



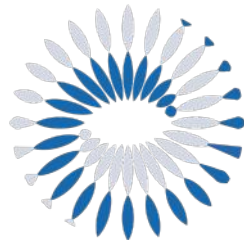
INDONESIA
MAJU



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

RUU (OMNIBUS LAW) CIPTA KERJA DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI SEKTOR KELAUTAN

POLICY BRIEF 5
AGUSTUS 2020



**INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE**

Indonesia Ocean Justice Initiative
Wisma Penta Lantai I
Jalan Kebon Sirih Nomor 65
Jakarta Pusat, DKI Jakarta
Indonesia 10340

All rights reserved

August 2020

www.oceanjusticeinitiative.org

“Usahakanlah agar kita menjadi bangsa pelaut kembali. Ya, bangsa pelaut dalam arti seluas-luasnya. Bukan sekedar menjadi jongos-jongos di kapal, bukan. Tetapi bangsa pelaut dalam arti kata cakrawala samudera. Bangsa pelaut yang mempunyai armada niaga, bangsa pelaut yang mempunyai armada militer, bangsa pelaut yang kesibukannya di laut menandingi irama gelombang lautan itu sendiri.”

-Ir. Soekarno



Untuk Indonesiaku,
Selamat Ulang Tahun ke-75





INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

Tim Penulis

Stephanie Juwana (stephaniej@oceanjusticeinitiative.org)

Gabriella Gianova (gabriellag@oceanjusticeinitiative.org)

Gridanya Mega Laidha (gridanyam@oceanjusticeinitiative.org)

Penanggung Jawab

Mas Achmad Santosa

(masachmad.santosa@oceanjusticeinitiative.org)

Editor

Harimuddin

Aditya Salim

EXECUTIVE SUMMARY

Sektor kelautan adalah salah satu sektor usaha yang diatur dalam RUU Cipta Kerja. Perubahan-perubahan terhadap sektor kelautan yang diatur dapat dilihat dari tiga aspek, yakni:

Perencanaan	Pemanfaatan	Pengawasan dan Penegakan Hukum
<ol style="list-style-type: none">1. Perubahan pada perencanaan tata ruang;2. Perubahan pada pengaturan AMDAL;3. Penghapusan ketentuan mengenai Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan.	<ol style="list-style-type: none">1. Perubahan sistem perizinan menjadi <i>risk-based approach</i>;2. Simplifikasi dan perubahan jenis izin;3. Penarikan kewenangan ke Pemerintah Pusat;4. Pendefinisian nelayan kecil.	<ol style="list-style-type: none">1. Perubahan pada aspek pengawasan;2. Perubahan sanksi pidana menjadi sanksi administratif dan penempatan sanksi administratif sebagai sanksi utama;3. Pengaturan penjatuh-an sanksi baru yang menggunakan sanksi pidana;4. Perubahan ketentuan mengenai strict liability.

Dengan luas laut sebesar 2/3 dari keseluruhan wilayahnya, Indonesia sangat bergantung pada sektor kelautan untuk memenuhi kebutuhan pangan, menyediakan lapangan kerja, menyejahterakan masyarakat yang bermata pencaharian di sektor kelautan, dan memberikan kontribusi ekonomi kepada negara. Oleh karena itu, sudah sepatutnya pengelolaan sektor kelautan dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dengan begitu, sumber daya alam dari sektor kelautan dapat dinikmati oleh generasi sekarang (*intra-generational equity*) dan generasi masa depan (*intergenerational equity*) secara berkeadilan. Pembangunan berkelanjutan sendiri merupakan keharusan konstitusi yang diatur pada Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, justru terdapat ketentuan pada RUU Cipta Kerja yang dapat menghambat terwujudnya pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan, yaitu:

1. Perubahan izin lingkungan menjadi persetujuan dapat menghilangkan esensinya sebagai instrumen pencegahan;
2. Pengecualian kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau

- rencana zonasi dan peninjauan kembali terhadap perencanaan tata ruang jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis mengabaikan esensi perencanaan tata ruang yang harus memperhatikan daya dukung ekosistem;
3. Penghapusan ketentuan mengenai Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan mengurangi esensi sains yang merupakan elemen penting dalam pembangunan berkelanjutan;
 4. RUU Cipta Kerja tidak mengatur mengenai mekanisme koordinasi antara kementerian yang memegang fungsi kontrol dengan Pemerintah Pusat yang memegang kewenangan perizinan untuk memastikan pemanfaatan tetap pada *sustainability limit*;
 5. Sistem pengawasan dan penjatuhan sanksi yang tidak secara optimal dapat menjamin tingkat kepatuhan pelaku usaha, mencegah terjadinya pelanggaran, dan menimbulkan efek jera.

Kedayagunaan RUU Cipta Kerja untuk mendukung pembangunan berkelanjutan juga dapat terhambat karena lemahnya implementasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan kelembagaan yang belum siap untuk menjalankan ketentuan-ketentuan pada RUU Cipta Kerja. Mengacu pada skor Indonesia pada *World Governance Indicators*, *good governance* belum sepenuhnya menjadi budaya birokrasi di Indonesia saat ini. Tanpa *good governance*, kualitas pelayanan publik tidak akan terjamin. Hal ini akan berdampak pada kepercayaan investor untuk melakukan investasi di Indonesia.

Di samping itu, adanya penarikan kewenangan ke Pemerintah Pusat (sentralisasi) bertentangan dengan penyelenggaraan otonomi yang diatur pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dapat menghambat tujuan dari penyelenggaraan Pemerintah Daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Salah satu tantangan yang dapat timbul akibat sentralisasi kewenangan perizinan adalah aksesibilitas pelaku usaha terhadap pelayanan publik yang sebelumnya mengurus izin di daerahnya masing-masing. Sebagai salah satu prinsip *good governance*, pemerintah harus memastikan adanya keadilan/kesetaraan kesempatan bagi masyarakat, salah satunya untuk memenuhi persyaratan-persyaratan berusaha. Pemerintah pusat harus dapat memastikan sistem perizinan

dapat dijangkau oleh semua kalangan masyarakat di seluruh penjuru Indonesia.

Selanjutnya, implementasi RUU Cipta Kerja juga harus didukung oleh kelembagaan yang kuat, salah satunya untuk implementasi *risk-based approach* yang diberlakukan di semua sektor dalam RUU Cipta Kerja. Rencana untuk mengimplementasikan *risk-based approach* harus dipikirkan secara matang karena secara kelembagaan, pengalaman, dan ketersediaan *database*, Indonesia masih jauh dari siap untuk mengimplementasikannya.

Sebagai bagian dari *good governance*, partisipasi publik merupakan elemen penting yang tidak boleh diabaikan dalam mewujudkan negara demokrasi dan *governance* baik. Pelibatan masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik merupakan keharusan konstitusi yang diatur dalam Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28 F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, RUU Cipta Kerja melakukan pengurangan ruang partisipasi publik melalui ketentuan:

1. Pembatasan pelibatan masyarakat pada penyusunan AMDAL menjadi masyarakat yang terdampak langsung;
2. Penghapusan Komisi Penilai AMDAL; dan
3. Pengecualian kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dan peninjauan perencanaan tata zonasi jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis.

Selain hal-hal di atas, ditemukan ketentuan dalam RUU Cipta Kerja yang tidak berhubungan dengan tujuan penciptaan lapangan kerja. Ditemukan juga ketentuan yang tidak tepat secara teori/konseptual. Sebagai contoh, perubahan pada penjatuhan sanksi dan ketentuan *strict liability* menunjukkan penyusun RUU ini tidak memahami konsep penegakan hukum secara tepat.

Permasalahan-permasalahan ini menyebabkan ketidaksesuaian RUU Cipta Kerja dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akibatnya, RUU Cipta Kerja dapat menjadi undang-undang yang tidak efektif jika disahkan dan RUU Cipta Kerja menjadi rentan diajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR ISI

Latar Belakang	9
Kemudahan Berusaha sebagai Salah Satu Dasar Penyusunan RUU Cipta Kerja	10
Bisnis Kelautan dan Perikanan di Indonesia	12
Perubahan Pengaturan di Sektor Kelautan dan Perikanan dalam RUU Cipta Kerja	16
Kondisi Kelautan dan Perikanan Indonesia	25
Mewujudkan <i>Sustainable Ocean Economy</i>	27
Implikasi RUU Cipta Kerja terhadap Sektor Kelautan dan Perikanan	30
Catatan Lainnya terhadap RUU Cipta Kerja yang Menggunakan Metode <i>Omnibus</i>	48
Kesimpulan dan Rekomendasi	55

RUU Cipta Kerja (*Omnibus Law*) dan Implikasinya terhadap Pembangunan Berkelanjutan di Sektor Kelautan

I. LATAR BELAKANG

Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja yang telah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) pada 12 Februari 2020. Pemerintah menilai terdapat berbagai faktor yang menjadi tantangan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi Indonesia, di antaranya adalah rendahnya indeks kemudahan berusaha (*ease of doing business*) di Indonesia.¹ Salah satu penyebab rendahnya indeks kemudahan berusaha di Indonesia adalah rumitnya perizinan.² Selain itu, pemerintah memandang diperlukan peningkatan upaya pemberdayaan UMK-M dan pembangunan SDM untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Dalam rangka mewujudkan hal di atas, pemerintah bermaksud untuk melakukan perubahan terhadap berbagai undang-undang yang dinilai berkaitan dengan permasalahan dan kebutuhan yang telah disebutkan. *Omnibus law* dijadikan sebagai metode untuk melakukannya. Melalui metode *omnibus*, RUU Cipta Kerja secara bersamaan akan melakukan perubahan dan penghapusan pasal-pasal dari 79 undang-undang, serta pemberlakuan pasal-pasal baru.

Salah satu sektor usaha yang diatur dalam RUU Cipta Kerja adalah sektor kelautan. Dengan luas laut sebesar 2/3 dari keseluruhan wilayahnya, Indonesia sangat bergantung pada sektor kelautan untuk memenuhi kebutuhan pangan, menyediakan lapangan kerja, menyejahterakan masyarakat yang bermata pencaharian di sektor kelautan, dan memberikan kontribusi ekonomi kepada negara. Oleh karena itu, **sudah sepatutnya pengelolaan sektor kelautan dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*)**. Dengan begitu, sumber daya alam

Dengan metode *omnibus*, penyusun UU dapat mengubah dan menghapus ketentuan di berbagai UU, sekaligus memberlakukan ketentuan baru melalui satu *omnibus law*.

1 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 4

2 *Ibid.*, hlm. 10

dari sektor kelautan dapat dinikmati oleh generasi sekarang (*intra-generational equity*) dan generasi masa depan (*intergenerational equity*) secara berkeadilan.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis proyeksi dampak RUU Cipta Kerja terhadap pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan. Selain itu, tulisan ini juga akan mencermati penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan RUU Cipta Kerja.

II. KEMUDAHAN BERUSAHA SEBAGAI SALAH SATU DASAR PENYUSUNAN RUU CIPTA KERJA

Kemudahan berusaha (*ease of doing business*) dinilai sebagai salah satu persoalan yang menghambat kemajuan perekonomian Indonesia.³ Terdapat 10 indikator yang digunakan oleh *World Bank* untuk mengukur indeks kemudahan berusaha negara, yaitu (1) kemudahan dalam memulai bisnis, (2) perizinan untuk mendirikan bangunan, (3) penyambungan listrik, (4) pendaftaran properti, (5) akses perkreditan, (6) perlindungan terhadap investor minoritas, (7) pembayaran pajak, (8) perdagangan lintas negara, (9) penegakan kontrak, (10) penyelesaian perkara kepailitan.⁴ Selain itu, terdapat dua indikator tambahan yang tidak dimasukkan ke dalam *ease of doing business score and ranking*, yaitu (11) pengaturan ketenagakerjaan, dan (12) berkontrak dengan pemerintah.

Berdasarkan indikator-indikator tersebut, Indonesia menempati peringkat ke-73 dari 190 negara di tahun 2020 dengan skor 69,9 dari 100. Indonesia jauh tertinggal dari beberapa negara Asia Tenggara lainnya, seperti Singapura yang menempati peringkat 2, Malaysia di peringkat 12, dan Thailand di peringkat 21.⁵ Jika diurutkan, lima indikator dengan kinerja terburuk di Indonesia adalah:

1. Memulai bisnis (terburuk);
2. Penegakan kontrak;
3. Perdagangan lintas negara;
4. Perizinan untuk mendirikan bangunan; dan

Peringkat *ease of doing business index* Indonesia di tahun 2020 (ke-73) merupakan peningkatan yang cukup drastis dibanding tahun 2015 (ke-120), namun merupakan penurunan dari tahun 2018 (ke-72).

3 *Ibid.*, hlm. 4

4 The World Bank, "Ease of Doing Business Scores", <https://www.doingbusiness.org/en/data/doing-business-score?topic=>, diakses pada 31 Juli 2020

5 The World Bank, "Ease of Doing Business Rankings", <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>, diakses pada 31 Juli 2020

5. Pendaftaran properti.

BOX 1. APA YANG DILAKUKAN OLEH NEGARA LAIN?

Dari sepuluh negara dengan upaya perbaikan yang terbaik (*top 10 improvers*)⁶, sebagian besar perubahan dilakukan pada tiga indikator, yakni:

1. Memulai bisnis;
2. Perizinan untuk mendirikan bangunan; dan
3. Perdagangan lintas negara.

Terdapat beberapa upaya yang dilakukan oleh sepuluh negara tersebut. Salah satunya, yang dilakukan oleh Tiongkok, adalah memangkas prosedur dan waktu untuk mendapatkan izin mendirikan bangunan. Contoh lainnya, segala persyaratan dapat dilakukan secara *online* dengan sistem digital. Hal ini dilakukan oleh India yang membangun sistem *online* tersebut untuk usaha ekspor dan impor. Sistem digital seperti ini juga dimanfaatkan oleh Pakistan untuk mengumumkan semua kebijakan yang berlaku bersama dengan perubahan-perubahannya jika ada, sehingga persyaratan untuk berbisnis menjadi jelas.

Negara-negara di Asia Tenggara yang peringkatnya jauh di atas Indonesia juga banyak melakukan perubahan di berbagai aspek. Di Singapura, reformasi yang dilakukan adalah mempermudah perizinan pembangunan dengan mengaplikasikan *risk-based approach*, meningkatkan akses publik terhadap informasi pertanahan, dan membuat proses perizinan menjadi lebih efisien.⁷ Di Thailand, perizinan untuk memulai bisnis telah dipermudah sejak tahun 2010 dengan penggabungan sistem pendaftaran yang sebelumnya terpisah-pisah, memperkenalkan *single window* untuk pembayaran biaya pendaftaran dengan nominal yang tetap (*fixed*), dan memangkas waktu prosesnya.⁸ Di Malaysia, perizinan pembangunan menjadi lebih efisien dengan menghapuskan salah satu persyaratan inspeksi, yaitu yang dilakukan oleh Kuala Lumpur City Hall.⁹

6 The World Bank, *Doing Business 2020*, (Washington DC: The World Bank, 2020), hlm. 8

7 *Ibid.*, hlm. 120

8 The World Bank, *Doing Business 2020: Economy Profile of Thailand*, (Washington DC: The World Bank, 2020), hlm. 65-66

9 The World Bank, *Doing Business 2020*, (Washington DC: The World Bank, 2020), hlm. 110

III. BISNIS KELAUTAN DAN PERIKANAN DI INDONESIA

Untuk menilai potensi kedayagunaan RUU Cipta Kerja terhadap sektor kelautan, perlu ditinjau apakah kompleksitas perizinan juga merupakan permasalahan yang terjadi di sektor kelautan.

Dengan laut yang sangat luas, yakni 6.400.000 km², dan garis pantai terpanjang kedua di dunia, 108.000 km,¹⁰ Indonesia dikaruniai dengan sumber daya alam kelautan yang kaya dan beragam. Karena itulah, sektor kelautan menjadi salah satu sektor bisnis yang strategis di Indonesia.

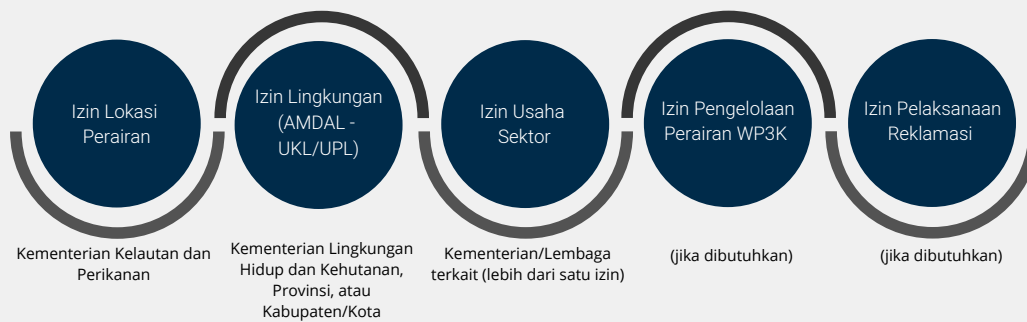
Kegiatan usaha di sektor kelautan sangat luas. Contohnya adalah perikanan tangkap, perikanan budidaya, pengolahan perikanan, bioteknologi kelautan, wisata bahari, resort, pertambangan energi, hutan bakau, kabel bawah laut, pipa bawah laut, alur pelayaran/perhubungan laut, kawasan pelabuhan, material keruk, prasarana navigasi, dan bangunan lainnya, seperti infrastruktur ketenagalistrikan di pesisir. Kegiatan-kegiatan tersebut tidak akan dibahas satu-persatu karena akan menjadi pembahasan yang sangat panjang dan membutuhkan waktu yang lebih lama untuk menganalisis. Sehingga, tulisan ini akan memberikan analisis yang bersifat lebih umum dan hanya akan membahas bentuk-bentuk izin yang diwajibkan di hampir semua kegiatan di sektor kelautan, bukan izin-izin yang bersifat khusus.

Izin yang dibutuhkan untuk kegiatan-kegiatan usaha di atas berbeda-beda dan melibatkan lebih dari satu kementerian/lembaga/daerah. Banyaknya jenis izin dan kementerian/lembaga terkait inilah yang dinilai sebagai penyebab rumitnya persyaratan memulai bisnis di Indonesia.

Sebagai contoh, untuk melakukan usaha wisata bahari (*resort*), setidaknya membutuhkan:

Luas laut Indonesia mencapai 2/3 dari keseluruhan wilayahnya. Garis pantainya merupakan yang terpanjang nomor dua di dunia.

¹⁰ Badan Informasi Geospasial Pusat Hidrografi dan Oseanografi TNL Angkatan Laut, *Rujukan Nasional Data Kewilayahan Indonesia*, (2018)



Grafik 1. Ilustrasi proses perizinan pembangunan *resort* (Sumber: <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/workshop/sosialisasi%20perizinan%20pemanfaatan%20ruang%20laut%20NTB%2013%20nov%202019/Izin%20lokasi%20perairan%20dan%20izin%20pengelolaan%20perairan%20di%20wilayah%20pesisir%20dan%20pulau-pulau%20kecil.pdf>, diolah oleh IOJI)

Kementerian Keuangan mencatat bahwa di bidang pariwisata, pelaku usaha perlu mendapatkan izin yang jumlahnya dapat mencapai 17 dengan waktu pengurusan dapat mencapai 661 hari. Sementara itu, Naskah Akademik RUU Cipta Kerja mencatat bahwa terdapat 22 instrumen izin yang dibutuhkan untuk melakukan investasi *resort*. Di tahun 2015, perizinan di bidang pariwisata berhasil dipangkas menjadi 11 dengan pengurusan paling lama 188 hari melalui kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP).¹¹ Namun, proses perizinan tersebut masih terlihat kompleks walaupun sudah ada upaya pemangkasan izin, jika dibandingkan dengan negara-negara lain yang indeks kemudahan berusahnya lebih tinggi daripada Indonesia.

PTSP merupakan kebijakan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.¹² Di tingkat pusat, PTSP diselenggarakan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).¹³ PTSP, antara lain, bertujuan untuk mewujudkan proses pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti dan terjangkau.¹⁴ Penyelenggaraan PTSP dilakukan di tingkat pusat dan daerah. Kebijakan PTSP ini dalam perkembangannya dinilai belum cukup untuk mewujudkan sistem perizinan yang dapat memperbaiki iklim berusaha di Indonesia. Presiden kemudian mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 91

11 Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "PTSP dan Paket Kebijakan Ekonomi untuk Menjaring Investasi", <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ptsp-dan-paket-kebijakan-ekonomi-untuk-menjaring-investasi/>, diakses pada 1 Agustus 2020

12 Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengatur bahwa Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan nonperizinan yang mendapat pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam satu tempat.

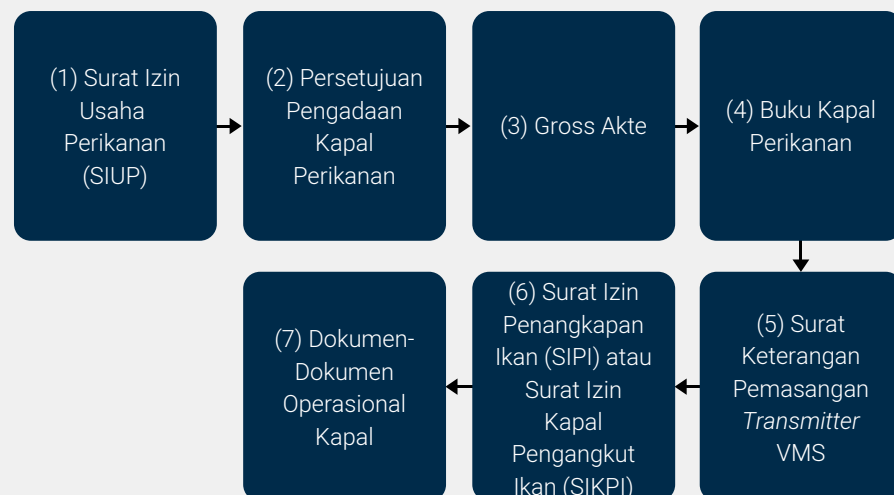
13 Pasal 5 ayat 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

14 Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha. Salah satu komitmen yang dicantumkan dalam peraturan tersebut adalah penyelenggaraan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission/OSS*). Pelaksanaan komitmen tersebut kemudian dituangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

Akan tetapi, pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tersebut masih dihadapkan dengan persoalan harmonisasi karena adanya benturan norma dengan ketentuan-ketentuan yang diatur pada berbagai undang-undang. Secara hierarki perundang-undangan, peraturan pemerintah tidak dapat mengesampingkan norma pada undang-undang.

Contoh lainnya, di sektor perikanan tangkap untuk melakukan penangkapan atau pengangkutan ikan dengan kapal berukuran di atas 30 GT, pelaku usaha memerlukan:



Grafik 2. Ilustrasi proses usaha perikanan tangkap dengan kapal di atas 30 GT (Sumber: Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 30 Tahun 2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia, diolah oleh IOJI)

Proses untuk mendapatkan izin-izin tersebut bisa membutuhkan waktu sampai lebih dari satu bulan. Izin nomor 1 sampai 4 tidak ada batas masa berlakunya. Sementara itu, izin nomor 6 (SIPI dan SIKPI) harus diperpanjang karena ada masa berlakunya. Izin nomor 5 juga harus diperpanjang dengan Surat Keterangan Aktivasi *Transmitter* VMS (SKAT) dan menjadi salah satu persyaratan dari perpanjangan SIPI dan SIKPI. Sebelumnya, proses perpanjangan membutuhkan waktu hingga 14 hari kerja berdasarkan peraturan.¹⁵ Pada praktiknya, bahkan proses perpanjangan dapat memakan waktu hingga lebih

¹⁵ Pasal 51 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 30 Tahun 2012 tentang Usaha Perikanan Tangkap di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia

dari 1 bulan. Terlebih lagi, masa berlaku SKAT dan SIPI/SIKPI berbeda, sehingga sering menimbulkan kerumitan saat melakukan perpanjangan SIPI/SIKPI.

Menanggapi permasalahan di atas, Presiden telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Industri Perikanan. Salah satu instruksinya adalah untuk mempercepat proses perizinan. Setelah adanya perbaikan proses perizinan sejak Januari 2020, proses perpanjangan SIPI/SIKPI untuk kapal di atas 30 GT dapat dilakukan dalam waktu 1 jam.¹⁶ Keberhasilan pemangkasan waktu perpanjangan SIPI dan SIKPI bisa terjadi karena proses ini hanya melibatkan satu kementerian, yakni Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sedangkan, penyederhanaan proses perizinan menjadi lebih rumit jika melibatkan lebih dari satu kementerian/lembaga/daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa kompleksitas perizinan juga terjadi di sektor kelautan dan perikanan. Solusi dari permasalahan ini memang harus diatur di tingkat undang-undang. Hal ini disebabkan oleh posisi undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berada di atas Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden, serta menimbang banyaknya kementerian/lembaga/daerah yang terlibat dalam proses perizinan.

Sesuai dengan semangat RUU Cipta Kerja untuk memangkas proses perizinan, berbagai perizinan yang disebutkan di atas digabungkan atau diubah bentuknya oleh RUU Cipta Kerja. Akan tetapi, yang perlu diperhatikan adalah bahwa untuk **mewujudkan perekonomian berdasarkan pembangunan berkelanjutan, pemangkasan proses perizinan harus tetap memperhatikan daya dukung ekosistem agar dapat memastikan bahwa pemanfaatan sumber daya alam masih dalam batas keberlanjutan (*sustainability limit*).**

¹⁶ Kementerian Kelautan dan Perikanan, "KKP Pangkas Proses Perizinan Kapal Jadi Satu Jam", <https://news.kkp.go.id/index.php/kkp-pangkas-proses-perizinan-kapal-jadi-satu-jam/>, diakses pada 30 Juli 2020

IV. PERUBAHAN PENGATURAN DI SEKTOR KELAUTAN DAN PERIKANAN DALAM RUU CIPTA KERJA

Perubahan yang diatur dalam RUU Cipta Kerja tidak terbatas pada pemangkasan izin. Di sektor kelautan, perubahan ada pada aspek perencanaan, pemanfaatan, serta pengawasan dan penegakan hukum. Bagian ini akan menjabarkan mengenai berbagai perubahan di sektor kelautan dan perikanan yang diatur oleh RUU Cipta Kerja.

Aspek Perencanaan

Berkaitan dengan aspek perencanaan, setidaknya terdapat tiga hal yang diubah oleh RUU Cipta Kerja.

a. Perubahan pada aspek perencanaan tata ruang

Terdapat tiga undang-undang yang berkaitan dengan perencanaan tata ruang di sektor kelautan, yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Salah satu perubahan mendasar yang dilakukan pada aspek perencanaan adalah pengintegrasian perencanaan tata ruang darat dan laut.¹⁷ Kaitannya dengan hal tersebut, RUU Cipta Kerja menambah ketentuan yang mengatur bahwa Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil harus diintegrasikan ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi.¹⁸

Selain itu, terdapat penyederhanaan hierarki rencana tata ruang, perubahan dari segi prosedural, dan perubahan pemegang kewenangan dalam perencanaan dan penetapan tata ruang. Rencana tata ruang di daerah akan difokuskan pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detil Tata Ruang (RDTR) saja. Rencana tata ruang kawasan strategis provinsi dan rencana tata ruang kawasan strategis kabupaten/kota dihapuskan.¹⁹ RUU Cipta Kerja juga menghapuskan rencana tata ruang lainnya yang merupakan

17 Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan diubah oleh RUU Cipta Kerja menjadi "Perencanaan tata ruang laut nasional ... merupakan proses perencanaan untuk menghasilkan rencana tata ruang laut nasional yang diintegrasikan ke dalam perencanaan tata ruang wilayah nasional."

18 Pasal 19 Angka 3 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

19 Pasal 18 Angka 8 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 14 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

kewenangan Pemerintah Daerah, yaitu Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RSWP3K)²⁰, Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP3K)²¹, Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP3K)²², dan Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Kabupaten/Kota (RZWP3K Kabupaten/Kota).²³

Dari segi prosedural, perubahan-perubahan dimaksudkan agar penetapan rencana tata ruang dapat dilakukan dengan lebih cepat. Salah satu contohnya, terdapat batas waktu penetapan rancangan peraturan kepala daerah kabupaten/kota tentang RDTR. Hal serupa juga berlaku untuk penetapan RZWP3K. Pemerintah Daerah Provinsi wajib menetapkan paling lama 2 bulan setelah mendapat persetujuan substansi dari Pemerintah Pusat. Dalam hal Pemerintah Daerah tidak menetapkan RZWP3K dalam jangka waktu paling lama 3 bulan, RZWP3K akan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.²⁴

Untuk pemegang kewenangan dalam perencanaan dan penetapan tata ruang, ketentuan yang sebelumnya mengatur bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh Menteri diubah menjadi Pemerintah Pusat.²⁵ Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri.²⁶

RUU Cipta Kerja juga mengatur ketentuan baru yang memungkinkan dikeluarkannya Perizinan Berusaha oleh Pemerintah Pusat untuk pemanfaatan di laut yang merupakan bagian dari kebijakan nasional yang bersifat strategis, walaupun rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi belum ditetapkan oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah.²⁷ Kebijakan nasional yang bersifat strategis antara lain adalah pengembangan infrastruktur, pengembangan wilayah, dan pengembangan ekonomi.²⁸ Selain itu, perencanaan pengelolaan

Pada RUU Cipta Kerja, kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dapat dikecualian untuk kebijakan nasional bersifat strategis. Perencanaan yang sudah ditetapkan juga dapat ditinjau kembali jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis.

20 Pasal 19 Angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

21 Pasal 19 Angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

22 Pasal 19 Angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

23 Pasal 19 Angka 7 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menghapus Pasal Pasal 11 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

24 Pasal 19 Angka 2 ayat (8) dan (9) Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

25 Pasal 18 Angka 5 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

26 Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

27 Pasal 19 Angka 13 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

28 Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 290

wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dapat dilakukan peninjauan kembali jika perencanaan tersebut dipandang tidak sejalan terhadap kebijakan nasional bersifat strategis.²⁹

b. Perubahan pada ketentuan AMDAL

Selain itu, terdapat perubahan pada pengaturan Analisis Dampak Lingkungan (AMDAL). Pengaturan yang berlaku sekarang adalah bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyusunan AMDAL, pengajuan keberatan atas dokumen AMDAL, dan terlibat dalam Komisi Penilai AMDAL. Pada RUU Cipta Kerja, keterlibatan masyarakat dibatasi pada penyusunan AMDAL saja. Komisi Penilai AMDAL dihapuskan.³⁰ Komisi Penilai AMDAL adalah komisi yang bertugas menilai AMDAL³¹ dengan komposisi tim yang terdiri dari perwakilan pemerintah, ahli, organisasi lingkungan, masyarakat terkena dampak, dan unsur lainnya yang dibutuhkan.³² Selain penghapusan Komisi Penilai AMDAL, masyarakat yang dapat berpartisipasi dalam penyusunan AMDAL juga dibatasi menjadi masyarakat yang terdampak langsung terhadap usaha dan/atau kegiatan.³³

c. Perubahan pada ketentuan mengenai Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan

Di sektor perikanan, dalam RUU Cipta Kerja kewenangan untuk menetapkan rencana pengelolaan perikanan juga dialihkan ke Pemerintah Pusat.³⁴ Salah satunya adalah kewenangan menetapkan potensi dan alokasi sumberdaya ikan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia. Pada Undang-Undang Perikanan diatur bahwa, dalam menetapkan potensi dan jumlah tangkapan yang diperbolehkan, Menteri mempertimbangkan rekomendasi dari komisi nasional yang mengkaji sumber daya ikan. Komisi ini merupakan lembaga non-struktural independen yang memberikan rekomendasi kepada Menteri melalui penghimpunan dan penelaahan hasil

Dengan keberadaan Komisi Penilai AMDAL dan pendefinisian 'masyarakat' secara luas, pelibatan masyarakat pada tahap penyusunan dan penilaian AMDAL dapat dikategorikan sebagai kelompok *citizen power* pada tangga partisipasi menurut Sherry Arnstein.

29 Pasal 19 Angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

30 Pasal 23 Angka 9 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menghapus Pasal 29 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

31 Pasal 1 angka 6 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2008 tentang Tata Kerja Komisi Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

32 Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan

33 Pasal 23 Angka 6 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menghapus Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

34 Sekarang kewenangan ini dipegang oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

penelitian/pengkajian mengenai sumber daya ikan dari berbagai sumber, termasuk bukti ilmiah yang tersedia (*best scientific evidence available*). Komisi ini juga berfungsi untuk mencegah kesewenang-wenangan Menteri dalam mengeluarkan kebijakan pengelolaan sumber daya perikanan. Akan tetapi ketentuan mengenai rekomendasi dari komisi tersebut dihapuskan oleh RUU Cipta Kerja.³⁵

Dengan adanya, Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan, penentuan potensi dan alokasi pemanfaatan sumber daya perikanan dapat menjadi *scientific evidence-based policy*.

Aspek Pemanfaatan

Di sektor pemanfaatan, setidaknya terdapat tiga perubahan penting untuk diperhatikan, yakni:

a. Perubahan sistem perizinan menjadi *risk-based approach*

Saat ini pendekatan yang dilakukan adalah *license approach*. Pendekatan ini melihat perizinan sebagai suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha untuk dapat melakukan kegiatan usaha. Melalui RUU Cipta Kerja, Pemerintah berencana untuk menerapkan perizinan berusaha berbasis risiko (*risk-based approach/RBA*) yang dilakukan berdasarkan penetapan tingkat risiko kegiatan usaha yang diperoleh berdasarkan perhitungan nilai tingkat bahaya dan nilai potensi terjadinya bahaya. Hanya kegiatan usaha yang dianggap berisiko tinggi yang diberikan kewajiban untuk memiliki izin. Semakin rendah tingkat risiko, semakin sedikit persyaratan berusaha yang harus dipenuhinya.

Kategori	NIB	Sertifikat Standar	Izin
Low Risk	✓		
Medium Risk	✓	✓	
High Risk	✓	✓	✓

b. Simplifikasi dan perubahan beberapa izin

RUU Cipta Kerja mengubah beberapa jenis izin menjadi Perizinan Berusaha, antara lain, untuk izin-izin berikut:

1. Izin Lokasi^{36, 37};

35 Pasal 7 ayat (4) yang sebelumnya mengatur bahwa "Menteri menetapkan potensi dan jumlah tangkapan yang diperbolehkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c setelah mempertimbangkan rekomendasi dari komisi nasional yang mengkaji sumber daya ikan" diubah oleh Pasal 28 angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menjadi "Pemerintah Pusat menetapkan potensi dan jumlah tangkapan yang diperbolehkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c."

36 Pasal 20 angka 6 Rancangan Undang-Undang Cipta mengubah Pasal 47 mengubah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

37 Pasal 19 angka 11 Rancangan Undang-Undang Cipta mengubah Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27

2. Surat Izin Usaha Perikanan (SIUP)³⁸, Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI)³⁹, dan Surat Izin Kapal Pengangkutan Ikan (SIKPI)⁴⁰;
3. Surat Tanda Kebangsaan untuk kapal perikanan⁴¹.

Selain itu, terdapat beberapa surat dan izin yang bentuknya diubah, antara lain:

Bentuk Sekarang	Perubahan RUU Cipta Kerja
Surat Persetujuan Berlayar ⁴²	Persetujuan Berlayar
Surat Laik Operasi ⁴³	Standar Laik Operasi
Izin Lingkungan ⁴⁴	Persetujuan
Izin Bangunan Laut ⁴⁵	Persetujuan

Penarikan kewenangan ke Pemerintah Pusat merupakan perubahan yang dilakukan oleh RUU Cipta Kerja terhadap hampir seluruh sektor dalam RUU ini. Berdasarkan Naskah Akademis, kewenangan Menteri/pimpinan lembaga dan kepala daerah perlu ditata kembali, sehingga langkah pertamanya adalah untuk menarik kewenangannya ke Pemerintah Pusat (Presiden).

c. Penarikan Kewenangan ke Pemerintah Pusat

Bersamaan dengan perubahan-perubahan bentuk izin di atas, kewenangan penerbitannya juga dialihkan ke Pemerintah Pusat. Kewenangan-kewenangan tersebut meliputi:

Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

- 38 Pasal 28 angka 4 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009
- 39 Pasal 28 angka 5 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009
- 40 Pasal 28 angka 6 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009
- 41 Pasal 28 angka 14 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 36 ayat (4) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009
- 42 Pasal 28 angka 18 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 42 ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009
- 43 Pasal 28 angka 19 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009
- 44 Pasal 23 angka 1 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 1 angka 35 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- 45 Pasal 20 Angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

Jenis Izin, Persetujuan, dan Surat Lainnya	Pemegang Kewenangan Sekarang
SIUP ⁴⁶ , SIPI ⁴⁷ , dan SIKPI ⁴⁸ yang menjadi Perizinan Berusaha	Menteri ⁴⁹ dan Pemerintah Daerah ⁵⁰
Izin Lokasi yang menjadi Perizinan Berusaha ^{51, 52}	Menteri
Surat Tanda Kebangsaan untuk Kapal Perikanan yang menjadi Perizinan Berusaha ⁵³	Menteri
Izin Lingkungan yang menjadi persetujuan	Menteri
Izin Bangunan Laut yang menjadi persetujuan ⁵⁴	Menteri
Persetujuan untuk membangun, mengimpor, dan memodifikasi kapal ⁵⁵	Menteri
Pertimbangan teknis laik berlayar ⁵⁶	Menteri

d. Perubahan Definisi Nelayan Kecil

Pendefinisian ini sangat penting karena berkaitan dengan pengecualian beberapa kewajiban dan pengecualian terhadap penjatuhan beberapa sanksi. Saat ini, terdapat perbedaan definisi nelayan kecil dalam Undang-Undang Perikanan dan Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan

46 Pasal 28 angka 4 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

47 Pasal 28 angka 5 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

48 Pasal 28 angka 6 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

49 Untuk kapal berukuran di atas 30 GT

50 Untuk kapal 10-30 GT

51 Pasal 20 angka 6 Rancangan Undang-Undang Cipta merubah Pasal 47 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

52 Pasal 19 angka 11 Rancangan Undang-Undang Cipta mengubah Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

53 Pasal 28 angka 14 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 36 ayat (4) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

54 Pasal 20 Angka 2 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

55 Pasal 28 angka 12 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

56 Pasal 28 angka 12 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

Pembudidaya Ikan, dan Petambak Garam. RUU Cipta Kerja seharusnya dapat memberikan definisi yang dapat mengharmonisasikan kedua definisi tersebut dengan ketentuan yang tepat.

Definisi yang diberikan oleh RUU Cipta Kerja menghapuskan batasan ukuran kapal nelayan kecil. Definisi nelayan kecil berdasarkan RUU Cipta Kerja adalah orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari, baik yang menggunakan kapal penangkap ikan maupun yang tidak menggunakan kapal penangkap ikan.⁵⁷

Aspek Pengawasan dan Penegakan Hukum

RUU Cipta Kerja juga melakukan perubahan cukup signifikan pada aspek pengawasan dan penegakan hukum.

a. Pengawasan

Pengawasan berdasarkan RUU Cipta Kerja akan dilakukan dengan menggunakan pendekatan *risk based monitoring*.⁵⁸ Intensitas pengawasan akan disesuaikan dengan tingkat risiko dari kegiatan usaha tersebut. Untuk kegiatan usaha dengan tingkat risiko tinggi tentu akan lebih ketat pengawasannya ketimbang dengan pengawasan terhadap kegiatan usaha dengan risiko rendah.⁵⁹

Ketentuan mengenai pengawasan tidak diatur secara rinci dalam RUU Cipta Kerja, termasuk pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Terkait hal tersebut, pemerintah menyatakan bahwa tata cara pengawasan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (PP NSPK). PP ini kemungkinan juga akan mengatur terkait dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam melakukan pengawasan. PP NSPK akan disiapkan oleh Menteri terkait dan harus disahkan paling lama 1 (satu) bulan setelah disahkannya RUU Cipta Kerja.⁶⁰

Terlepas dari rencana pembentukan PP NSPK, RUU Cipta Kerja menghapus konsep pengawasan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang

57 Pasal 28 angka 1 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

58 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja, hlm. 82

59 Ibid., hlm. 83

60 Pasal 173 ayat (1) Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang memberikan kewenangan kepada Menteri untuk melakukan pengawasan lapis kedua (*oversight*).⁶¹

b. Perubahan sanksi pidana menjadi sanksi administratif dan penempatan sanksi administratif sebagai sanksi utama

RUU Cipta Kerja mengubah ketentuan pengenaan sanksi dengan mengutamakan sanksi administratif ketimbang sanksi pidana dengan alasan sanksi pidana merupakan 'obat terakhir'. Akan tetapi, pengaturan pada RUU Cipta Kerja tidak dapat disamakan dengan konsep *ultimum remedium*. Hal tersebut dikarenakan ketentuan RUU Cipta Kerja mengatur bahwa sanksi pidana diberlakukan saat sanksi denda administratif tidak dibayarkan, bukan berdasarkan pertimbangan apakah sanksi administratif sudah menimbulkan efek jera.

Konsep *ultimum remedium* adalah pemberlakuan sanksi pidana saat sanksi administratif tidak efektif untuk mencapai tujuan penegakan hukum. Berdasarkan hal tersebut, maka konsep yang digunakan RUU Cipta Kerja bukan merupakan *ultimum remedium*.

Beberapa ketentuan sanksi pidana yang diubah menjadi sanksi administratif adalah:

1. Melakukan pemanfaatan ruang laut secara menetap tanpa izin⁶²;
2. Melakukan pemanfaatan ruang perairan dan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang tidak memenuhi izin⁶³;
3. Tidak memenuhi dan tidak menerapkan persyaratan kelayakan pengelolaan ikan, sistem jaminan mutu, dan keamanan hasil perikanan⁶⁴;
4. Memiliki/mengoperasikan kapal penangkap ikan tanpa perizinan berusaha, baik untuk kapal Indonesia maupun asing⁶⁵;
5. Memiliki/mengoperasikan kapal penangkap ikan tidak membawa perizinan berusaha, baik untuk kapal Indonesia maupun asing⁶⁶;
6. Memiliki/mengoperasikan kapal pengangkut ikan tidak memenuhi perizinan berusaha⁶⁷;

61 Pasal 23 angka 28 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja menghapus Pasal 73 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

62 Pasal 20 Angka 9 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 49 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan

63 Pasal 19 angka 28 Rancangan Undang-Undang Cipta mengubah Pasal 75 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

64 Pasal 28 angka 23 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 28 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

65 Pasal 28 angka 25 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 93 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

66 Pasal 28 angka 25 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 93 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

67 Pasal 28 angka 26 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 94 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

7. Membangun, mengimpor, atau memodifikasi kapal perikanan yang tidak mendapatkan persetujuan terlebih dahulu⁶⁸;
8. Tidak mendaftarkan kapal perikanan sebagai kapal perikanan⁶⁹;
9. Tindakan dilakukan oleh nelayan kecil⁷⁰.

c. Pengaturan baru terkait sanksi pidana

Selain perubahan-perubahan yang dibahas sebelumnya, terdapat pasal baru (sebelumnya tidak diatur) yang mengatur mengenai penjatuhan sanksi pidana. Pasal-pasal tersebut adalah:

1. Memanfaatkan pulau kecil dalam rangka penanaman modal asing tanpa Perizinan Berusaha⁷¹;
2. Kapal asing melakukan pengangkutan ikan tanpa izin⁷².

d. Perubahan pada Ketentuan *Strict Liability*

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, ketentuan *strict liability* berlaku pada tindakan, usaha, dan/atau kegiatan yang menimbulkan ancaman serius terhadap lingkungan hidup akibat dari bahan berbahaya dan beracun (B3) yang diatur pada Pasal 88.⁷³ Perubahan yang dilakukan oleh RUU Cipta Kerja adalah:

1. Memasukkannya ke ranah pidana;
2. Merubah redaksional di Pasal 88.

Strict Liability atau asas pertanggungjawaban mutlak merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban perdata. Pertanggungjawaban perdata dalam penegakan hukum lingkungan merupakan instrumen hukum perdata untuk mendapatkan ganti kerugian dan biaya pemulihan lingkungan akibat pencemaran dan/atau perusakan lingkungan.⁷⁴ Di Indonesia, *strict liability*

68 Pasal 28 angka 27 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 95 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

69 Pasal 28 angka 28 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 96 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

70 Pasal 28 angka 32 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja mengubah Pasal 100B Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009

71 Pasal 19 angka 27 Rancangan Undang-Undang Cipta

72 Pasal 28 angka 26 ayat (3) Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja

73 Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

74 Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: ICEL, 2001), hlm. 301

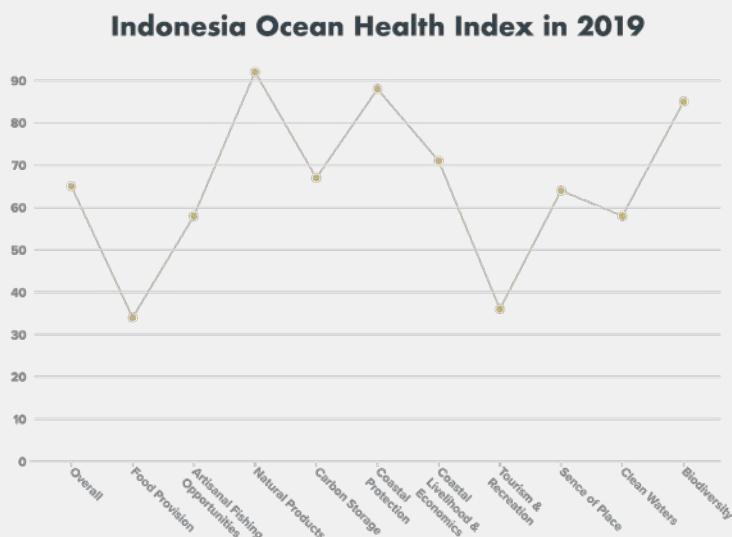
sering kali diartikan sebagai pertanggungjawaban tanpa kesalahan (*liability without fault*).⁷⁵

V. KONDISI KELAUTAN DAN PERIKANAN INDONESIA

Sebelum membahas proyeksi dampak perubahan-perubahan yang diatur pada RUU Cipta Kerja terhadap sektor kelautan, perlu dibahas terlebih dahulu kondisi kelautan di Indonesia saat ini.

Ocean Health Index

Berdasarkan *Ocean Health Index*⁷⁶, Indonesia menempati peringkat ke-137 dari 221 negara untuk tingkat kesehatan lautnya di tahun 2019. Skor Indonesia, yaitu 65 dari 100, berada di bawah rata-rata dunia, yaitu 71. Kajian ini dilakukan dengan menilai beberapa aspek, yakni laut sebagai sumber makanan, kesempatan untuk artisanal fishing, pemanfaatan produk kelautan lainnya bukan untuk makanan, penyimpanan karbon (*carbon storage*), kehidupan dan kesejahteraan masyarakat pesisir, pariwisata dan rekreasi, perlindungan spesies dan wilayah tertentu, ketersediaan air bersih, dan keanekaragaman.



Grafik 3. Ocean Health Index Indonesia dari tahun 2015 sampai 2019 (Sumber: <http://www.ocean-healthindex.org/region-scores/scores/indonesia>, diolah oleh IOJI)

75 Andri Gunawan Wibisana, "Dalih Bencana Alam dan Pertanggungjawaban Perdata dalam Kasus Lingkungan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-41, No.1* (2011), hlm. 128

76 Ocean Health Index, "Indonesia", <http://www.oceanhealthindex.org/region-scores/scores/indonesia>, diakses pada 1 Juli 2020

Skor Indonesia yang masih rendah tentunya sangat disayangkan, menimbang besarnya ketergantungan Negara Indonesia terhadap keberlanjutan ekosistem dan sumber daya kelautan. Terlebih lagi, jika dibandingkan dengan hasil kajian *Ocean Health Index* terhadap Indonesia di tahun 2015, terdapat beberapa aspek yang justru mengalami penurunan di tahun 2019.

Kondisi Terumbu Karang, *Seagrass*, dan *Mangrove* Indonesia

Terumbu karang, padang lamun (*seagrass*), dan *mangrove* merupakan tiga komponen yang membuat wilayah laut, khususnya pesisir, menjadi subur dan produktif. Ketiganya memiliki peran yang sangat penting. Fungsi ketiganya, antara lain, adalah sebagai pelindung ekosistem pantai, penghasil oksigen, berperan penting pada kehidupan berbagai jenis makhluk hidup, objek wisata, dan penyerap karbon dioksida. Bahkan, diketahui bahwa kemampuan penyerapan karbon dioksida oleh laut lebih besar daripada hutan. Padang lamun yang luasnya sekitar 150.000 ha mampu menyerap karbon dioksida sebesar 992,67 kilo ton setiap tahunnya⁷⁷.

Di sisi lain, banyak kegiatan pembangunan di sekitar pesisir yang telah mengorbankan kesuburan terumbu karang, padang lamun, dan *mangrove*. Berdasarkan hasil peninjauan kondisi terumbu karang di 1.067 *sites* di Indonesia tahun 2017, ditemukan bahwa 36.18% ada pada kondisi buruk, 34.3% kondisi moderate, 22.96% kondisi baik, dan 6.56% kondisi sangat baik.⁷⁸ Sementara itu, hasil pengamatan Coremap-CTI dan LIPI di tahun 2017 menunjukkan bahwa secara umum persentase tutupan lamun di Indonesia yang dihitung dari 166 stasiun pengamatan adalah 41,79%. Dengan persentase tersebut, maka status padang lamun di Indonesia termasuk dalam kondisi kurang sehat.⁷⁹ Berdasarkan data tahun 2017 juga, Indonesia memiliki wilayah *mangrove* dengan luas 3.489.140,68 ha, atau 23% dari total wilayah *mangrove* dunia. Dari luas tersebut, sebesar 1.671.140,75 berada pada kondisi baik, sementara 1.817.999,93 kondisinya tidak baik.⁸⁰

77 LIPI, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Coremap-CTI, "Potensi Cadangan dan Serapan Karbon Ekosistem Mangrove dan Padang Lamun di Indonesia", <http://oseanografi.lipi.go.id/haspen/01.%20Summary%20for%20policy%20maker-layout-20%20Juli-versi%20alfa%201.0%20release.pdf>, diakses pada 2 Juli 2020

78 Tri Aryono Hadi, et al., *Status Terumbu Karang Indonesia 2018*, (Jakarta: Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2017), hlm. 13

79 Udhi Eko Hernawan, et al., *Status Padang Lamun Indonesia 2017*, (Jakarta: Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2017), hlm. 17

80 PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Miliki 23% Ekosistem Mangrove Dunia, Indonesia Tuan Rumah Konferensi Internasional Mangrove 2017", http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/561, diakses pada 2 Juli 2020

Data-data tersebut menunjukkan bahwa Indonesia masih memiliki tantangan yang sangat besar untuk memastikan lautnya dalam kondisi baik. Jika tidak hati-hati, permasalahan yang ada dapat menjadi lebih parah.

Kondisi Perikanan Indonesia

Berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 50/KEPMEN-KP/2017, jumlah potensi sumber daya perikanan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPP NRI) sebesar 12.541.438 ton. Nilai tersebut merupakan peningkatan dari tahun-tahun sebelumnya. **Akan tetapi, beberapa komoditas perikanan di beberapa WPP NRI ada pada kategori merah (over-exploited).**⁸¹ Artinya, jika tidak dikelola dengan baik, komoditas/spesies perikanan tertentu akan mengalami kepunahan akibat dari penangkapan yang berlebihan.

Selain permasalahan pada sumber daya perikananannya, sektor perikanan juga dihadapkan dengan tantangan untuk meningkatkan tingkat kepatuhan pelaku usahanya. Di tahun 2018, Kementerian Kelautan dan Perikanan melaporkan bahwa terdapat 1.636 kapal berukuran di atas 30 GT melanggar wilayah tangkap ikan.⁸² Berdasarkan reuiu yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan terhadap Laporan Kegiatan Usaha dan Laporan Kegiatan Penangkapan pada tahun 2017-2018, terdapat sekitar 1,2 juta ton hasil tangkapan yang tidak dilaporkan oleh pelaku usaha.⁸³

VI. MEWUJUDKAN SUSTAINABLE OCEAN ECONOMY

Melihat kondisi yang dijelaskan di atas, sudah sepatutnya prinsip keberlanjutan (*sustainability*) diperhatikan dalam pengelolaan sektor kelautan dan perikanan

81 Lampiran Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 50/KEPMEN-KP/2017 tentang Estimasi Potensi, Jumlah Tangkapan yang Diperbolehkan, dan Tingkat Pemanfaatan Sumber Daya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia

82 Katadata, "KKP: 1.636 Kapal Langgar Wilayah Tangkap Ikan", <https://katadata.co.id/ekarina/berita/5e9a55d5ed689/kkp-1636-kapal-langgar-wilayah-tangkap-ikan>, diakses pada 1 Agustus 2020

83 Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Kebijakan dan Kinerja Pembangunan Perikanan Tangkap", <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/kkp/DATA%20KKP/2019/Materi%20Konpers%20dan%20Halbil%20MKP/20190704%20Papararan%20Dirjen%20PT%20pada%20Presscon%20KKP%20r2.pdf>, diakses pada 1 Agustus 2020

di Indonesia. Laut yang dikelola secara berkelanjutan akan menghasilkan aset ekonomi yang besar. WWF telah melakukan kajian yang menghitung estimasi aset laut dunia.⁸⁴

BOX 2. ASET LAUT DUNIA

Jika dikelola secara berkelanjutan, laut memiliki nilai ekonomi yang sangat tinggi. Menurut WWF, aset laut dunia paling tidak sebesar US\$ 24 triliun, dengan *gross marine product* (nilai ekonomi laut pertahunnya) sebesar US\$ 2.5 triliun. Nilai aset laut dunia tersebut bahkan jauh lebih besar dibandingkan dengan empat negara pemilik *sovereign wealth fund* terbesar dunia, yakni Norwegia, Abu Dhabi, Saudi Arabia, dan Tiongkok yang mencapai yang akumulasinya hanya US\$ 3 triliun.

Menyadari pentingnya upaya global untuk mewujudkan *sustainable ocean economy*, Norway pada tahun 2017 memprakarsai pembentukan *High Level Panel for a Sustainable Ocean Economy* yang beranggotakan 14 kepala negara, termasuk Presiden RI.

Menyadari pentingnya pengelolaan laut secara berkelanjutan untuk mengoptimalkan ekonomi kelautan, istilah *sustainable ocean economy* atau *sustainable blue economy* mulai dikenal. Konsep ini memiliki keterkaitan yang kuat dengan konsep pembangunan berkelanjutan. Perhatian dunia terhadap pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan terus meningkat sejak *Earth Summit* tahun 1992. Sampai akhirnya, di tahun 2015, Perserikatan Bangsa-Bangsa mengadopsi *Sustainable Development Goals (SDG) 14: life below water*.⁸⁵ SDG 14 menetapkan beberapa target yang harus dicapai dunia untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dari sektor kelautan.

Definisi *Sustainable Ocean Economy* atau *Sustainable Blue Economy* sendiri merupakan ekonomi berbasis kelautan yang memberikan manfaat sosial dan ekonomi untuk generasi sekarang dan generasi mendatang, dengan memfokuskan kontribusi pada keamanan pangan, pengentasan kemiskinan, mata pencaharian, pendapatan, pekerjaan, kesehatan, keselamatan, kesetaraan, dan stabilitas politik.⁸⁶ *Sustainable Ocean Economy* bertujuan untuk mengembalikan, melindungi, dan memelihara keanekaragaman, produktivitas, ketahanan, fungsi inti, dan nilai intrinsik ekosistem laut untuk mengamankan stabilitas ekonomi dan sosial dari waktu ke waktu.⁸⁷

84 Ove Hoegh-Guldberg, *Reviving the Ocean Economy*, (Switzerland, WWF International, 2015), hlm. 7

85 Nathan J. Bennett, "Towards a Sustainable and Equitable Blue Economy", *Nature Sustainability* (2019)

86 World Wide Fund, "Principles for Sustainable Blue Economy", https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_marine_briefing_principles_blue_economy.pdf, diakses pada 17 Juli 2020.

87 *Ibid.*

Untuk menciptakan *Sustainable Ocean Economy*, terdapat dua elemen dasar yang diperlukan. Pertama adalah upaya untuk melindungi dan, jika diperlukan, memulihkan. Elemen kedua adalah mengoptimalkan peluang peningkatan aktivitas ekonomi yang sesuai dengan prinsip keberlanjutan melalui inovasi-inovasi yang baru.

Jika elemen pertama dilakukan, stok ikan yang hampir habis akan diberi kesempatan untuk pulih dan pada akhirnya dapat memberikan nilai ekonomi yang lebih tinggi dan berkelanjutan. Jika dilindungi dan dipulihkan, ekosistem pesisir seperti terumbu karang dan *mangrove* dapat memberikan manfaat perlindungan pesisir yang meningkat dari gelombang badai dan kenaikan permukaan air laut.⁸⁸

Sebagai contoh, sebuah studi mengatakan bahwa upaya pemulihan (*rebuilding*) stok ikan dunia akan menghasilkan peningkatan nilai ekonomi sebesar US\$ 600 milyar sampai US\$ 1,4 triliun.⁸⁹ Contoh lainnya, studi terhadap perikanan di Indonesia memproyeksikan bahwa tanpa penekanan/pengurangan *fishing effort* melalui *penutupan open access* dan pengaturan *domestic licensing* yang dibarengi dengan upaya pemberantasan IUU fishing, hasil tangkapan *skipjack tuna* di tahun 2035 akan berkurang sampai 26% dari tahun 2015. Sebaliknya, jika *fishing effort* ditekan ke batas keberlanjutan dan dibarengi dengan pemberantasan IUU fishing, maka hasil tangkapan *skipjack tuna* akan meningkat sebesar 25% di tahun 2035.⁹⁰

Berbagai upaya tersebut harus dibarengi dengan melaksanakan elemen yang kedua, yakni peningkatan aktivitas ekonomi yang sesuai dengan prinsip keberlanjutan melalui inovasi-inovasi baru. Contohnya adalah inovasi off-shore wind dan tidal energy. Di sektor perikanan, contohnya adalah inovasi budidaya yang mengedepankan prinsip keberlanjutan dan mengurangi dampak terhadap lingkungan, sebagaimana tengah dikembangkan oleh Norway.⁹¹

Tanpa konsep sustainable development dan sustainable ocean economy, dengan terus meningkatnya tingkat eksploitasi, nilai ekonomi kelautan akan berkurang seiring dengan berjalannya waktu. Sehingga, untuk memanfaatkan aset laut dalam mendorong pertumbuhan ekonomi,

88 Andrew Hudson, "Blue Economy: A Sustainable Ocean Economic Paradigm", <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2018/blue-economy-sustainable-ocean-economic-paradigm.html>, diakses pada 17 Juli 2020.

89 Ussif Rashid Sumaila, "Benefits of Rebuilding Global Marine Fisheries Outweigh Costs", *PLoS ONE Vol. 7, No. 7* (2012), hlm. 1

90 Christopher Costello, et al. "Reform, Investment, and Risk in Indonesian Fisheries", *Brosur Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan* (2016)

91 DNV GL for the Center for the Ocean and the Arctic, *Sustainable Blue Economy in the Norwegian Arctic*, (2019), hlm. 32

Indonesia tidak memiliki pilihan lain selain menerapkan *sustainable development* di sektor kelautan atau *sustainable ocean economy*.

VII. IMPLIKASI RUU CIPTA KERJA TERHADAP SEKTOR KELAUTAN DAN PERIKANAN

Dengan perubahan-perubahan yang diatur pada RUU Cipta Kerja, terdapat empat hal yang perlu diperhatikan agar RUU Cipta Kerja tidak menimbulkan implikasi negatif yang dapat menghambat pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan dan perikanan.

Kaitannya dengan *Governance* dan Kesiapan Kelembagaan

Jika *governance* dan kelembagaan belum siap, perubahan dalam RUU Cipta Kerja justru dapat memperburuk permasalahan yang sudah ada.

a. Implikasi dari Penarikan Kewenangan ke Pemerintah Pusat Jika Tidak Didukung dengan *Good Governance*

Sebagaimana telah dijelaskan di bagian V, kewenangan perizinan ditarik ke pemerintah pusat oleh RUU Cipta Kerja. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri.⁹² Melihat arah kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Atap⁹³ dan *Online Single Submission*⁹⁴, kewenangan perizinan ini akan dipegang oleh lembaga terkait yang bertanggungjawab langsung kepada Presiden, yakni Badan Koordinasi Penanaman Modal.

Hal ini akan menyebabkan pembebanan tanggung jawab ke pemerintah pusat menjadi sangat besar. **Sentralisasi kewenangan ini berpotensi untuk menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*).** Untuk memastikan hal tersebut tidak terjadi, pemerintah pusat

92 Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

93 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

94 Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha

perlu mengimplementasikan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam menjalankan tugasnya. Permasalahan yang dihadapi saat ini, tata kelola pemerintahan yang baik belum sepenuhnya menjadi budaya birokrasi di Indonesia, sebagaimana tergambar pada *World Governance Indicators*-- Indonesia (terakhir tahun 2018).

Indicator	Governance (-2.5 to 2.5)
Voice and Accountability	0.18
Political Stability and Absence of Violence/Terrorism	-0.53
Government Effectiveness	0.18
Regulatory Quality	-0.07
Rule of Law	-0.31
Control of Corruption	-0.25

BOX 3. ELEMEN-ELEMEN GOOD GOVERNANCE

Berdasarkan UNDP⁹⁶, elemen *good governance* meliputi:

1. Partisipasi;
2. Rule of law;
3. Transparansi;
4. Responsivitas;
5. Orientasi berdasarkan konsensus;
6. Kesetaraan/keadilan;
7. Efektivitas dan efisiensi;
8. Akuntabilitas; dan
9. Visi yang strategis.

Selain itu, tanpa *good governance*, sentralisasi kewenangan ini dapat menyebabkan buruknya pelayanan publik dan berimplikasi pada stagnasi pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik harus dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.⁹⁷ **Salah satu tantangan yang dapat**

95 World Bank, "World Governance Indicators", <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, diakses pada 1 Agustus 2020

96 United Nations Centre for Human Settlements, *Regional High-Level Meeting in Preparation for Istanbul+5 for Asia and the Pacific*, (Japan: UN HABITAT Fukuoka Office, 2001), hlm. 13

97 Penjelasan Pasal 4 huruf l Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

timbul akibat sentralisasi kewenangan perizinan adalah aksesibilitas pelaku usaha yang sebelumnya mengurus izin di daerahnya masing-masing. Sebagai salah satu prinsip *good governance*, pemerintah harus memastikan adanya keadilan/kesetaraan kesempatan bagi masyarakat, salah satunya untuk memenuhi persyaratan-persyaratan berusaha. Pemerintah pusat harus dapat memastikan sistem perizinan dapat dijangkau oleh semua kalangan masyarakat di seluruh penjuru Indonesia. Pada bagian ‘menimbang’ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Sentralisasi kewenangan dapat menghambat tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada RUU Cipta Kerja, penarikan kewenangan ke pemerintah pusat tidak hanya dilakukan untuk kewenangan perizinan saja. Kewenangan pemerintah pusat dalam perencanaan tata ruang juga menjadi lebih besar. Jika pemerintah pusat tidak menjamin partisipasi publik yang merupakan salah satu elemen dari *good governance* pada tahap perencanaan, maka pengelolaan tata ruang laut dapat dilakukan secara sewenang-wenang tanpa memperhatikan dampaknya terhadap masyarakat dan ekosistem laut.

Selain itu, penarikan kewenangan ke pemerintah pusat akan menempatkan pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana kewenangan pemerintah pusat (dekonsentrasi). Prof. Dr. Tommy Purwaka⁹⁸ berpendapat dampak pelemahan otonomi daerah, RUU Cipta Kerja ini menjadi rentan diajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi karena **bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945, utamanya yang berkaitan dengan otonomi nyata, luas, dan bertanggung jawab, serta melemahkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.**

b. Implikasi dari Kelembagaan yang Belum Siap

Selain *good governance*, implementasi RUU Cipta Kerja juga harus didukung oleh kelembagaan yang kuat. Contohnya, perubahan sistem perizinan menjadi *risk-based approach* harus didukung dengan kelembagaan yang kuat dan kredibel. Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, instrumen kontrol dan intensitas pengawasan akan bergantung pada tingkat risiko

98 Wawancara dengan Prof. Dr. Tommy Purwaka pada 17 Agustus 2020 melalui zoom.

kegiatan usaha. Semakin tinggi tingkat risikonya, semakin ketat kontrol dan pengawasannya, begitu juga sebaliknya. Konsekuensinya, kesalahan dalam penentuan tingkat risiko kegiatan akan mengancam keberlanjutan sumber daya alam.

Jika tidak ada standar penentuan tingkat risiko yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan, penentuan risiko cenderung subjektif dan rentan dipertanyakan oleh masyarakat. Sebagai contoh, kegiatan perikanan tangkap dapat dianggap sebagai kegiatan berisiko rendah⁹⁹ dibandingkan dengan kegiatan lain seperti kegiatan pemanfaatan mineral dan batu bara (minerba) dan minyak dan gas bumi (migas). Konsekuensinya, kontrol dan pengawasan terhadap kegiatan perikanan tangkap menjadi lebih rendah. Padahal, ketidakpatuhan dan kurangnya kontrol pemanfaatan di sektor perikanan tangkap dapat menyebabkan kerugian yang sangat besar (*chronic overfishing*). Diperkirakan kegiatan penangkapan ilegal di Indonesia menyebabkan kerugian sebesar US\$ 4 milyar setiap tahunnya.¹⁰⁰

Risk-based approach merupakan metode yang sudah digunakan di beberapa negara, termasuk Inggris dan Amerika Serikat. Berdasarkan pengalaman dari negara-negara yang telah menerapkan metode ini, terdapat berbagai tantangan besar yang dihadapi. Tantangan tersebut termasuk kapasitas lembaga penilai, pengumpulan bukti-bukti yang akan digunakan sebagai dasar pertimbangan, dan kriteria dalam pengambilan keputusan. Selain itu, tantangan lainnya adalah membuat metode yang efektif untuk tetap menjamin pelibatan publik dalam proses pengambilan keputusan.¹⁰¹

Dikaitkan dengan kondisi di Indonesia saat ini, terdapat beberapa catatan terhadap rencana penerapan *risk-based approach* di Indonesia:

1. *Best practices* penerapan *risk-based approach* di negara lain belum jelas;
2. Belum pernah ada lembaga yang berkewenangan mengatur risiko secara holistik di Indonesia;
3. Terdapat tantangan besar pada kesiapan *database*;
4. Penerapan suatu konsep yang belum dipahami secara mendalam dan

99 Presentasi Direktur Jenderal Pengelolaan Ruang Laut yang berjudul "Perizinan Berusaha Berbasis Risiko" pada seminar online "RUU (*Omnibus Law*) Cipta Kerja dan Pembangunan Kelautan Berkelanjutan" yang diselenggarakan oleh Indonesia Ocean Justice Initiative pada 22 Juni 2020.

100 Cabral, R.B., et al., "Rapid and Lasting Gains from Solving Illegal Fishing". *Nat Ecol Evol* 2: (2018), hlm. 650-658.

101 Henry Rothstein & Phil Irving, "The Risks of Risk-based Regulation: Insights from the Environmental Policy Domain", *Environmental International* 32 (2006), hlm. 1064

tepat berpotensi menyebabkan penyalahgunaan konsep ini.¹⁰²

Lembaga penilai risiko, termasuk komposisi keanggotaannya menjadi elemen penting untuk menilai apakah sistem *risk-based approach* dapat dilaksanakan secara efektif. RUU Cipta Kerja maupun Naskah Akademiknya belum mengatur mengenai lembaga penilai dimaksud. Pengaturan lebih lanjut mengenai implementasi *risk-based approach* dijelaskan dalam RUU Cipta Kerja diatur di Peraturan Pemerintah.

BOX 4. RISK-BASED MANAGEMENT DI INGGRIS

Pemerintah Inggris menggunakan dokumen *The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts* yang diterbitkan oleh HM Treasury dan *Government Finance Function* sebagai buku panduan implementasi risk management (*risk culture*). Orange Book memang bukan merupakan dokumen untuk *risk-based approach licensing*. Namun, prinsip-prinsip dalam *Orange Book* dapat dijadikan acuan. Menurut Yudistira Hendra Permana dan Rimawan Pradipto¹⁰³ prinsip-prinsip penting yang diatur antara lain adalah:

1. *Governance* dan *leadership* merupakan bagian yang esensial;
2. *Risk management* dilakukan secara kolaboratif, menggunakan data terbaik, dan melibatkan pakar terbaik;
3. *Continuous improvement* harus terus dilakukan melalui pembelajaran dan pengalaman.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, perekonomian nasional harus berdasarkan prinsip berkelanjutan & berwawasan lingkungan.

Orientasi *Sustainability* yang Lemah

Paradigma RUU Cipta Kerja sangat berorientasi pada *economic growth*. Naskah Akademik RUU Cipta Kerja tidak memberikan penjelasan mengenai *sustainable development*. Padahal, pembangunan ekonomi yang berdasarkan prinsip keberlanjutan merupakan suatu keharusan yang diatur dalam UUD 1945¹⁰⁴.

Kondisi laut Indonesia saat ini, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, menunjukkan adanya tantangan yang besar untuk menjaga keberlanjutan

102 Yudistira Hendra Permana dan Rimawan Pradipto, "Perizinan Berbasis Risiko; Kerancuan Berfikir Omnibus Law Cipta Kerja", https://www.researchgate.net/publication/339780801_Perizinan_Berbasis_Risiko_Kerancuan_Berfikir_Omnibus_Law_Cipta_Kerja diakses pada 13 Agustus 2020

103 *Ibid.*

104 Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ekosistem dan sumber daya kelautan Indonesia. Sesuai dengan konsep *sustainable ocean economy*, pemulihan perlu dilakukan agar pemanfaatan sumber daya alam dapat dilakukan secara berkelanjutan. Jika tidak, pemanfaatan hanya dapat dilakukan untuk jangka pendek saja.

Terdapat beberapa hal dalam RUU Cipta Kerja yang berpotensi berdampak pada daya dukung ekosistem laut Indonesia.

a. Perubahan izin lingkungan menjadi persetujuan

Salah satu prinsip pembangunan keberlanjutan adalah prinsip pencegahan (*preventive principle*). Akan tetapi, RUU Cipta Kerja mengurangi esensi prinsip pencegahan ini dengan menghilangkan izin lingkungan. Izin lingkungan wajib mencantumkan secara detail persyaratan-persyaratan pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan untuk ditaati oleh pemegang izin, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kegiatan yang wajib AMDAL dan UKL/UPL diwajibkan untuk memiliki izin lingkungan, contohnya, usaha budidaya udang. **Tanpa adanya instrumen pencegahan yang ketat, ekosistem pesisir dan kehidupan masyarakat pesisir dapat terdampak.**

b. Pengecualian Rencana Tata Ruang dan/atau Rencana Zonasi Bagi Kebijakan Nasional yang Bersifat Strategis

Menurut RUU Cipta Kerja, untuk pemanfaatan laut yang berkaitan dengan kebijakan nasional yang bersifat strategis, seperti pengembangan infrastruktur, pengembangan wilayah, dan pengembangan ekonomi, Perizinan Berusaha dapat diberikan walaupun rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi belum ditetapkan. Selain itu, perencanaan pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil yang sudah ditetapkan pun dapat ditinjau kembali apabila terdapat rencana tata ruang dan/atau zonasi yang tidak sejalan dengan kebijakan nasional bersifat strategis.

Kebijakan ini mengabaikan esensi Rencana Tata Ruang dan Rencana Zonasi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, penyusunan tata ruang harus memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Selain itu, Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mengatur bahwa tata ruang merupakan salah satu instrumen pencegahan

Pertimbangan daya dukung ekosistem merupakan elemen yang penting dalam perencanaan tata ruang dan zonasi. Maka, pengabaian esensi instrumen ini dapat menyebabkan pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan Pasal 33 (4) UUD 1945 yang mengatur bahwa pembangunan harus berwawasan lingkungan.

pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup juga mengatur bahwa perencanaan tata ruang harus didasarkan pada Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang diamandemen oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, rencana Zonasi juga ditetapkan dengan mempertimbangkan daya dukung ekosistem. Sehingga, pengecualian kewajiban dan peninjauan kembali rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi untuk kebijakan nasional yang strategis tidak sejalan dengan hukum positif, yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. **Pengabaian esensi rencana tata ruang dan rencana zonasi bertentangan dengan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang mengatur bahwa pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya harus memenuhi persyaratan pengelolaan lingkungan. Dampak hal tersebut di atas berpotensi menimbulkan kerugian baik terhadap masyarakat maupun ekosistem.**

c. Penghapusan ketentuan mengenai Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan

Perubahan lain yang dapat mengurangi aplikasi elemen pembangunan berkelanjutan adalah penghapusan pasal yang mengatur mengenai komisi nasional yang mengkaji sumber daya ikan. Komisi ini, Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan, merupakan lembaga non-struktural independen yang memberikan rekomendasi kepada Menteri melalui penghimpunan dan penelaahan hasil penelitian/pengkajian mengenai sumber daya ikan dari berbagai sumber, termasuk bukti ilmiah yang tersedia (*best scientific evidence available*).¹⁰⁵ Keberadaan komisi ini mendorong peran sains dalam pengelolaan sumber daya perikanan.

Pentingnya peran sains dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan telah diakui dan dicantumkan pada *Report of the United Nations Conference*

¹⁰⁵ Pasal 2 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 30/PERMEN-KP/2016 tentang Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan

on *Environment and Development di Rio de Janeiro pada 1992 (Agenda 21)*. Dokumen ini menjelaskan bahwa *scientific knowledge* harus digunakan untuk mendukung pemenuhan target-target pembangunan berkelanjutan. Salah satunya adalah melalui *scientific assessment* yang dapat mengkaji kondisi saat ini dan proyeksi masa depan untuk dijadikan sebagai pertimbangan perumusan kebijakan.¹⁰⁶ Penghapusan pasal mengenai peran Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan bertentangan dengan penjelasan laporan tersebut, sehingga dapat menghambat tercapainya target-target pembangunan berkelanjutan di sektor perikanan. Catatan lainnya, kewenangan untuk menetapkan jumlah tangkapan yang diperbolehkan dialihkan dari Menteri Kelautan dan Perikanan ke Pemerintah Pusat (Presiden) tidak tepat. Menteri merupakan pembantu Presiden dan sebagai lembaga teknis yang mumpuni untuk mengelola perikanan. Pengaturan pengalihan kewenangan yang sebelumnya berada di tangan Menteri Kelautan dan Perikanan ke Pemerintah Pusat, mengakibatkan ketidakpastian apakah kewenangan akan didelegasikan ke Menteri teknis. Pertanyaan berikutnya, **pada saat Pemerintah Pusat menentukan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (total allowable catch/TAC), apa dasar pertimbangan keilmuan untuk menentukan TAC tersebut setelah Komnaskajiskan dihapuskan?**

Code of Conduct for Responsible Fisheries yang dikeluarkan oleh FAO pada tahun 1995 juga menekankan pentingnya penggunaan *best scientific evidence available* dalam menetapkan kebijakan pengelolaan perikanan.

BOX 5. KINERJA INDONESIA DALAM MENCAPI TARGET-TARGET SDG 14

Target-target pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan diatur dalam *Sustainable Development Goals (SDG) 14: life below water*. Kinerja Indonesia dalam mencapai target-target SDG 14 masih dalam kategori *significant challenges*.¹⁰⁷ Artinya, Indonesia masih jauh dari pencapaian target-target itu.

d. Penyederhanaan perizinan

Sebagaimana telah disebutkan di bagian III, pemangkasan proses perizinan diperlukan untuk mengatasi kompleksitas perizinan yang menghambat

¹⁰⁶ Paragraph 35.3 of the Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992): "Scientific knowledge should be applied to articulate and support the goals of sustainable development, through scientific assessments of current conditions and future prospects for the Earth system. Such assessments, based on existing and emerging innovations within the sciences, should be used in the decision-making process and in the interactive processes between the sciences and policy-making."

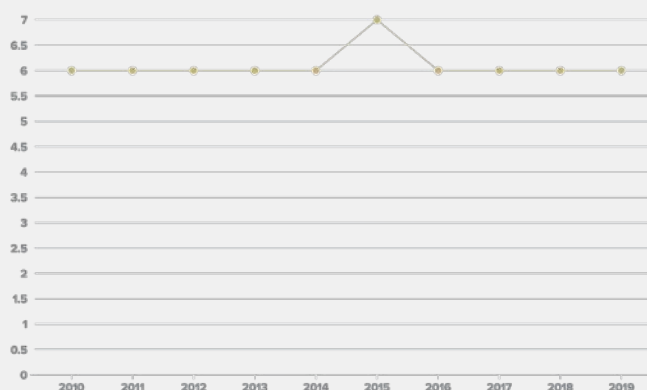
¹⁰⁷ SDGIndex, "Sustainable Development Report 2020", <https://www.sdgindex.org/>, diakses pada 20 Mei 2020

pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi, *environmental safeguards* (perlindungan lingkungan) harus tetap dipertahankan. Dengan izin yang lebih sederhana, dikhawatirkan RUU Cipta Kerja akan mendorong ekspansi usaha besar-besaran di daerah pesisir dan ruang laut. **Tanpa mempertimbangkan daya dukung ekosistem, tidak akan ada kontrol atau kendali yang dapat menjaga tingkat pemanfaatan.** RUU Cipta Kerja tidak mengatur mengenai mekanisme koordinasi yang kuat antara pemegang kewenangan izin (yang berada di lembaga yang bertanggungjawab langsung ke Presiden, seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal) dengan kewenangan pengelolaan (yang dipegang oleh Menteri) untuk memastikan adanya fungsi kontrol dan kendali agar pemanfaatan tidak melebihi *sustainability limit*.

Berkurangnya Pelibatan Masyarakat dan Keberpihakan terhadap Masyarakat yang Termarjinalkan dan Harus Dilindungi

Pelibatan masyarakat merupakan keharusan konstitusi (*constitutional imperative*), salah satu elemen dari *good governance*, dan prasyarat pembangunan berkelanjutan¹⁰⁸. Tingkat partisipasi masyarakat dapat diukur dari *Democracy Index*. Pada tahun 2019, skor *Democracy Index* Indonesia adalah 6.48 (dari 10) dengan peringkat ke-64 dari 167 negara. Nilai ini merupakan nilai terendah nomor dua selama satu dekade. Nilai yang terendah terjadi pada tahun 2017 dan 2018, yakni 6.39.¹⁰⁹

Indonesia's Democracy Index



Grafik 4. *Democracy Index* Indonesia dari tahun 2010 sampai 2019 (Sumber: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>, diolah oleh IOJI)

108 United Nations, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UNGA A/Res/70/1, 21 Oktober 2015.

109 The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2019", <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>, diakses pada 15 Juli 2020

Khusus untuk sektor lingkungan hidup (*Environmental Democracy Index*), Indonesia menduduki peringkat ke 16 dari 70 negara dengan skor 1.80.¹¹⁰ Salah satu faktor yang mendukung peringkat yang cukup baik tersebut adalah kualitas aturan yang membuka ruang partisipasi publik. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memberikan ruang peran serta masyarakat yang begitu luas. Terdapat 18 pasal dan 48 jenis jaminan dan pemberdayaan terkait peran serta masyarakat dalam undang-undang ini. Pelibatan masyarakat sendiri sudah diadopsi pada kultur birokrasi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sejak 1978 (sejak Mantan Menteri Emil Salim menjabat sebagai Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup Indonesia).

Salah satu bentuk pelibatan masyarakat yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah partisipasi publik dalam proses AMDAL. Pelibatan masyarakat pada proses AMDAL dilakukan di dua tahap. Pertama, pada tahap penyusunan dokumen AMDAL. Kedua, pada tahap penilaian melalui Komisi Penilai AMDAL. Dalam tahap penyusunan, undang-undang mewajibkan pelibatan masyarakat dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan (*prior informed participation*). Dalam tahap ini, masyarakat didefinisikan secara luas, yaitu masyarakat yang terkena dampak, pemerhati lingkungan hidup, dan yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL.

Di tahap penilaian, masyarakat juga memegang peran yang penting. Komisi Penilai AMDAL beranggotakan: (1) instansi lingkungan hidup; (2) instansi teknis terkait; (3) pakar di bidang pengetahuan yang terkait dengan jenis usaha/kegiatan yang sedang dikaji; (4) pakar yang terkait dengan dampak yang diperkirakan timbul dari usaha/kegiatan; (5) wakil dari masyarakat yang terdampak; (6) dan organisasi lingkungan hidup.

Melihat komposisi di atas, Komisi Penilai AMDAL dan pendefinisian masyarakat secara luas pada tahap penyusunan dokumen AMDAL dapat dikualifikasi sebagai bentuk partisipasi publik yang terkuat (*citizen control*) pada delapan tangga partisipasi menurut Sherry Arnstein.

Akan tetapi, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, ruang partisipasi publik diperkecil oleh RUU Cipta Kerja. Salah satu wujud dari pengurangan esensi partisipasi publik adalah penghapusan Komisi Penilai AMDAL. Hal ini kemudian

¹¹⁰ Environmental Democracy Index, "Environmental Democracy Index", <https://environmentaldemocracyindex.org/>, diakses pada 15 Juli 2020

menimbulkan pertanyaan siapa yang akan menilai AMDAL, bagaimana tahap partisipasi publik dalam dilakukan di tahap penilaian, dan apakah kredibilitasnya dapat dijamin. Pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan AMDAL pun, berdasarkan RUU Cipta Kerja, hanya terbatas pada masyarakat yang terkena dampak langsung.

Seharusnya, partisipasi masyarakat dibuka secara luas, tidak hanya kepada masyarakat terdampak, tetapi juga masyarakat terkena pengaruh dan organisasi lingkungan/atau pemerhati lingkungan. Pendefinisian yang tidak membatasi pada masyarakat terdampak secara langsung merupakan hal positif untuk memastikan agar peran serta mampu mempengaruhi proses pengambilan keputusan (*degree of citizen power*). **Pelibatan seperti ini dapat bermanfaat bagi masyarakat yang berpotensi menjadi korban maupun terhadap ekosistem secara keseluruhan.**

Selain itu, dengan adanya penyederhanaan proses penetapan rencana tata ruang dan pemberlakuan batas waktu yang ketat, pemerintah akan dihadapkan dengan tantangan untuk memastikan pelibatan masyarakat yang hakiki dalam prosesnya. Mekanisme partisipasi dan kesiapan birokrat harus diperhatikan agar pelibatan masyarakat tidak dikorbankan. Peran masyarakat merupakan elemen yang penting pada proses rencana tata ruang karena akan berpengaruh keberlangsungan kehidupan masyarakat sekitar.

Berkurangnya pelibatan masyarakat dapat mengikis keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat yang termarginalkan, yakni masyarakat pesisir dan nelayan kecil yang hidupnya sangat bergantung pada ekosistem dan sumber daya alam di laut dan pesisir, dan masyarakat yang harus dilindungi, seperti Anak Buah Kapal (ABK) yang seringkali menjadi korban kerja paksa. Tidak ada perubahan pada RUU Cipta Kerja yang beresensi untuk meningkatkan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat pesisir dan nelayan kecil. Padahal, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam ada pada daftar undang-undang yang diubah oleh RUU Cipta Kerja. Definisi nelayan kecil yang diatur pada RUU Cipta Kerja pun menjadi tidak jelas dan dapat menimbulkan ketidakpastian penafsiran.

Perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam hanyalah pengaturan terkait dengan impor komoditas perikanan dan komoditas pergaraman. Seharusnya, dengan adanya kesempatan untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang ini melalui RUU Cipta

Kerja, pemerintah menguatkan keberpihakannya terhadap kelompok masyarakat tersebut. Jika pemberdayaan masyarakat termarjinalkan kurang diperhatikan dan keberpihakan pemerintah diberatkan pada pelaku usaha besar, maka hal ini dapat berimplikasi pada makin besarnya kesenjangan ekonomi dan *gini ratio* yang memburuk. Jika dibandingkan dengan beberapa tahun ke belakang, *gini ratio* di tahun 2020 lebih terkendali. *Gini ratio* di Maret 2020 berada pada kategori tingkat ketimpangan rendah.¹¹¹ **Jangan sampai kesenjangan sosial menjadi besar jika RUU Cipta Kerja lebih berpihak pada investor besar dan mengorbankan nasib masyarakat-masyarakat yang termarjinalkan dan perlu dilindungi.**

Efektivitas Pengawasan dan Penegakan Hukum Dapat Melemah

a. Lemahnya Pengawasan dan Pengawasan Kepatuhan

Dikaitkan dengan implementasi sistem perizinan berdasarkan risiko, jika peraturan mengenai pengawasan tidak diatur dengan jelas, maka dikhawatirkan pemerintah atau aparat penegak hukum akan kehilangan kemampuan untuk melakukan pendeteksian pelanggaran oleh kegiatan yang berisiko rendah atau menengah. Akibatnya, respon dan penghukuman terhadap pelanggaran tersebut tidak akan terjadi. Hal ini dapat menyebabkan banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh kegiatan berisiko kecil atau menengah yang jika diakumulasi dapat menimbulkan kerugian yang besar. Sebagai contoh, penangkapan ikan oleh kapal berukuran 10-30 GT mungkin akan dikategorikan sebagai kegiatan berisiko menengah atau rendah. Artinya, pengawasan tidak dilakukan intensif seperti yang berisiko tinggi. Padahal, kapal yang berukuran kurang dari 30 GT mencapai lebih dari 17.000¹¹². Jika kapal-kapal dengan jumlah yang banyak tersebut dibiarkan tanpa pengawasan, pelanggaran yang dilakukannya juga akan menimbulkan kerugian yang sangat besar.

Untuk menghindari hal tersebut dan agar penegakan hukum administratif dapat efektif, maka pengawasan sebaiknya tidak hanya dikunci pada kegiatan berisiko tinggi. Terdapat kegiatan-kegiatan berisiko rendah dan menengah yang dapat meningkat risikonya karena tidak diawasi dan

111 Badan Pusat Statistik, "Tingkat Ketimpangan Pengeluaran Penduduk Indonesia Maret 2020", <https://www.bps.go.id/website/images/Ketimpangan-Maret-2020-ind.jpg>, diakses pada 7 Agustus 2020

112 Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan

ada kegiatan-kegiatan berisiko rendah dan menengah yang secara kumulatif dapat menimbulkan kerugian yang besar jika tidak diawasi.

Sebagai solusi dari pengurangan intensitas pengawasan untuk kegiatan usaha berdampak rendah dan menengah, mekanisme pengawasan kepatuhan perlu diaktifkan. Sebagai contoh, Kementerian Kelautan dan Perikanan pada akhir tahun 2018 dan awal tahun 2019 telah menggunakan izin sebagai instrumen pengawasan kepatuhan. Laporan Kegiatan Usaha (LKU) dan Laporan Kegiatan Penangkapan/Pengangkutan (LKP) yang disampaikan oleh pelaku usaha direviu oleh Direktorat Jenderal Perikanan Tangkap Kementerian Kelautan dan Perikanan. Berdasarkan hasil reviu, kementerian kemudian meminta pelaku usaha untuk memperbaiki laporannya yang terindikasi *under-reported* atau bahkan *unreported*. Pelaku usaha yang tidak melakukan perbaikan laporan tidak akan diberikan perpanjangan izin SIPI/SIKPI. Hal ini secara efektif dapat meningkatkan kepatuhan pelaku usaha dalam hal pelaporan dan memberikan potensi pemasukan pajak sebesar Rp 3,4 triliun.¹¹³ Akan tetapi, sekarang izin tidak akan diberikan untuk semua kegiatan usaha, melainkan yang masuk ke dalam kategori berdampak tinggi saja. Hal ini akan menghilangkan peran izin sebagai instrumen pengawasan kepatuhan untuk kegiatan berdampak menengah dan rendah.

Sementara itu untuk kegiatan yang berdampak tinggi, dengan dipindahkannya kewenangan perizinan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan ke Pemerintah Pusat, dikhawatirkan sistem pengawasan kepatuhan akan menjadi tidak berfungsi. Mekanisme pengawasan kepatuhan tidak diperhatikan oleh RUU Cipta Kerja. Sehingga, sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, perlu ada sistem dan mekanisme koordinasi antara kementerian dengan lembaga penerbit izin agar izin tetap dapat dijadikan sebagai instrumen pengawasan kepatuhan.

Masih mengenai pengawasan, dihapusnya fungsi pengawasan oleh pemerintah daerah dan pemberian kewenangan kepada Menteri untuk melakukan pengawasan lapis kedua akan berimplikasi pada lemahnya pengawasan kepatuhan. Walaupun pemerintah mengatakan bahwa PP NSPK akan diterbitkan untuk mengatur mengenai hal ini, mekanisme pengawasan antara pusat dan daerah seharusnya dipertahankan di RUU Cipta Kerja.

113 Kementerian Kelautan dan Perikanan, "Kebijakan dan Kinerja Pembangunan Perikanan Tangkap", <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/kkp/DATA%20KKP/2019/Materi%20Konpers%20dan%20Halbi%20MKP/20190704%20Paparan%20Dirjen%20PT%20pada%20Presscon%20KKP%20r2.pdf>, diakses pada 1 Agustus 2020

OECD¹¹⁴ menjelaskan bahwa *best practices* pengawasan kepatuhan di beberapa negara memberikan peran signifikan pada pemerintah daerah. Salah satu alasannya adalah karena pemerintah daerah dapat lebih mudah melakukan *direct contact* dalam melakukan pengawasan.

b. Pengaturan Penjatuhan Sanksi yang Tidak Sempurna

Pembahasan selanjutnya adalah penjatuhan sanksi. Perubahan pengaturan sanksi di RUU Cipta Kerja menunjukkan adanya perubahan strategi penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah.

BOX 6. STRATEGI PENEGAKAN HUKUM

Menurut Albert Reiss¹¹⁵, terdapat dua strategi penegakan hukum, yakni :

1. Penegakan hukum yang menekankan pada pendekatan penataan (*compliance*)

Tujuan penegakan hukum melalui pendekatan *compliance* adalah untuk menjamin kepatuhan atau ketaatan dengan menggunakan perangkat atau cara untuk memastikan penataan tanpa harus menjatuhkan hukuman pidana bagi pelanggar. Terdapat 2 jenis strategi penegakan hukum jenis penataan/kepatuhan yaitu (1) melalui insentif untuk mendorong penataan dan (2) ancaman untuk memberlakukan hukuman kepada pihak yang berpotensi melanggar.

2. Penegakan hukum yang menekankan pada pendekatan penjeraman melalui penghukuman (*deterrence*)

Tujuan penegakan hukum dengan pendekatan *deterrence* adalah untuk menjamin ketaatan atau kepatuhan melalui cara-cara pendeteksian terhadap pelanggaran, menentukan pihak yang bertanggung jawab, dan menghukum secara pidana untuk mencegah pelanggaran ke depan, baik oleh pelaku maupun masyarakat luas.

Jika dikaitkan dengan teori Reiss (1984) terkait dengan strategi penegakan hukum, maka terlihat bahwa pemerintah berupaya untuk mengubah

114 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Ensuring Environmental Compliance Trends and Good Practices*, (OECD Publishing, 2009), hlm. 132

115 Albert J. Reiss Jr., "Consequences of Compliance and Deterrence Models of Law Enforcement for the Exercise of Police Discretion", *Law and Contemporary Problems* 47: 83-122 (1984), hlm. 90

pendekatan penegakan hukum yang mengutamakan pendekatan penjeratan (*deterrence*) menjadi penegakan hukum yang menekankan pada kepatuhan (*compliance*).

Akan tetapi, agar strategi ini dapat efektif, penjatuhan sanksi administratif harus didasari oleh standar/mekanisme yang tepat. Pengenaan sanksi juga harus didukung oleh aplikasi good governance. Adapun beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan efektivitas penegakan hukum administrasi antara lain:

1. Menerapkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang jelas, terutama terkait dengan sanksi administratif.
2. Meningkatkan kesadaran dan kemampuan pejabat pemerintah dalam melakukan penegakan hukum administrasi, termasuk kemampuan untuk melakukan pengawasan dan deteksi atas pelanggaran administrasi.
3. Meningkatkan transparansi dan integritas dalam pemerintahan.
4. Meningkatkan anggaran serta jumlah sumber daya manusia untuk melakukan pengawasan di lapangan.
5. Meningkatkan kesadaran serta keterlibatan publik untuk melakukan pengawasan.

Selain itu, pemerintah juga harus memiliki kemampuan yang dapat menjamin efektivitas penegakan hukum administratif, yakni:¹¹⁶

1. *Ability to detect* (kemampuan mendeteksi)
2. *Ability to respond* (kemampuan menanggapi)
3. *Ability to punish* (kemampuan menghukum)
4. *Ability to build perception* (kemampuan membangun persepsi no. 1, 2, dan 3 tersebut ada dan berfungsi).

Artinya, agar penegakan hukum dapat efektif, perubahan penjatuhan sanksi harus juga didukung dengan peningkatan kualitas aparat penegak hukum, mekanisme penjatuhan sanksi yang sesuai dan konsisten, faktor pendukung lain seperti anggaran yang cukup, dan kesadaran masyarakat untuk turut serta dalam pengawasan.

Perlu dipahami bahwa strategi penataan tidak bermaksud untuk mengesampingkan penjeratan melalui penjatuhan sanksi pidana. Sanksi

¹¹⁶ Mas Achmad Santosa, *Disertasi: Efektivitas Penegak Hukum Administrasi dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2014), hlm. 65

pidana tetap dibutuhkan agar dapat menimbulkan efek jera. Tanpa efek jera, penegakan hukum tidak akan efektif karena pelanggaran-pelanggaran hukum dapat terus terjadi dan berulang.

BOX 7. TUJUAN PENJATUHAN SANKSI

Dikaitkan dengan efektivitas penegakan hukum, penjatuhan sanksi dapat efektif jika sanksi yang dijatuhkan dapat mencapai tujuan dari sanksi itu sendiri. Menurut Macrocry¹¹⁷, terdapat enam tujuan dari penjatuhan sanksi, yakni:

1. *Aim to change the behavior of offender*
2. *Aim to eliminate any financial gain or benefit from non-compliance*
3. *Be responsive and consider what is appropriate for the particular offender and regulatory issue, which can include punishment and the public stigma that should be associated with a criminal conviction;*
4. *Be proportionate to the nature of the offence and the harm caused;*
5. *Aim to restore the harm caused by regulatory non-compliance, where appropriate; and*
6. *Aim to deter future non-compliance*

Dalam RUU Cipta Kerja, sanksi pidana dijadikan sebagai ‘obat terakhir’ yang dijatuhkan jika sanksi denda administratif tidak dibayarkan. Akan tetapi, pengaturan pada RUU Cipta Kerja tidak dapat disamakan dengan konsep *ultimum remedium*. Hal tersebut dikarenakan ketentuan RUU Cipta Kerja mengatur bahwa sanksi pidana diberlakukan saat sanksi denda administratif tidak dibayarkan, bukan berdasarkan pertimbangan apakah sanksi administratif sudah menimbulkan efek jera. Artinya, penjatuhan sanksi pidana tidak memperhatikan faktor apakah sanksi denda administratif sudah secara efektif mencapai tujuan penjatuhan hukum, contohnya tujuan untuk menghindari perbuatan yang sama, baik oleh pelaku yang sama atau berbeda. **Dengan begitu, penempatan sanksi pidana sebagai obat terakhir dapat menjadi tidak efektif.**

Terdapat beberapa sanksi pidana yang dipertahankan di RUU Cipta Kerja dan ada beberapa yang merupakan pasal sanksi pidana yang baru diberlakukan. Akan tetapi, RUU Cipta Kerja tidak menjelaskan secara (*clear*) apa sebenarnya tolak ukur pengkategorian tindakan-tindakan yang dijatuhkan

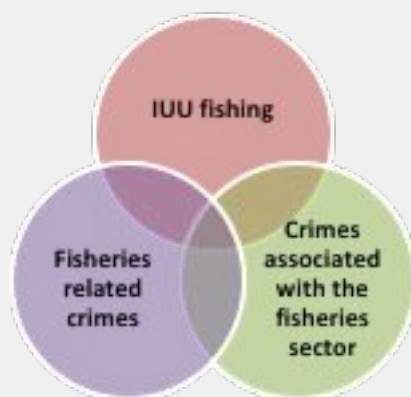
117 Macrocry, *Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law*, (Oxford: Hart Publishing, 2014)

sanksi administratif dan yang dijatuhkan sanksi pidana. Contohnya adalah:

Sanksi Denda Administratif	Perubahan RUU Cipta Kerja
Kapal penangkap ikan asing melakukan penangkapan tanpa izin	Kapal pengangkut ikan asing melakukan pengangkutan tanpa izin
Menangkap ikan tanpa izin (asing)	Tidak menyimpan alat tangkap di palka (asing)

Berdasarkan tabel di atas, tidak jelas apa sebenarnya indikator yang digunakan oleh RUU Cipta Kerja untuk menentukan tindakan mana yang harus dijatuhkan sanksi denda administratif dan sanksi pidana. Bahkan, tidak menyimpan alat tangkap di palka yang derajat kesalahannya lebih rendah daripada terbukti menangkap ikan tanpa izin dikenakan sanksi pidana.

Menurut Michel Faure dan Katarina Svatikova, penjatuhan sanksi administratif yang bersifat punitif, seperti denda administratif, dapat lebih optimal daripada sanksi pidana pada saat bahaya yang ditimbulkan kecil.¹¹⁸ **Sementara itu, sanksi pidana masih tetap dibutuhkan untuk tindakan-tindakan yang bahayanya besar,** seperti perusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Terdapat beberapa kondisi di mana hanya melalui sanksi pidana, biaya (dalam arti luas tidak terbatas moneter) yang harus dikeluarkan pelaku usaha dan pemerintah dalam menanggung konsekuensi bisa lebih besar daripada kerugian yang diakibatkan.¹¹⁹



Selain itu, penjatuhan sanksi administratif jangan sampai mengesampingkan penjatuhan pidana terhadap perbuatan lainnya yang terkait. Di sektor perikanan, praktek *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing* seringkali berhubungan dengan tindak pidana lainnya.

FAO dan UNODC memperkenalkan istilah *fisheries-related crimes* dan *crimes associated with the fisheries sector*.¹²⁰ *Fisheries-*

118 Michael G. Faure dan Katarina Svatikova, "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence from Western Europe", *Journal of Environmental Law*, Vol. 24:2 (2012), hlm. 258-259

119 ICEL, *Hukum dan Kebijakan Lingkungan dalam Poros Percepatan Investasi: Catatan terhadap Wacana Omnibus Law Cipta Lapangan Kerja*, (Jakarta: ICEL, 2020), hlm. 9

120 FAO, "Links between IUU Fishing and Other Crimes", <http://www.fao.org/iuu-fishing/background/links-between-iuu-fishing-and-other-crimes/en/>, diakses pada 20 Mei 2020

related crimes adalah tindak pidana yang berhubungan secara langsung dengan kegiatan penangkapan ikan. Tindak pidana ini dilakukan untuk melancarkan operasi IUU fishing dan untuk mendapat keuntungan yang lebih banyak dari kegiatan penangkapan ikan. Contohnya, pemalsuan dokumen izin. *Crimes associated with the fisheries sector* adalah tindak pidana yang tidak berhubungan langsung dengan kegiatan penangkapan ikan, tetapi menggunakan kegiatan penangkapan ikan sebagai sarana untuk melakukan tindak pidana lain. Contohnya, penyelundupan narkoba dengan menggunakan kapal ikan. Penjatuhan sanksi administratif jangan sampai membuat tindakan-tindakan terkait lainnya tersebut menjadi luput dari perhatian penyidik.

c. Kerancuan pada Pengaturan *Strict Liability*

Catatan lainnya terkait penegakan hukum adalah perubahan pada ketentuan *strict liability* yang diatur di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, *strict liability* yang diatur pada undang-undang tersebut dipindahkan ke ranah pidana oleh RUU Cipta Kerja. Pada konteks Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, memasukkan konsep *strict liability* ke ranah pidana tentunya merupakan hal yang tidak tepat. Terlebih lagi, Pasal 88 yang sebelumnya berbunyi "... bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi tanpa perlu pembuktian unsur kesalahan" diubah menjadi "... bertanggung jawab mutlak atas kerugian yang terjadi dari usaha dan/atau kegiatannya".¹²¹ Konsep ini belum dikenal di Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, oleh karena itu sangat penting adanya penegasan "tanpa pembuktian unsur kesalahan" pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sehingga, perubahan tersebut dapat menyebabkan misinterpretasi konsep *strict liability* dalam hukum perdata.

¹²¹ Pasal 23 angka 35 Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja merubah Pasal 88 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

VII. CATATAN LAINNYA TERHADAP RUU CIPTA KERJA YANG MENGGUNAKAN METODE *OMNIBUS*

Metode *omnibus* memang merupakan suatu jalan untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan. Metode ini sudah sering digunakan di negara-negara lain, seperti Kanada, Amerika Serikat, Inggris, Selandia Baru, dan Jerman.¹²² Berdasarkan pengalaman negara-negara tersebut, ditemukan berbagai kelemahan dari metode ini, yakni:

1. *Omnibus law* yang mengatur sangat banyak topik menyebabkan kelompok kritis di parlemen dan masyarakat mengalami kesulitan untuk memberikan masukan;
2. Adanya potensi penyelundupan pasal-pasal yang condong pada kepentingan kelompok tertentu;
3. *Omnibus law* yang mengatur sangat banyak topik sulit untuk dapat mengakomodir kepentingan masyarakat luas.

Sehingga, perlu ditinjau apakah RUU Cipta Kerja yang menggunakan metode *omnibus* memang memiliki kedayagunaan yang dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat Indonesia. Untuk menilai hal tersebut, perlu ditinjau kesesuaian RUU Cipta Kerja dengan UUD 1945 dan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Meninjau Kesesuaiannya dengan UUD 1945

Setidaknya terdapat empat pasal dalam UUD 1945 yang perlu diperhatikan dalam konteks ini, yakni:

a. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

Pasal ini mengatur bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Menurut Prof. Jimly Asshidiqie, prinsip-prinsip pokok dari negara hukum antara lain adalah persamaan dalam hukum, perlindungan HAM, bersifat demokratis, dan adanya transparansi dan kontrol sosial.

Sebagai negara hukum, sudah sepatutnya asas demokrasi dan transparansi menjadi bagian penting dalam penyusunan dan pembahasan

¹²² Penjelasan lebih lengkap mengenai omnibus law dapat ditemukan di naskah analisis Indonesia Ocean Justice Initiative yang berjudul "Sistem dan Praktek Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis terhadap RUU Cipta Kerja dari Perspektif Prinsip-Prinsip Good Legislation Making"

suatu rancangan undang-undang. Kenyataannya, kritik publik terhadap RUU Cipta Kerja muncul lantaran prosesnya yang tidak terbuka. Masyarakat bahkan tidak mampu mengakses draf RUU Cipta Kerja secara resmi dari pemerintah sebelum akhirnya pemerintah menyerahkannya ke DPR. Sementara itu, pandemi COVID-19 ini menyebabkan keterbatasan ruang diskusi secara langsung antara pemerintah dengan publik.

b. Pasal 18 (2) UUD 1945

Pasal ini mengatur bahwa: "Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Pada bagian 'menimbang' Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Penarikan kewenangan ke Pemerintah Pusat yang diatur dalam RUU Cipta Kerja bertentangan dengan prinsip otonomi nyata, luas, dan bertanggung jawab. Penarikan ini juga akan menghambat tujuan dari penyelenggaraan pemerintah daerah itu sendiri.

c. Pasal 28C (2) UUD 1945

Berdasarkan Pasal 28 ayat (2), setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Termasuk di dalamnya adalah haknya untuk terlibat dalam menentukan kebijakan publik.

Pengurangan ruang partisipasi publik dalam RUU Cipta Kerja tentunya bertentangan dengan penjaminan hak yang diatur pada Pasal 28 ayat (2) UUD 1945.

d. Pasal 33 (3) UUD 1945

Isi pasal ini adalah: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Artinya, kemakmuran rakyat merupakan hal yang paling

penting dibandingkan kemakmuran orang-perseorangan.

Sementara itu, pada RUU Cipta Kerja tidak ada penguatan ketentuan-ketentuan mengenai pemberdayaan masyarakat yang termarginalkan dan perlu dilindungi. Sebaliknya, sebagaimana dibahas sebelumnya, RUU Cipta Kerja justru dapat berdampak pada kehidupan masyarakat tersebut.

e. Pasal 33 (4) UUD 1945

Berdasarkan pasal ini, “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip ... berkelanjutan, berwawasan lingkungan ...”.

Pembangunan ekonomi berdasarkan prinsip berkelanjutan dan berwawasan lingkungan merupakan mandat konstitusional. Akan tetapi, sebagaimana telah dibahas di atas, orientasi RUU Cipta Kerja terkait prinsip *sustainability* justru tidak kuat.

f. Pasal 22A UUD 1945

Pasal ini mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang, dalam hal ini UU No. 12 Tahun 2011 yang diamandemen oleh UU No. 15 Tahun 2019. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan ketentuan undang-undang ini. Artinya, jika suatu undang-undang disahkan dengan memunculkan ketidaksesuaian terhadap UU No. 12 Tahun 2011, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan melanggar kewajiban konstitusi.

Meninjau Kesesuaiannya dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam UU No. 12 Tahun 2011, beberapa asas yang harus diperhatikan dalam penyusunan RUU Cipta Kerja antara lain kejelasan tujuan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

UNCTAD menjelaskan bahwa negara-negara di dunia mulai mengarah pada kebijakan investasi baru, “*new generation*” yang menempatkan pembangunan berkelanjutan sebagai pertimbangan penting dalam investasi

a. Asas Kejelasan Tujuan

Pada Naskah Akademis RUU Cipta Kerja, dijelaskan bahwa tujuan RUU ini adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui penciptaan lapangan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak melalui kemudahan dan perlindungan UMK-M serta perkoperasian, peningkatan ekosistem investasi, kemudahan berusaha, peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja, investasi Pemerintah Pusat, dan percepatan proyek strategis nasional. Akan tetapi, **banyak pengaturan yang dipandang tidak berhubungan dan tidak sesuai dengan tujuan tersebut**, contohnya adalah:

1. Apa hubungan antara perubahan terkait penjatuhan sanksi dengan penciptaan lapangan kerja?
2. Apa hubungan antara penghapusan pengaturan mengenai peran Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan dengan penciptaan lapangan kerja?
3. Apa hubungan penghapusan Komisi Penilai AMDAL yang mengurangi esensi pelibatan masyarakat dengan penciptaan lapangan kerja?
4. Apa hubungan penghapusan kewenangan pengawasan lapis kedua (*oversight*) dengan penciptaan lapangan kerja?

b. Asas Dapat Dilaksanakan

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, ketidaksiapan kelembagaan dan belum adanya jaminan keberadaan *good governance* dapat berimplikasi pada ketidakefektifan pengaturan-pengaturan pada RUU Cipta Kerja. Selain itu, terdapat 493 pasal pada RUU ini yang **memandatkan peraturan pelaksana** dengan Peraturan Pemerintah, 19 pasal dengan Peraturan Presiden, dan 4 pasal dengan Peraturan Daerah. Semua peraturan turunan ini harus diterbitkan paling lambat satu bulan setelah RUU Cipta Kerja diundangkan. Hal tersebut tentunya merupakan tugas yang tidak mudah untuk dilakukan.

Sebagai contoh, dalam waktu yang sangat singkat, Pemerintah harus membentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai implementasi *risk-based approach*. Sementara itu, terlihat dari Naskah Akademis dan isi RUU Cipta Kerja bahwa implementasi dari *risk-based approach* belum dipikirkan secara matang. Padahal, *risk-based approach* menjadi salah satu perubahan mendasar terhadap hampir semua sektor yang diatur dalam RUU Cipta Kerja.

c. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan

Berdasarkan asas ini, peraturan perundang-undangan harus dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **RUU Cipta Kerja yang topiknya sangat luas menjadi sangat rentan untuk ditunggangi oleh pihak-pihak tertentu dengan menyusupkan pasal-pasal yang tidak terkait secara langsung dengan tujuan utama RUU Cipta Kerja ke dalamnya.**

Dengan penjabaran yang sederhana, tabel berikut menyimpulkan penjelasan-penjelasan pada tulisan ini untuk meninjau kedayagunaan RUU Cipta Kerja:

Tujuan	Hasil Analisis
Meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia, salah satunya dengan memperbaiki indeks kemudahan berusaha	<ul style="list-style-type: none"> a. Terdapat beberapa pengaturan yang tidak tepat sasaran; b. Perubahan yang dilakukan dapat mengurangi nilai <i>sustainability</i> secara signifikan dan justru menimbulkan tantangan pada pertumbuhan ekonomi di jangka panjang; c. Keberadaan <i>good governance</i> dan kesiapan kelembagaan untuk melaksanakan perubahan belum dipikirkan secara matang; d. Terdapat beberapa pengaturan yang tidak ada hubungannya dengan tujuan pembentukan RUU Cipta Kerja.

Melakukan penataan peraturan perundang-undangan melalui metode <i>omnibus</i>	<ol style="list-style-type: none">a. Banyaknya mandat pembentukan peraturan turunan dapat menimbulkan kompleksitas pengaturan;b. Karena tidak siapnya governance, kelembagaan, atau peraturan pelaksana, aka nada pengaturan-pengaturan yang tidak dapat dilaksanakan dan justru menghambat efektivitas RUU Cipta Kerja;c. RUU Cipta Kerja mengandung ketidaksesuaian dengan UUD 1945 dan UU 12/2011.
---	---

d. Asas Kejelasan Rumusan

Berdasarkan asas ini, peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Selain karena tebalnya rancangan ini, **RUU Cipta Kerja sulit untuk dipahami karena sistematikanya yang rumit dan kurang jelas.** Paling tidak penyebabnya adalah sebagai berikut:

1. Judul bab sangat umum, sehingga kurang dapat menggambarkan isinya; dan
2. Pengelompokan pasal-pasal tidak seperti undang-undang lain pada umumnya, contohnya ketentuan sanksi tidak diatur di bab tersendiri mengenai sanksi.

e. Asas Keterbukaan

Berdasarkan asas ini, pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

pelibatan masyarakat merupakan bagian penting yang harus dilakukan dalam proses penyusunan undang-undang, termasuk di dalamnya adalah akses terhadap rancangan peraturan perundang-undangan.

Akibat Penggunaan *Omnibus Law* yang Disalahgunakan (*Abusing the Omnibus Method*)

Dengan berbagai kelemahan dari *omnibus law* yang sudah dijabarkan sebelumnya, metode *omnibus* yang tidak dilakukan dengan hati-hati akan berakibat pada:

a. Ketidaksesuaian dengan UUD 1945, Sehingga Rentan Diuji di Mahkamah Konstitusi

Metode *omnibus* memang memiliki berbagai kelebihan dari segi prosesnya dibandingkan dengan pembuatan atau amandemen satu-persatu topik ke dalam berbagai undang-undang terpisah. Namun, jika tidak hati-hati, metode *omnibus* dapat menimbulkan maraknya praktik *riders* atau praktik yang menyertakan ketentuan yang cenderung tidak akan diterima oleh masyarakat luas sehingga ketentuan-ketentuan tersebut turut disahkan.

Penyelundupan pasal-pasal yang tidak diinginkan publik dapat mengorbankan kesesuaian antara judul dengan isi rancangan undang-undang dan kesesuaian rancangan undang-undang itu dengan konstitusi. Kesesuaian antara judul dengan isi diatur pada *asas titulus est lex* yang mengatur bahwa judul undang-undang menentukan isi undang-undang tersebut. Berkaitan dengan asas tersebut, Lampiran II Undang-Undang No 12 Tahun 2011 mengatur bahwa "Nama peraturan perundang-undangan dibuat ... mencerminkan isi peraturan perundang-undangan."

Kesesuaian undang-undang dengan UUD 1945 (konstitusi) merupakan sebuah keharusan. Jika tidak sesuai, undang-undang tersebut dapat dimohonkan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi.¹²³

b. Ketidakefektifan Undang-Undang Itu Sendiri

Terdapat 3 alasan/faktor yang mempengaruhi ketidakefektifan hukum, antara lain:¹²⁴

¹²³ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

¹²⁴ Anthony Allot, "The Effectiveness of Laws", *Symposium on International Perspectives and Jurisprudence Vol. 15 No. 2*, (1981), hlm. 236

1. Ketidaktepatan pada perumusan kalimat-kalimat hukum dalam peraturan;
2. Konflik antara tujuan pembentuk undang-undang dengan kehendak masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan;
3. Tidak adanya norma-norma pelaksanaan serta peraturan pelaksanaan dan kelembagaan yang bertanggung jawab memastikan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut.

Ketiga faktor tersebut dapat terjadi pada undang-undang dengan metode *omnibus* yang mengatur terlalu banyak topik. Oleh karena itu, **penyalahgunaan metode *omnibus* dapat membuat undang-undang itu menjadi tidak efektif.**

VIII. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Terdapat beberapa ketentuan pada RUU Cipta Kerja yang dapat menghambat terwujudnya pembangunan berkelanjutan di sektor kelautan:
 - a. Perubahan izin lingkungan menjadi persetujuan dapat menghilangkan esensinya sebagai instrumen pencegahan;
 - b. Pengecualian kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dan peninjauan kembali terhadap perencanaan tata ruang jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis mengabaikan esensi perencanaan tata ruang yang harus memperhatikan daya dukung ekosistem;
 - c. Penghapusan ketentuan mengenai Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan mengurangi esensi sains yang merupakan elemen penting dalam pembangunan berkelanjutan.
 - d. RUU Cipta Kerja tidak mengatur mengenai mekanisme koordinasi antara kementerian yang memegang fungsi kontrol dengan Pemerintah Pusat yang memegang kewenangan perizinan untuk memastikan pemanfaatan tetap pada *sustainability limit*.

2. Penarikan kewenangan ke Pemerintah Pusat bertentangan dengan penyelenggaraan otonomi yang diatur pada Pasal 18 UUD 1945 dan dapat menghambat tujuan dari penyelenggaraan Pemerintah Daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.
3. Rencana untuk mengimplementasikan *risk-based approach* di Indonesia harus dipikirkan secara matang karena secara kelembagaan, pengalaman, dan ketersediaan *database*, Indonesia masih jauh dari siap untuk mengimplementasikannya.
4. Perubahan pada RUU Cipta Kerja harus didukung oleh kondisi *governance* yang baik. Tanpa *good governance*, kualitas pelayanan publik tidak akan terjamin. Hal ini akan berdampak pada kepercayaan investor.
5. Partisipasi publik merupakan elemen penting yang tidak boleh diabaikan dalam mewujudkan negara demokrasi dan *governance* baik. Keduanya akan mempengaruhi *image* Indonesia di mata dunia.
6. Terdapat ketentuan dalam RUU Cipta Kerja yang tidak berhubungan dengan penciptaan lapangan kerja. Ditemukan juga ketentuan yang tidak tepat secara teori/konseptual. Sebagai contoh, perubahan sanksi dan perubahan pada ketentuan *strict liability* menunjukkan pemahaman penyusun RUU ini tidak memahami konsep penegakan hukum secara tepat.
7. Ketidaksihinggaan RUU Cipta Kerja dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membuatnya jadi rentan diajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

Berangkat dari kesimpulan di atas, *Indonesia Ocean Justice Initiative* menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Tujuan RUU Cipta Kerja untuk meningkatkan investasi melalui berbagai kemudahan harus didukung dengan kesiapan kelembagaan dan penguatan *governance*, terutama akuntabilitas lembaga, kualitas pelayanan birokrasi, dan kontrol terhadap korupsi.
2. RUU Cipta Kerja wajib menginternalisasikan prinsip pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan sebagai amanat konstitusi

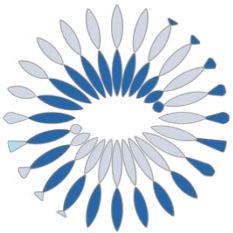
(*constitutional imperative*). Pengaturan-pengaturan yang berpotensi mengurangi implementasi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan perlu dihapuskan, yaitu:

- a. Perubahan izin lingkungan menjadi persetujuan;
 - b. Pengecualian kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dan peninjauan perencanaan tata zonasi jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis;
 - c. Penghapusan ketentuan mengenai Komisi Nasional Pengkajian Sumber Daya Ikan;
 - d. Penghapusan Komisi Penilai AMDAL.
3. Pelibatan masyarakat merupakan elemen penting untuk memastikan pemanfaatan dapat sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (3), Pasal 33 ayat (4), dan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28 F Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengaturan-pengaturan yang dapat mengurangi kualitas pelibatan masyarakat perlu dihapuskan, yaitu:
- a. Pembatasan pelibatan masyarakat pada penyusunan AMDAL menjadi masyarakat yang terdampak langsung;
 - b. Penghapusan Komisi Penilai AMDAL;
 - c. Pengecualian kewajiban penetapan rencana tata ruang dan/atau rencana zonasi dan peninjauan perencanaan tata zonasi jika terdapat kebijakan nasional bersifat strategis.
4. RUU Cipta Kerja perlu meningkatkan pelibatan publik dengan menambahkan ketentuan mengenai:
- a. Jaminan partisipasi publik dalam proses perencanaan tata ruang;
 - b. Transparansi proses perizinan dan penilaian dampak untuk meningkatkan partisipasi publik dalam fungsi pengawasan.
5. Ketentuan-ketentuan mengenai penegakan hukum yang tidak tepat secara teori/konseptual dan tidak sesuai dengan tujuan penegakan hukum harus diperbaiki, contohnya:
- a. Memperbaiki pengaturan mengenai penjatuhan sanksi administratif menjadi sanksi pidana terhadap perbuatan-perbuatan yang menimbulkan bahaya besar;
 - b. Mengembalikan konsep *strict liability* pada Pasal 88 UU 32/2009 ke ranah perdata dengan ketentuan sedia kala;
 - c. Menentukan pengkategorian sanksi yang jelas dan tepat berdasarkan

derajat kesalahan atau potensi kerugian akibat perbuatan.

6. Ketentuan-ketentuan yang tidak berhubungan dengan judul dan tujuan RUU itu sendiri harus dihapuskan.

Indonesia Ocean Justice Initiative juga menyampaikan rekomendasi yang bersifat formil agar RUU Cipta Kerja sesuai dengan standar *good legislation making*. Rekomendasi ini dapat dilihat di *Policy Brief 4 Indonesia Ocean Justice Initiative* yang berjudul **Sistem dan Praktik Omnibus Law di Berbagai Negara dan Analisis RUU Cipta Kerja dari Perspektif Good Legislation Making**.



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

Tim Penulis

Stephanie Juwana (stephaniej@oceanjusticeinitiative.org)

Gabriella Gianova (gabriellag@oceanjusticeinitiative.org)

Gridanya Mega Laidha (gridanyam@oceanjusticeinitiative.org)

Penanggung Jawab

Mas Achmad Santosa

(masachmad.santosa@oceanjusticeinitiative.org)

Editor

Harimuddin

Aditya Salim

