

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Mengacu kepada Visi Indonesia 2045¹ dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045², target yang hendak dicapai oleh Indonesia pada tahun 2040 adalah menjadi negara berpendapatan tinggi dan menjadi salah satu dari 5 (lima) kekuatan ekonomi dunia dengan menjadi negara berpendapatan tinggi. Oleh sebab itu, target pendapatan per kapita Indonesia yang ingin dicapai adalah sebesar USD 23.000- USD 30.000 dengan didukung oleh bertambahnya sumbangsih dari PDB sektor industri manufaktur meningkat sebesar 28 % (duapuluh delapan persen) dan PDB kemaritiman meningkat menjadi 15% persen berdasarkan penemuan baru yang secara komprehensif dan berkesinambungan. Pekerjaan yang memadai diharapkan mampu meningkatkan jumlah masyarakat berpenghasilan menengah mendekati 80% (delapan puluh) persen. Kondisi ini juga akan menurunkan jumlah kemiskinan hingga 0,5-0,8% dan menciptakan tenaga kerja yang kompeten. Target dalam kurun waktu yang lama, perubahan ekonomi yang dilaksanakan pada tahun 2020-2024 dimana nantinya pada tahun 2036 akan menjadikan Indonesia tidak berada lagi dalam *Middle Income Trap* (MIT). Dalam kerangka Rencana Pembangunan Jangka

¹ Kementerian PPN/Bappenas, Indonesia Emas 2045 Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2025-2045 <https://indonesia2045.go.id>

² Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2020-2024

Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, pencapaian target pertumbuhan ekonomi rata-rata 6% selama lima tahun memerlukan kontribusi signifikan dari tiga pilar utama: ketenagakerjaan, akumulasi kapital, dan Produktivitas Faktor Total (TFP). Guna mengimplementasikan hal ini, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) diproyeksikan meningkat menjadi 68-70%, peningkatan penanaman modal menjadi 7%-8,1%, dan perkembangan TFP diproyeksikan menjadi sebesar 30%-40%. Dalam waktu yang sama, rataan wajib belajar diharapkan meningkat menjadi 10 (sepuluh) tahun. Fokus penanaman modal di sektor industri yang mempunyai nilai tambah tinggi menjadi krusial untuk memastikan rataan peningkatan penanaman modal dalam kurun waktu 2020-2024 menjadi sebesar 7% (tujuh) persen.³

RPJMN 2025-2029 akan menjadi fondasi awal untuk mewujudkan Visi Indonesia Emas 2045. Meskipun detail target spesifik untuk peringkat EoDB mungkin belum sepenuhnya dirinci seperti pada RPJMN sebelumnya, prinsip kemudahan berusaha tetap menjadi landasan penting untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang lebih besar seperti pengembangan infrastruktur, proses hilirisasi dan pengembangan industri berbasis sumber daya alam, system pemerintahan berbasis elektronik dan pencapaian target pertumbuhan ekonomi hingga 8% pada 2029.⁴

Kemudahan berusaha adalah instrumen fundamental yang mendukung pencapaian berbagai target makroekonomi dalam RPJMN 2020-2024 dan

³ Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024

⁴ Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025-2029

RPJMN 2025-2029 tersebut. Dengan menciptakan lingkungan bisnis yang lebih mudah, efisien, dan transparan, pemerintah berupaya menarik investasi, mendorong pertumbuhan sektor riil, membuka kesempatan kerja dan pada akhirnya, menaikkan taraf hidup masyarakat serta mewujudkan Indonesia yang lebih maju dan berdaya saing.

Kemudahan Berusaha atau *Ease of Doing Business* (EoDB) adalah suatu kerangka konseptual yang dikembangkan oleh Bank Dunia untuk mengevaluasi regulasi kegiatan usaha dan penegakan hukum yang relevan dengan sektor swasta.⁵ Pemerintah menggunakan indeks kemudahan berusaha (*Ease of Doing Business*) untuk mengukur reaksi pelaku usaha terhadap peraturan perundang-undangan, perizinan, layanan publik, akses keuangan, dan kepastian hukum. Pemerintah memanfaatkan masukan dari dunia usaha untuk melakukan pembenahan untuk meningkatkan layanan kepada masyarakat dan pelaku usaha, sehingga ke depan akan lebih mudah bagi masyarakat dan pelaku usaha untuk berbisnis di Indonesia.

Pemerintah diminta untuk membuat kebijakan yang lebih efektif, mudah diakses, dan dapat diterapkan. Peningkatan indeks EoDB Indonesia diharapkan dapat menciptakan iklim investasi yang baik dan mendorong bisnis baru untuk tumbuh dan berkembang di negara ini. Perbaikan indeks ini juga diharapkan dapat meningkatkan produktivitas, investasi, dan daya saing, sehingga pada akhirnya akan menghasilkan peningkatan yang

⁵ Muhammad Farid Alwajdi, "Urgensi Pengaturan Cyber Notary Dalam Mendukung Kemudahan Berusaha di Indonesia", *Rechtsvinding*, Vol. 9, No. 2, Agustus 2020, hlm. 265.

berkelanjutan dalam Produk Domestik Bruto.⁶

Pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan kebijakan kemudahan berusaha sejak tahun 2016, yang dikenal sebagai Paket Kebijakan Ekonomi XII. Kebijakan ini bertujuan mereformasi regulasi untuk meningkatkan peringkat *Ease of Doing Business* Indonesia. Upaya perbaikan tersebut meliputi penyederhanaan aspek regulasi, prosedur perizinan, dan biaya, dengan tujuan akhir untuk terus meningkatkan peringkat kemudahan berusaha, khususnya bagi masyarakat Indonesia.

Inisiatif kemudahan berusaha ini berlanjut pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Hal ini terlihat dari diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Secara Terintegrasi Secara Elektronik. Kedua peraturan ini diterbitkan untuk mempercepat dan meningkatkan investasi serta aktivitas berusaha.⁷

Pemerintah memprioritaskan lima aspek utama dalam pembangunan dalam kurun waktu 2020-2024 yakni (i) peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia, (ii) pembangunan dan peningkatan prasarana, (iii) simpilikasi peraturan, (iv) reformasi struktural dan prosedural untuk efisiensi birokrasi dan (v) pergeseran atau restrukturisasi fundamental sistem

⁶ Doing Business Di Indonesia, Kemudahan Berusaha di Indonesia, <http://www.eodb.ekon.go.id>

⁷ Muhammad Insa Ansari, "Omnibus Law untuk Menata Regulasi Penanaman Modal (Omnibus Law for Arranging Investment Regulations)," *Rechtsvinding*, Vol. 9, No.1, April 2020, hlm. 86.

ekonomi. Adapun target RPJMN 2020-2025 salah satunya adalah pencapaian peringkat kemudahan berusaha Indonesia dari peringkat 73 (2019) ke peringkat 40 *Doing Business* (tahun 2024). Indikator pembangunan bidang hukum dalam RPJMN 2020-2024 juga menyoroti peringkat Kemudahan Berusaha untuk aspek penegakan hukum di peringkat 70, peringkat Kemudahan Berusaha untuk aspek penyelesaian kepailitan di peringkat 20 dan peringkat Kemudahan Berusaha untuk aspek mendapatkan kredit di peringkat 20.

Badan Koordinasi Penanaman Modal mencatat, realisasi investasi periode Januari-September 2020 sebesar Rp611,6 Triliun, Dimana telah mencapai 74,8% dari target 2020, yaitu Rp 817,2 Triliun. Dengan capaian tersebut, realisasi investasi telah menciptakan lapangan kerja bagi 861.581 Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bersumber dari total 102.276 Proyek Investasi.⁸

Berdasarkan kondisi yang disampaikan sebelumnya dan dalam rangka menjalankan amanat RPJMN 2020-2024, maka pemerintah Indonesia menyusun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang sebagaimana dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (“UUCK”) dibuat dan disusun dengan berlandaskan asas-asas sebagai berikut: pemerataan hak, kepastian hukum,

⁸ OSS, UU Cipta Kerja : Dorong Investasi, Ciptakan Lapangan Kerja, 2 Juni 2021 [diakses tanggal 8/3/2025]

Kemudahan Berusaha, kebersamaan dan kemandirian.⁹ Asas Kemudahan Berusaha sejatinya disadari dapat menaikkan penanaman modal di Indonesia, yang berimplikasi kepada terciptanya kesempatan kerja yang sangat besar, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan tentunya meningkatkan produktivitas pekerja.¹⁰

UUCK mengatur satu bab khusus mengatur mengenai Kemudahan Berusaha dimana pembukaan lapangan kerja yang disokong oleh proses yang mudah, cepat, dan efisien, upaya ini akan memberikan stimulus guna kenaikan penanaman modal serta penguatan UMKM, sehingga mampu memperkuat perekonomian nasional dan menciptakan lapangan kerja yang luas bagi segenap rakyat Indonesia.¹¹

UUCK melakukan pendekatan terhadap regulasi yang akan disusun dengan cara penyederhanaan, pencabutan dan penggabungan dengan target peringkat Kemudahan Berusaha pada urutan 40. UUCK dirancang dengan memanfaatkan analisis dampak regulasi (*Regulatory Impact Analysis/RIA*) dan analisis biaya dan manfaat (*Cost and Benefit Analysis/CBA*) juga telah diterapkan dalam penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang (UU) Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pendekatan RIA dan CBA

⁹ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja, (Jakarta, 2022), hal.26-27

¹⁰ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, “Booklet Undang-Undang Cipta Kerja”.

¹¹ Pasal 2 ayat 1 huruf c UU No. 6 Tahun 2023

merupakan perbaikan yang signifikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya tidak dilakukan.

Penerapan RIA telah memperhitungkan sejak awal berapa besar biaya yang ditanggung dan manfaatnya dalam implementasi kebijakan¹². Sedangkan CBA merupakan metode ini menilai apakah solusi yang diberikan atas permasalahan yang dianalisis lebih besar biayanya atau sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Pendekatan ini tidak hanya mengandalkan pendekatan hukum saja, melainkan memerlukan pendekatan keilmuan yang interdisipliner, seperti aspek ekonomi, sosiologi, hingga hal-hal teknis di tataran pelaksanaan¹³.

Kemudahan berusaha di Indonesia merupakan salah satu unsur utama yang mendorong penyusunan *Omnibus Law* Cipta Kerja pada tahun 2020 dan termaktub dalam rencana pembangunan Indonesia yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2020-2024. *Omnibus Law* adalah pendekatan legislatif yang digunakan untuk membentuk regulasi atau undang-undang yang mengintegrasikan berbagai subjek atau materi pokok. Tujuan utamanya adalah untuk mencapai sasaran spesifik, seringkali dengan tujuan menyimpang dari norma peraturan yang sudah ada. Karakteristik pembeda Undang-Undang Omnibus terletak pada cakupan materi muatan yang luas, jumlah pasal yang diatur, serta kompleksitas substansi yang

¹² Dra. Elly Fatimah, M.Si dalam *Virtual Public Lecture (VPL) Seri 11: Regulatory Impact Analysis dan Pengalaman Praktiknya dalam Pemerintahan*, pada tanggal 26/8/2021 <https://lan.go.id/?p=6706> [diakses 7/12/2024]

¹³ Riyanto, Benny, *Rapat Cost and Benefit Analysis Bidang Sosial Budaya*, 13/8/2020, <https://bphn.go.id/publikasi/berita/2020081308482837/pentingnya-pendekatan-cost-and-benefit-analysis-dalam-evaluasi-regulasi> [diakses 7/12/2024]

terkandung di dalamnya. Undang-Undang Omnibus mengakomodasi hampir semua substansi materi yang relevan, mencerminkan upaya integrasi dan kodifikasi peraturan. Pada akhirnya, instrumen legislatif ini dirancang untuk meningkatkan efektivitas implementasi regulasi.

Baik dari perspektif teoritis maupun praktis, metode legislasi omnibus law kurang dikenal di Indonesia. Ketika teknik legislasi menghapus atau mengubah satu aturan dan mengaturnya kembali dalam undang-undang yang dibuat, ini adalah hal yang umum dalam pembentukan undang-undang. Dimana Undang-Undang Cipta Kerja mengatur Kemudahan Berusaha adalah penciptaan kerja yang didukung dengan proses berusaha yang sederhana, mudah dan cepat dalam mendorong peningkatan investasi, pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah, yang bertujuan untuk memperkuat perekonomian dan mampu membuka seluas-luasnya lapangan kerja bagi rakyat Indonesia¹⁴.

UUCK terdiri dari 11 (sebelas) klaster yang mengatur beberapa kelompok pengaturan regulasi, antara lain¹⁵: Dengan teknik *Omnibus Law*, sekitar 80 (delapan puluh) Undang-Undang dan lebih dari 1.200 (seribu duaratus) Pasal bisa direvisi dan disederhanakan sekaligus menjadi 174 Pasal hanya dengan satu UU Cipta Kerja yang mengatur multisektor dengan pengaturan dalam klaster Undang-Undang Cipta Kerja.¹⁶

¹⁴ Penjelasan UU CK Pasal 2 ayat (1) huruf c

¹⁵ <https://www.antaranews.com/berita/4436189/mengenal-uu-cipta-kerja-beserta-poin-poin-utamanya>

¹⁶ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Booklet Undang-undang Cipta Kerja, 2020, <https://dikti.kemdikbud.go.id/wp-content/uploads/2020/10/Booklet-UU-Cipta-Kerja.pdf>

Salah satu tujuan utama UUCK adalah keterlibatan pemerintah dalam meningkatkan penanaman modal. Hal ini ditempuh dengan cara penyederhanaan perizinan usaha bagi penanam modal. UUCK ini hadir sebagai solusi atas kompleksitas perizinan yang selama ini terjadi akibat tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan berbagai kementerian/lembaga. Permasalahan tersebut sebelumnya telah mengakibatkan proses perizinan yang berlarut-larut dan rumit bagi para calon penanam modal.

Guna mengatasi permasalahan klasik tersebut, maka Pemerintah telah menerapkan Sistem *Online Single Submission* (OSS) atau Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang dikelola oleh Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) pusat di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau OSS merupakan bentuk penataan yang paling signifikan terhadap sistem Pelayanan PTSP pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar menjadi lebih efisien, dan modern. Badan Koordinasi Penanaman Modal sebagai Lembaga OSS sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 Angka 11 dan Pasal 94 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, harus dapat berperan secara optimal. Oleh karena itu, dalam kerangka kelembagaan lima tahun ke depan, penataan kelembagaan akan fokus pada upaya menjadikan BKPM sebagai Lembaga OSS yang andal berorientasi pada kinerja.¹⁷

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik kemudian disempurnakan

pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (selanjutnya disebut PP No. 5 Tahun 2021). Pada Pasal 1 angka 21 mendefinisikan OSS merupakan sistem elektronik yang terintegrasi dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS guna menyelenggarakan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Lembaga OSS merupakan suatu lembaga pemerintahan yang bergerak dalam menyelenggarakan urusan pemerintah pada bidang koordinasi penanaman modal. Perizinan berusaha yang diterbitkan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah berdasarkan regulasi tersebut digunakan untuk memulai, melaksanakan, dan mengembangkan kegiatan usaha dan bukan sebaliknya menjadi hambatan perkembangan kegiatan berusaha.¹⁸ Dalam hal ini diberlakukannya OSS diharapkan mampu memberikan manfaat bagi para pelaku usaha dalam proses perizinan maupun dalam menjalankan usahanya.¹⁹

Implementasi sistem perizinan berusaha telah mengalami penyempurnaan signifikan dengan diberlakukannya *Online Single*

¹⁷ Badan Koordinasi Penanaman Modal, Rencana Strategi 2020-2024 https://ppid.bkpm.go.id/wp-content/uploads/2024/10/Renstra_BKPM_2020-2024_final.pdf

¹⁸ Arrum, D. A. (2019). Kepastian hukum dalam perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik (Online Single Submission) di Indonesia. *Jurist-Diction*, 2(5), 1631-1654.

¹⁹ Ayunda, R., Nertivia, N., Prastio, L. A., & Vila, O. (2021). Kebijakan Online Single Submission sebagai E-Government dalam mewujudkan Good Governance di Indonesia. *Journal of Judicial Review*, 23(1), 71-84.

Submission (OSS) didefinisikan sebagai suatu sistem elektronik terintegrasi yang dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS. Lembaga OSS sendiri merupakan entitas pemerintah yang bertanggung jawab dalam koordinasi penanaman modal.

Esensi dari regulasi ini adalah memastikan bahwa perizinan berusaha, yang diterbitkan oleh kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, berfungsi sebagai instrumen fasilitasi bagi pelaku usaha untuk memulai, melaksanakan, dan mengembangkan kegiatan usahanya. Dengan kata lain, tujuan utamanya adalah mendorong kemudahan berusaha, bukan justru menjadi penghambat. Oleh karena itu, harapan utama dari pemberlakuan sistem OSS adalah kemampuannya dalam memberikan nilai tambah substansial bagi pelaku usaha, baik dalam proses perizinan maupun dalam operasional bisnis mereka secara keseluruhan

Tumpang tindih antara Pusat Dan Daerah tidak terjadi karena perizinan telah terintegrasi melalui sistem OSS Berbasis Risiko dibangun sejak bulan Maret 2021 dan telah diterapkan sejak Rabu, 4 Agustus 2021. Perizinan Berusaha yang menggunakan Sistem OSS Berbasis Risiko sesuai dengan amanat Undang-Undang Cipta Kerja yaitu Kemudahan Berusaha sehingga prinsip Perizinan Berusaha menjadi pasti, mudah, efisien, dan transparan.²⁰ Dimana OSS Berbasis Risiko menerapkan Norma, Standar, Prosedur, Dan Kriteria (NSPK) dalam rangka memberikan Kemudahan Perizinan Berusaha.

²⁰OSS.go.id, Bahlil, Sistem OSS Berbasis Risiko Terus Dikembangkan <https://oss.go.id/informasi/artikel/bahlil-:-sistem-oss-berbasis-risiko-terus-dikembangkan>

Sistem OSS ini merupakan instrumen perizinan berusaha yang erat kaitannya dengan sektor usaha dan pelaku usaha. Tujuan diciptakannya OSS yang terintegrasi dengan teknologi diharapkan membuat proses perizinan menjadi lebih sederhana dan praktis, sehingga iklim investasi di Indonesia bergerak ke arah yang positif. Berdasarkan data dari Kementerian Investasi/BKPM Indonesia pada tahun 2020 *Ease of Doing Business (EoDB)* Indonesia menduduki peringkat 73 dalam indeks kemudahan berusaha yang menggambarkan respon pelaku usaha berkaitan dengan bermacam indikator. Pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha melalui sistem OSS masih menemui masalah. Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik belum berjalan maksimal karena masih terjadinya kesenjangan, yakni: (a) kurangnya pemahaman pelaku usaha dalam menggunakan sistem OSS dari segi pendaftaran dan pengisian data pada proses penerbitan izin usaha; dan (b) dari sisi pelaku usaha, pemenuhan komitmen pengurusan perizinan yang dibutuhkan belum terpenuhi.²¹

Sistem OSS terintegrasi dengan teknologi merupakan sarana perizinan berusaha yang terkait erat dengan sektor bisnis dan pelaku usaha. Dimana system OSS bertujuan menyederhanakan tahapan perizinan, sehingga iklim penanaman modal di Indonesia menuju kepada posisi yang lebih baik. Kementerian Investasi/BKPM Indonesia telah menyampaikan data bahwa pada tahun 2020 kemudahan berusaha Indonesia menempati posisi ke 73

²¹ Rahayu, F. P., Paselle, E., & Khaerani, T. R. (2021). Pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha Online Single Submission (OSS) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) kota Samarinda. *EJournal Administrasi Publik*, 9(2), 5018-5032.

dalam Indeks Kemudahan Berusaha dari Bank Dunia. Hal mereleksikan tanggapan pelaku usaha dalam hubungannya dengan beberapa indikator. Namun, pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha melalui sistem OSS masih menemui masalah. seperti (a) minimnya pengertian pelaku usaha dalam sistem penggunaan OSS seperti dalam proses registrasi dan input data dalam tahapan pemberian izin usaha; dan (b) belum dilaksanakannya kesanggupan pemenuhan perizinan.²²

Bahwa pertanahan tidak termasuk bab Kemudahan Berusaha dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Namun, Hak Pengelolaan (HPL) sebagai bentuk penguatan pengaturannya tertuang khusus dalam Pasal 136 hingga Pasal 142 UUCK. HPL, tidak secara tegas diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria. Namun, dengan terbitnya UUCK dan aturan turunannya, HPL secara tegas diperkuat posisinya khususnya pengaturan HPL menjadi rinci dan komprehensif.

UUCK membawa perubahan baru dalam prosedur pengurusan pertanahan di Indoensia menjadi lebih cepat dengan memangkas beberapa tahapan proses sebelumnya. Pengaturan lebih khusus berlaku bagi tanah yang dipergunakan untuk proyek strategis nasional. Untuk jangka waktu penguasaan lahan masih sesuai dengan Undang Undang Pokok Agraria yaitu maksimal 60 (enam puluh) tahun. Sejumlah terobosan lain yang dilakukan dalam bidang pertanahan ini adalah reformasi pada proses jual beli tanah,

²² Rahayu, F. P., Paselle, E., & Khaerani, T. R. (2021). Pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha Online Single Submission (OSS) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) kota Samarinda. *EJournal Administrasi Publik*, 9(2), 5018-5032.

melalui penggunaan kode unik NIB (Nomor Indentifikasi Bidang) untuk menghubungkan database kepemilikan tanah dengan peta tanah dan layanan digitalisasi untuk mempersingkat pengurusan.

Negara menguasai HPL dimana kewenangannya bisa didelegasikan kepada pemegang haknya. Dimana sejatinya tanah adalah satu di antara kebutuhan utama bagi manusia. Bangunan tempat tinggal dapat dibangun di atas tanah yang dihuni manusia sehingga masyarakat dapat tinggal di sana, berlindung, dan bertahan hidup. Negara menyadari bahwa tanah merupakan komponen terpenting dalam kehidupan manusia dan memerlukan pertimbangan khusus.²³

Bahwa pertanahan bukanlah bagian dari Kemudahan Berusaha yang diatur dalam UUCK. Namun, hak pengelolaan sebagai bentuk penguatan pengaturannya tertuang khusus dalam Pasal 136 hingga Pasal 142 UUCK. Dimana sebelum diperkuat dalam UUCK, hak pengelolaan tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria. Namun, Undang-Undang Cipta Kerja dan aturan turunannya benar-benar memperkuat kedudukan hak pengelolaan dalam rezim agraria yang sebelumnya tidak terlalu jelas dan kuat pengaturannya yakni yang paling utama adalah pengaturan hak pengelolaan secara lebih detil dan lengkap.

Bahwa secara konstitusi, kedudukan tanah dinyatakan pengaturannya dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun

²³ Suganda, Yosua Simon. (2022). STATUS KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH HASIL REKLAMASI OLEH SUBJEK HUKUM ASING. *Dinamika Hukum & Masyarakat*, 5(1). <https://doi.org/10.30737/dhm.v5i1.4706> [diakses 29/11/2024]

1945 yang menyatakan "Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Amanat UUD 1945 memerintahkan kepada negara bahwasannya apapun yang menyangkut dengan tanah yang merupakan bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya yang ada di Indonesia wajib untuk dikelola dan dimanfaatkan bagi sebesar- besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Kata dikuasai oleh negara ini menjadi satu buah konsep yang melahirkan hak menguasai negara atas sumber daya agraria tersebut adalah untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.²⁴ Pengertian terkait dengan dikuasai dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA bukan dalam arti memiliki, sebab negara menurut konsepsi hukum tanah tidak bertindak sebagai pemilik tanah. Pengertian mengenai Pasal 2 ayat (1) tersebut adalah pengertian yang memberikan wewenang kepada negara untuk²⁵ :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah;

²⁴ Triadi Kurniawan. 2020. Pemberian Hak Guna Bangunan Di atas Bagian Tanah Hak Pengelolaan. Vol. 18, No. 1, Februari, hlm 71.

²⁵ Septhian Lucky Dwi Putra Gode, Aldo Trias Kurniawan, Okka Soegiharta Rijanto, Victor Van's Hau Shen Oey, Analisa Yuridis Hak guna Bangunan Di Atas Hak Pengelolaan Yang Bisa Dijadikan Jaminan Utang, Unnes Law Review Vol. 5, Issue 4, Juni 2023, <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.review.unes.com/index.php/law/article/download/548/438&ved=2ahUKEwim35KDudSMAxXERWwGHYycE1IQFnoECDUQAQ&usg=AOvVaw0-eF5F4GiyAbeZhdCKoen>

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah;

Bersamaan dengan diundangkannya Undang-undang Cipta Kerja, secara praktiknya pengaturan hak pengelolaan diatur lebih tegas dalam Pasal 136 Undang-Undang Cipta Kerja, dimana Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Dimana Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 mengenai Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18/2021) mengatur bahwa negara memiliki kewenangan untuk menyerahkan tanah negara kepada individu atau badan hukum perdata, dengan memberikan hak atas tanah yang sesuai dengan tujuan dan kebutuhan mereka, atau dalam bentuk hak pengelolaan atas tanah tersebut. Pengaturan hak pengelolaan dalam Undang-Undang Cipta Kerja tersebut secara tegas dan nyata adalah bentuk komitmen negara dalam mengelola sumber daya tanah secara efektif, dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat dan pengembangan wilayah. Pengelolaan sumber daya tanah tersebut melalui melakukan kerjasama dengan pihak ketiga.

Kerjasama pemanfaatan tanah hak pengelolaan termasuk peletakan hak atas tanah di atasnya telah memberikan kesempatan bagi Pemegang HPL mendayagunakan tanah HPL bagi kegiatan usaha pelaku usaha selaku

pihak pemanfaat tanah hak pengelolaan sekaligus sebagai pemegang hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut. Perjanjian pemanfaatan HPL melahirkan dua hubungan hukum, yakni:

- a. Pertama hubungan hukum antara pihak yang memanfaatkan lahan dengan Pemegang HPL yang dituangkan dalam kesepakatan tertulis yang bersifat privat.
- b. Kedua hubungan hukum antara pengguna lahan dengan kantor pertanahan sebagai instansi penerbit Hak Guna Bangunan (HGB) dalam bentuk sertifikat HGB yang bersifat publik.

Bahwa selain pemanfaatan hak pengelolaan sebagaimana diatur dalam rezim agraria dalam Undang-Undang Cipta Kerja, ada praktiknya hukum positif juga menetapkan pemanfaatan tanah negara dan hak pengelolaannya diterapkan dalam rezim pengelolaan barang milik negara dan barang milik daerah. Pemanfaatan tanah HPL yang (1) didapatkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau (2) yang didapatkan dari perolehan lainnya yang sah harus dilengkapi dengan dokumen perolehan yang sah, maka tunduk kepada rezim pemanfaatan barang milik negara atau barang milik daerah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/BMD), pemanfaatan BMN/BMD merupakan pendayagunaan aset negara yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga dan/atau optimalisasi BMN/BMD

dengan tidak mengubah status kepemilikan. Lebih lanjut, pemanfaatan BMN/BMD dilaksanakan berdasarkan pertimbangan teknis dengan memperhatikan kepentingan negara/daerah dan kepentingan umum.²⁶

Bentuk pemanfaatan BMN atau BMD terdiri dari sewa, pinjam pakai, kerjasama pemanfaatan, bangun guna serah/bangun serah guna, dan kerjasama terbatas untuk pembiayaan infrastruktur. Pemanfaatan BMN/BMD berupa tanah yang tidak teroptimalisasi dalam rangka efektivitas dan efisiensi sehingga meningkatkan manfaat BMN/BMD.²⁷

Bahwa adanya 2 (dua) rezim pemanfaatan tanah hak pengelolaan sebagaimana diatur dalam rezim agraria dan rezim pengelolaan tanah BMN/BMD yang memiliki pengaturan yang sangat berbeda seperti jangka waktu pemanfaatan, bentuk pemanfaatan, kontribusi/biaya dan kepemilikan bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan. Namun eksistensi 2 (dua) rezim atas pemanfaatan tanah hak pengelolaan ditambah dengan muncul satu rezim yang baru mengenai pengaturan pemanfaatan tanah hak pengelolaan.

Selain rezim agraria dan pemanfaatan BMN/BMD, seiring dengan dilaksanakannya kegiatan usaha di Ibu Kota Nusantara (IKN), telah timbul suatu pranata hukum di bidang pertanahan yang baru yakni Tanah yang berada di wilayah IKN yang tidak ada kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan yang disebut sebagai Aset Dalam Penguasaan (ADP). Tanah di IKN yang ditetapkan sebagai ADP diberikan Hak Pengelolaan (Hak

²⁶ Lapananda, Yusran (2017), "Hukum Pengelolaan Barang milik Daerah", RMBOOKS, Jakarta

²⁷ Sumini, R. (2020). Modul Pengelolaan Barang Milik Negara. *Modul Pengelolaan Barang Milik Negara*.

Pengelolaan) kepada Otoritas IKN. Dalam pemanfaatan tanah ADP yang berupa tanah Hak Pengelolaan, Otoritas IKN berwenang mengikatkan diri dengan perseorangan atau badan hukum guna pemanfaatan Tanah ADP di IKN dalam bentuk Perjanjian Pengalokasian Lahan ADP²⁸ Perjanjian Pengalokasian tersebut merupakan perjanjian para pihak yang tunduk pada hukum perdata (privat).²⁹ Perjanjian Pengalokasian lahan ADP yang dipersamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Artinya, pemanfaatan tanah ADP berupa tanah Hak Pengelolaan di IKN mengikuti ketentuan rezim agraria.³⁰

Walaupun, tetap saja adanya ketentuan yang berlaku kekhususan dalam pengelolaan tanah ADP berupa tanah Hak Pengelolaan di IKN selain apa yang diatur pemanfaatan tanah hak pengelolaan dalam rezim agraria. Seperti misalnya durasi pemanfaatan HGB di atas HPL di rezim pemanfaatan tanah ADP di IKN berlaku selama 80 (delapan puluh) tahun sekaligus untuk periode pertama dan dapat diperpanjang selama 80 (delapan puluh) tahun periode kedua.³¹ Berbeda dengan durasi HGB di atas HPL di rezim agraria yang terdiri dari pemberian hak sepanjang 30 (tigapuluh) tahun, perpanjangan

²⁸ Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara

²⁹ Safik, Ahmad dan Ewinda, Mira, Jurnal Hukum dan Kesejahteraan Universitas Al Azhar Indonesia Vol. 01, Nomor 08, Juli 2023

³⁰ Peraturan Kepala Otorita IKN No. 12 Tahun 2023 tentang Pemberian Perizinan Berusaha, Kemudahan Berusaha, dan Fasilitas Penanaman Modal bagi Pelaku Usaha di Ibu Kota Nusantara

³¹ Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2024

sepanjang 20 (duapuluh) tahun dan pembaruan sepanjang 30 (tigapuluh) tahun.

Saat ini, ketentuan kemudahan berusaha yang diatur dalam UUCK merupakan pedoman bagi sejumlah pelaku usaha dalam menjalankan aktivitasnya. Banyak perusahaan memanfaatkan kemudahan perizinan dan penyederhanaan prosedur yang ditawarkan oleh pemerintah. Di sisi lain, pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga terus berbenah dengan menyiapkan perangkat keras seperti sistem *Online Single Submission* (OSS) dan meningkatkan kesiapan aparat pemerintah dalam mengimplementasikan ketentuan UU Cipta Kerja. Hal ini diungkapkan oleh Daniel Kaufmann, Aart Kraay, dan Massimo Mastruzzi dalam berbagai karya mereka tentang *Worldwide Governance Indicators*, yang mengindikasikan bahwa kualitas regulasi dan efisiensi birokrasi sangat memengaruhi iklim investasi³².

Salah satu praktik nyata dari adanya permasalahan dalam implementasi kemudahan berusaha ini terlihat dalam kasus Perjanjian Pemanfaatan HGB di atas HPL oleh pelaku usaha swasta nasional di atas tanah milik badan pengelola kawasan di Jakarta Pusat. Pemanfaatan HGB di atas HPL ini telah berlangsung sejak tahun 2003, dituangkan dalam perjanjian kerja sama untuk melaksanakan proyek pembangunan gedung terpadu dengan fungsi campuran (mixed-used) yang terdiri dari perkantoran, pusat perbelanjaan, hotel, dan

³² Daniel Kaufmann, Aart Kraay, dan Massimo Mastruzzi, *Worldwide Governance Indicators, The World Bank Development Research Group Macroeconomic and Growth Team, 2010*

hunian. Jangka waktu kerja sama disesuaikan dengan masa berlaku sertifikat HGB di atas HPL tersebut.

Bahwa kerjasama pemanfaatan Hak Guna Bangunan di atas Hak pengelolaan di Jakarta Pusat tersebut mengalami pasang surut permasalahan dan regulasi yang berlaku dikarenakan berlaku sejak tahun 2003 yang ditandai dengan rezim agraria yakni Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 serta rezim pengelolaan barang milik negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020. Permasalahan sebagaimana diuraikan di atas berupa jangka waktu pemanfaatan, uang kontribusi, uang tarif layanan dan termasuk upaya diberlakukannya rezim pemanfaatan barang milik negara.

Hal mana dengan berlakunya UUCK, maka Pelaku Usaha dan Pemegang Hak Pengelolaan sepakat untuk melakukan penyesuaian ketentuan yang mengatur selaras dengan UUCK. Oleh karenanya, para pihak sepakat untuk melakukan amandemen dan addendum atas perjanjian Kerjasama eksisting. Pokok-pokok penyesuaian adalah memanfaatkan kemudahan berusaha yang diamanatkan oleh Undang-Undang Cipta Kerja antara lain berupa;

- a. Skema kerjasama dengan merujuk kepada perjanjian kerjasama pemanfaatan Hak Pengelolaan sebagaimana layaknya hubungan privat yang telah diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata

Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah;

- b. Pengaturan jangka waktu perpanjangan dan pembaharuan Hak Guna Bangunan bagi satuan rumah susun juga disesuaikan dimana dapat dilakukan sekaligus sebagaimana diatur dalam Pasal 41 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.
- c. Pengaturan Kompensasi disesuaikan dengan pengaturan tarif dan uang wajib tahunan;
- d. Pengaturan rekomendasi atas perbuatan hukum atas bangunan di atas Hak Pengelolaan.

Namun, dalam praktiknya, ternyata tidak mudah untuk menerapkan ketentuan kemudahan berusaha di Indonesia secara menyeluruh. Banyak tantangan muncul, mulai dari tumpang tindih regulasi hingga inkonsistensi interpretasi di lapangan. Salah satu kemudahan berusaha yang diupayakan oleh Pelaku Usaha dalam konteks ini adalah permintaan perpanjangan atau pembaruan HGB di atas HPL milik Pemerintah yang terletak di Jakarta.

Alasan utama pengusaha untuk meminta HGB di atas HPL ini adalah untuk memastikan kepastian hukum atas investasi jangka panjang yang telah mereka tanamkan. Perpanjangan atau pembaruan HGB menjadi krusial untuk keberlanjutan operasional dan pengembangan proyek, mengingat investasi yang besar telah dikeluarkan untuk pembangunan gedung *mixed-used*. Tanpa

kepastian HGB, risiko investasi akan meningkat secara signifikan, menghambat potensi pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja.

Berdasarkan hal-hal di atas, penulis tertarik untuk menguji penggunaan ketentuan kemudahan berusaha sebagaimana diamanatkan dalam UU Cipta Kerja terkait pemanfaatan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Penelitian ini akan berfokus pada pengalaman pelaku usaha dalam melakukan pemanfaatan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan. Oleh sebab itu, penulis memilih judul: **PENGATURAN KEMUDAHAN BERUSAHA DALAM UU CIPTA KERJA (PEMANFAATAN HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN).**

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan kemudahan berusaha dalam UU Cipta Kerja bagi Pelaku Usaha?
2. Bagaimana inkonsistensi pengaturan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan antara UU rezim Ibu Kota Nusantara dan UU Pokok Agraria guna terciptanya kepastian hukum bagi Pelaku Usaha?

1.3 Tujuan Penelitian

Menurut Borg dan Gall³³ ada empat tujuan penelitian berdasarkan kegunaannya, yaitu: (1) mendeskripsikan (*to describe*) suatu gejala atau peristiwa; (2) memprediksi (*to predict*) sesuatu yang akan terjadi; (3) memperbaiki (*to improve*) suatu kondisi untuk menjadi lebih baik; dan (4) menjelaskan (*to explain*) peristiwa dengan mencari hubungan antar-variabel atau sebab-akibat suatu peristiwa.

Sasaran tujuan penelitian ini adalah memecahkan persoalan hukum mengenai efektifitas penerapan asas kemudahan berusaha dalam kegiatan usaha dalam pemanfaatan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dalam perspektif kepentingan pemerintah dan pelaku usaha.

1.4 Manfaat Penelitian

Merujuk kepada Standar Operasional Penulisan Tugas Akhir Tesis Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan tahun 2025, manfaat penelitian memuat manfaat yang akan diperoleh dari penelitian, baik untuk pengembangan ilmu, teknologi, metodologi atau pembangunan nasional. Sekiranya penelitian ini dapat bermanfaat bagi pembangunan nasional yang sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Cipta Kerja yakni meningkatkan daya saing investasi dan kemudahan kegiatan berusaha yang diwujudkan melalui implementasi Asas Kemudahan Berusaha dalam

³³ Borg, W.R dan Gall, M.D. 1989. *Educational Research: An Introduction*. White Plains: Longman Inc.

pemanfaatan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan yang mengakomodasi kepentingan pemerintah dan pelaku usaha.

1.5 Sistematika Penelitian

Untuk memberikan gambaran yang memudahkan pemahaman tentang isi dari penelitian ini dan penguraian yang teratur dan terarah, maka sistematika pembahasan ini dibagi dalam 5 (lima) bab yang masing-masing bab terdiri dari sub-sub bab yang disusun dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian dan sistematika pembahasan dari penelitian yang disajikan oleh peneliti secara keseluruhan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai tinjauan asas kemudahan berusaha, teori kemanfaatan atas kemudahan berusaha dan pemanfaatan hak guna bangunan di atas hak pengelolaan serta tinjauan konseptual yang menguji relevansi teori kemanfaatan tersebut.

BAB III METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah cara-cara berfikir dan berbuat, yaitu dipersiapkan dengan baik-baik untuk mengadakan penelitian dan untuk mencapai suatu

tujuan penelitian.³⁴ Bab ini akan membahas mengenai jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan dan analisa data

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab keempat akan menyajikan *output* temuan penelitian dan analisis yang mendalam. Hasil-hasil tersebut akan diuraikan dan dijabarkan secara sistematis dengan mengaitkan pada teori-teori yang telah dijelaskan dalam Bab II, khususnya teori kepastian hukum. Pembahasan juga akan dilengkapi dengan pendapat para ahli dan referensi dari buku-buku yang relevan untuk memperkuat analisis.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab kelima memuat ringkasan dari seluruh pembahasan penelitian. Kesimpulan akan merangkum jawaban atas rumusan masalah yang telah diajukan, disertai dengan argumentasi yang didasarkan pada hasil analisis di Bab IV. Selanjutnya, bab ini akan memberikan saran-saran konstruktif yang relevan terkait kemudahan berusaha pemanfaatan HGB di atas HPL, baik untuk pengembangan kebijakan maupun untuk penelitian selanjutnya, dengan tetap mengacu pada temuan dan teori yang digunakan.

³⁴ Lexy J. Moleong, Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja RosdaKarya, Bandung, 1995,hal. 5