanya termasuk pada risiko rendah, menengah atau

---

<sup>25</sup> Ketentuan ini diatur pada pasal 3 PP No.5 Tahun 2021

<sup>26</sup> Penjelasan UU Cipta Kerja.

<sup>27</sup> Penjelasan UU PWP-PPK

tinggi. Penentuan risiko dihitung dari konsep manfaat, yang diukur dari selisih antara biaya yang harus dibayarkan oleh pelaku usaha terhadap risiko yang ditimbulkan dan manfaatnya.<sup>28</sup> Untuk mengurangi risiko yang dimaksud, mengukurnya sangat rumit dan harus teliti sehingga dalam mengambil keputusan risiko menjadi subjektif, bahkan publik dapat berbeda pandangan atas keputusan tersebut.

Menyambung tujuan yang dibahas sebelumnya, bahwa risiko pemanfaatan perairan pesisir harus diukur dari pada tujuan regulasi yang jelas. Persoalannya adalah regulator mengikuti ketentuan yang berlaku pada UU cipta kerja atau UU PWP-PPK sebagai tolak ukur penentuan risiko. Pasal 8 sampai pasal 10 PP No.5 Tahun 2021 telah menguraikan kriteria risiko bagi setiap kegiatan usaha, salah satunya risiko volatilitas yang termasuk bagian dari penilaian tingkat bahaya dari aspek lainnya. Risiko volatilitas dalam pemanfaatan perairan pesisir, sebetulnya menjadi sangat baik jika diatur, namun lebih spesifik belum diuraikan maksudnya seperti apa dalam aturan ini.

Demikian pula mengenai penilaian bahaya dari aspek pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya, tidak diuraikan pula. Padahal dari pemanfaatan perairan pesisir justru harus jelas akses sumber daya pesisir bagi masyarakat adat maupun masyarakat lokal. Untuk menentukan penilaian analisis risiko bahaya, maksimum dari setidaknya salah satu aspek risiko sebagai mana dimaksud pada pasal ayat 1 PP No.5 Tahun 2021 harus terpenuhi. Ketiadaan pengaturan tersebut menjadi bias penentuan tingkat bahaya dari suatu kegiatan usaha. Sehingga subjektifitas regulator menjadi sangat kental, dan akan menimbulkan pandangan berbeda dari publik.

*Ketiga*, Identifikasi sistem risiko, terdapat dua macam risiko yaitu risiko inheren dan risiko manajerial. Dalam PP No.5 Tahun 2021, risiko inheren dibagi dalam lima bagian dalam menilai risiko bahaya diantaranya kesehatan, keselamatan, lingkungan dan/atau pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya. Selain itu pula disinggung mengenai aspek lainnya yang mempengaruhi sifat kegiatan usaha. Sedangkan untuk risiko manajerial terkait terkait pengawasannya yaitu kewenangan regulator dalam mengawasi risiko inheren. Pasal 218 PP No.5 Tahun 2021 menyebutkan bentuk pengawasan untuk risiko inheren berupa pengawasan rutin dan pengawasan insidental. Pengawasan rutin merupakan pengawasan yang dilakukan oleh regulator secara berkala dengan memperhatikan tingkat risiko usaha dan kepatuhan pelaku usaha.<sup>29</sup> Bentuknya dapat berupa laporan pelaku usaha maupun inspeksi lapangan.<sup>30</sup> Pelaku usaha melaporkan kepatuhan terhadap standar pelaksanaan usaha dan hasil perkembangan usahanya. Inspeksi lapangan dalam pelaksanaannya dapat berupa pemeriksaan administratif maupun fisik terhadap pemenuhan standar kegiatan usaha juga terhadap standar produk atau pun jasa.<sup>31</sup> Untuk pengawasan insidental diawali dengan pengaduan dari masyarakat maupun pelaku usaha. Dalam menyampaikan

<sup>28</sup> Dhaniswara K. Harjono, Op. Cit., hlm. 24-27

<sup>29</sup> Pasal 219 PP No.5 Tahun 2021

<sup>30</sup> Pasal 220 PP No.5 Tahun 2021

<sup>31</sup> Pasal 222 PP No.5 Tahun 2021

pengaduannya, harus disertai dengan data yang dapat dipertanggungjawabkan.<sup>32</sup> Pengawasan tersebut sangat menunjang jika diikuti dengan petunjuk risiko yang jelas dari regulator, sehingga pengawasannya akan lebih tepat.

*Keempat*, peringkat risiko yang dilakukan oleh regulator terhadap kegiatan usaha. Normatifnya sudah diatur mengenai jenjang risiko bagi perizinan usaha, diantaranya kegiatan usaha dengan risiko rendah, risiko menengah yang terdiri dari menengah rendah maupun menengah tinggi, dan risiko tinggi. Perizinan berusaha dengan risiko rendah cukup memenuhi persyaratan nomor induk berusaha, sementara risiko menengah rendah terdiri dari sertifikat standar, nomor induk berusaha dan standar pelaksanaan kegiatan usaha. Untuk kegiatan usaha risiko menengah tinggi melengkapi persyaratan sertifikat standar, sertifikat standar dan nomor induk berusaha, verifikasi pemenuhan standar pelaksanaan kegiatan usaha, beserta standar pelaksanaan kegiatan usaha.<sup>33</sup>

*Kelima*, Pertanggungjawaban regulator, bahwa regulator memiliki tanggung jawab terhadap sumber dayanya dalam upaya pengawasan dan penegakan perizinan yang dimaksud.<sup>34</sup> Pada prinsipnya setiap kegiatan penyelenggara dapat dimintakan pertanggungjawaban berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Apabila terjadi penyimpangan maupun penyalahgunaan wewenang, PP No.5 Tahun 2021 didahulukan dengan proses administrasi. Disamping itu juga tidak menutup kemungkinan penyelesaian secara pidana, apabila ditemukan tindak pidana yang bukan bersifat administratif.

## Penutup

Perizinan berusaha berbasis risiko prinsipnya lebih melihat tingkatan risiko sebagai dasar perizinan yang diperoleh. Pada dasarnya konsep ini tidak jauh berbeda dengan konsep perizinan umumnya, hanya saja lebih disederhanakan dalam memperolehnya. Persoalan penting yang harus dipahami dalam pemanfaatan perairan pesisir harus tertuju pada perlindungan masyarakat hukum adat maupun masyarakat lokal. Apabila legalitas perizinan berbasis risiko masih membiarkan persaingan pelaku usaha dengan masyarakat rentan, maka secara konstitusional semangat pembentukannya keliru.

Sementara itu UU cipta kerja beserta turunannya pada PP No.5 Tahun 2021 juga masih memiliki beberapa catatan-catatan seperti selera risikonya (*risk appetite*), risiko volatilitas dalam pemanfaatan perairan pesisir, hingga identifikasi sistem risiko yang berujung pada pengawasan petunjuk risiko yang seharusnya jelas dari regulator. Tingkatan risiko yang menjadi pokok perizinan tidak boleh mengurangi tanggung jawab negara untuk melindungi keberadaan masyarakat.

---

<sup>32</sup> Pasal 224 PP No.5 Tahun 2021

<sup>33</sup> Pasal 12 - Pasal 20 PP No.5 Tahun 2021

<sup>34</sup> Mohamad Mova Al'afghani, Loc. Cit., , hlm. 74-76.

## Daftar Pustaka

- Agus Ngadino, *Perizinan Dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis*, di [http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan Dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis.pdf](http://repository.unsri.ac.id/25298/1/Perizinan_Dalam_Kerangka_Negara_Hukum_Demokratis.pdf).
- Bagir Manan, 2016, *Pers, Hukum, Hak Asasi Manusia*, Dewan Pers, Jakarta.
- Dani Elpah dan Disiplin F. Manao, *Angkanisasi Sebagai Jaminan Kepastian Hukum Dalam Konteks Undang-Undang Administrasi Pemerintahan*, Jurnal Hukum Peratun, Vol.2 No.1 Than 2019.
- Dhaniswara K. Harjono, 2021, *Hukum Bisnis Tinjauan Terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*,: UKI Press, Jakarta.
- Dhaniswara K. Harjono, *Hukum Penanaman Modal : Suatu Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, <http://repository.uki.ac.id/1026/1/Hukum%20Penanaman%20Modal.pdf>.
- Indra Lorenly Nainggolan, *Hak Pengelolaan Perairan Pesisir Dalam UU No.1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas UU No.27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil*, Jurnal Law Reform, vol. 10, no. 1, Oktober 2014.
- Jimly Asshiddiqie, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Depok.
- Mohamad Mova Al'afghani, *Konsep Regulasi Berbasis Risiko: Telaah Kritis dalam Penerapannya pada Undang-Undang Cipta Kerja*, Jurnal Volume 18, Nomor 1, Maret 2021.
- Peter Mahmud Marzuki, 2011 *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- PP No.5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Resiko.
- Putusan MK No.001-021-022/PUU-I/2003
- Putusan MK nomor 3/PUU-VIII/2010
- Ridwan, HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, 2003 *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suherman, Dwi Aryanti R, Yuliana Yuli W, *Hak-Hak Personal Dalam Hukum Perdata Ekonomi Di Indonesia*, Jurnal Yuridis Vol.1 No.1, Juni 2014.
- UU No.27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UU PWP-PPK) sebagaimana telah diubah dengan UU No.1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No.27 Tahun 2007
- UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta