

PARADOKS PSN: MIMPI PERTUMBUHAN EKONOMI MINUS KUALITAS

KETERANGAN AHLI BHIMA YUDHISTIRA ADHINEGARA ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2023 TENTANG PENETAPAN PERPPU CIPTA KERJA MENJADI UNDANG-UNDANG KE MAHKAMAH KONSTITUSI

Kepada:
Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi
Republik Indonesia
di-
JAKARTA

Dengan Hormat,
Yang bertanda tangan di bawah ini:
Nama: **BHIMA YUDHISTIRA ADHINEGARA**, Direktur Eksekutif CELIOS,

Dalam hal ini, saya sebagai ahli bidang ekonomi izinkanlah untuk menyampaikan keterangan secara tertulis yang berkaitan dengan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dengan registrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 112/PUU-XXIII/2025.

Berkaitan dengan objek pengujian dalam permohonan a quo adalah pengaturan “kemudahan dan percepatan Proyek Strategis Nasional (PSN)” dan/atau frasa “PSN” dalam 8 (delapan) pasal, yakni ketentuan,

1. Pasal 3 huruf d;
2. Pasal 10 huruf u dalam Pasal 123 Angka 2;
3. Pasal 173 Ayat (2) dan Ayat (4);
4. Pasal 19 Ayat (2) dalam Pasal 31 Angka 1;
5. Pasal 44 ayat (2) dalam Pasal 124 Angka 1;
6. Pasal 19 ayat (2) dalam Pasal 36 Angka 3;
7. Pasal 17 A ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) dalam Pasal 18 Angka 15; serta

8. Pasal 34A ayat (1) dan ayat (2) dalam Pasal 17 angka 18 Lampiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856).

Pasal-pasal tersebut merupakan pemberian fasilitas istimewa terkait pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, budidaya pertanian, perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, pengaturan pesisir, soal tata ruang, hutan, dan lingkungan.

Perkenankanlah saya menyampaikan keterangan atas permohonan pengujian sebagai berikut:

1. **Peraturan istimewa PSN telah merugikan kepentingan ekonomi nasional.** Pemberian fasilitas pengadaan lahan untuk kepentingan umum mengalami distorsi. Badan Usaha Swasta mendapatkan keistimewaan dengan label PSN, padahal tidak terkait dengan kepentingan umum melainkan hitungan untung rugi perusahaan semata. Daftar PSN (Proyek Strategis Nasional) sejak pertama kali dirilis tahun 2016 hingga 2025 mengalami transformasi¹. Fasilitas perizinan, infrastruktur dan insentif mulai banyak diberikan kepada Badan Usaha Swasta, bukan fasilitas yang dinikmati secara umum². Pergeseran ini menimbulkan sebuah pertanyaan besar, apakah kemudahan yang diberikan pemerintah kepada Badan Usaha Swasta sejalan dengan biaya yang akan ditanggung pemerintah dan masyarakat? Apa kriteria penetapan PSN Badan Usaha Swasta sehingga layak mendapat dukungan fasilitas negara? Kasus di Kawasan Industri Hijau Kalimantan Utara, Rempang Eco City sampai Green Eco City di kawasan PIK 2 menjadi bukti bukan fungsi publik yang diutamakan tapi fungsi mendukung profitabilitas Badan Usaha Swasta³. Jadi jawabannya, bukan skala proyek atau kebermanfaatan proyek PSN yang menjadi pertimbangan utama, melainkan kedekatan pemilik proyek swasta dengan aktor pemerintahan⁴.

¹ <https://ekon.go.id/publikasi/detail/1071/pencapaian-proyek-strategis-nasional>

² Lihat list lengkap perubahan daftar PSN di Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketujuh atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional

³Lihat Laporan berjudul “Dampak Proyek Strategis Nasional terhadap Hak Asasi Manusia” Komnas HAM [https://www.komnasham.go.id/files/20241204-dampak-proyek-strategis-nasional-\\$7T3AO.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20241204-dampak-proyek-strategis-nasional-$7T3AO.pdf)

⁴ Lihat Laporan berjudul “Kawasan Industri Hijau Tercemar PLTU Batubara” CELIOS 2023. <https://celios.co.id/id/green-industrial-area-infected-by-coal-power-plant-economic-impacts-conflicts-of-interest-and-environmental-threats/>

2. **PSN gagal menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.** Peraturan yang berasal dari kesalahan konsepsi soal pembangunan ekonomi dalam konteks PSN menimbulkan berbagai konsekuensi. Jika PSN menjadi *engine of growth*, data menunjukkan sebaliknya justru PSN adalah penghambat pertumbuhan ekonomi, bukan *leverage* (pengungkit) karena dua hal. Pertama, PSN berupa kawasan industri, jalan tol, dan hilirisasi tidak mampu mencegah deindustrialisasi prematur⁵. Porsi industri terhadap PDB terus mengalami penurunan sejak masifnya PSN, PHK di sektor tekstil pakaian jadi, industri makanan minuman terus terjadi. Kedua, PSN yang mendapat keistimewaan regulasi pengadaan lahan dan budidaya pertanian bersifat substitusi sektor produktif, bukan komplementer (pelengkap). Sebagai contoh sektor pertanian terus kehilangan pekerja usia muda. Upah pekerja sektor pertanian rata-rata hanya Rp2,25 juta per bulan lebih rendah dari seluruh sektor usaha, yakni Rp3,09 juta per bulan⁶.
3. **PSN Berkorelasi dengan Lambatnya Pertumbuhan Ekonomi.** Dilihat dari cara pandang ekonomi *mainstream*, nominal bukan kualitas, hasil dari PSN sama saja. Mengapa pertumbuhan ekonomi hanya bergerak dikisaran 5% sejak gencarnya PSN? Karena pemerintah gagal memberikan dukungan pada proyek yang benar-benar strategis bukan proyek yang diklaim strategis. Ada *agency problem* atau masalah mandat dari warga negara dan pembayar pajak kepada negara untuk membangun ekonomi melalui PSN, tapi disalahgunakan menjadi fasilitas yang tidak tepat sasaran kepada Badan Usaha Swasta. Bahkan tanpa label PSN, Badan Usaha Swasta dengan keuntungannya sudah mampu mengeluarkan biaya sendiri misalnya dalam konteks pembebasan lahan, pengurusan perizinan hingga fasilitas keamanan. Jadi negara membuang uang dari pajak masyarakat hanya untuk memberikan fasilitas kepada pihak swasta tertentu.
4. **PSN tidak mampu menciptakan investasi yang pro job.** Hilangnya potensi ekonomi lokal akibat konflik lahan, dan model *top down* dari pemberian keistimewaan PSN berakibat pada rendahnya serapan tenaga kerja. Investasi bergeser dari sektor padat karya seperti pertanian, perkebunan dan perikanan serta industri manufaktur padat karya ke padat modal. Klaim serapan kerja per investasi yang masuk makin turun. Tahun 2015 setiap Rp1 triliun investasi menyerap 2.632 tenaga kerja. Semester I 2025 hanya mampu menyerap 1.273 orang tenaga kerja⁷. Mitos proyek pemerintah berbalut PSN mampu menciptakan lapangan kerja mulai terbantahkan dengan berbagai data. Pada saat melakukan

⁵ Lihat analisa bahwa keberadaan PSN tidak dapat menjawab fenomena deindustrialisasi prematur Komnas HAM [https://www.komnasham.go.id/files/20241204-dampak-proyek-strategis-nasional-\\$7T3AO.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20241204-dampak-proyek-strategis-nasional-$7T3AO.pdf)

⁶ BPS Data Ketenagakerjaan Maret 2025

⁷ Data realisasi investasi Semester I 2025 BKPM

perencanaan, PSN tidak mampu menghitung berapa kerugian tenaga kerja dari alih fungsi lahan, dan rusaknya gerak ekonomi lokal yang sudah ada.

5. **Kerugian dampak lingkungan akibat PSN terlalu mahal, hampir tidak bisa dipulihkan.** Fasilitas PSN yang kerap melihat eksternalitas yang muncul sebagai masalah administratif belaka, menimbulkan kerugian ekonomi yang nyata. Studi soal Dampak Kawasan Industri Hijau ke Ekonomi Kalimantan Utara dan Nasional menemukan kerugian output ekonomi sebesar Rp3,93 triliun, pendapatan masyarakat turun Rp3,68 triliun dan pengurangan tenaga kerja 66 ribu orang. Kasus PSN di KIH (Kawasan Industri Hijau Indonesia) menjadi pelajaran bahwa nelayan, petani, hingga pekerja sektor informal tidak mendapat *nett benefit*, sebaliknya ruang hidup, pekerjaan terganggu dan *forced migration* terjadi ke daerah lain karena PSN⁸. Dalam kasus lainnya terkait hilirisasi mineral kritis nikel di Maluku Utara, Sulawesi Tengah dan kawasan industri di Sulawesi Tenggara menelan biaya kesehatan dan kerugian ekonomi yang muncul mencapai Rp40,7 triliun pada 2025. Tanpa adanya intervensi dalam mencegah kerugian lebih lanjut dari PSN tersebut, maka biaya kesehatan akan membengkak menjadi Rp53 triliun pada 2030⁹. Studi di Papua pada proyek *food estate* menyebutkan Indonesia justru berpotensi meningkatkan emisi mencapai dua kali lipat dengan menjalankan megaprojek *food estate* di Merauke. Penebangan hutan seluas 2 juta hektar di Merauke berpotensi menciptakan gelombang penambahan emisi karbon sebesar 782,45 juta ton CO₂ atau setara kerugian karbon Rp47,73 triliun¹⁰. Akibat proyek *food estate* di Merauke, Indonesia kemungkinan akan meleset sekitar 5 hingga 10 tahun dari target *Net Zero Emission* pada tahun 2050. Promosi *food estate* sebagai investasi ketahanan pangan dan energi, nyatanya meningkatkan deforestasi secara masif dan mengancam tata ruang lingkungan di Merauke. Lebih jauh, daya lindung tak pernah dihitung dan masyarakat Papua tak pernah dilibatkan secara inklusif dalam *food estate*¹¹.
6. **Fasilitas Insentif Pajak PSN diberikan tanpa kajian yang layak.** Per tahunnya pemerintah mengeluarkan belanja perpajakan (*tax expenditure*) Rp530,3 triliun¹². Belanja pajak salah satunya pemberian insentif bagi perusahaan di kawasan PSN

⁸ Lihat Laporan berjudul “Kawasan Industri Hijau Tercemar PLTU Batubara” CELIOS 2023. <https://celios.co.id/id/green-industrial-area-infected-by-coal-power-plant-economic-impacts-conflicts-of-interest-and-environmental-threats/>

⁹ Lihat Laporan berjudul “Debunking The Value Added Myth in Nickel Downstream Industry- CELIOS dan CREA, 2024 <https://celios.co.id/id/celios-x-crea-economic-and-health-impact-of-nickel-processing-industry/>

¹¹Lihat Laporan lengkap berjudul Vanishing Forests, Soaring Emissions: The Merauke Food Estate Accelerates the Climate Crisis: <https://celios.co.id/vanishing-forests-soaring-emissions-the-merauke-food-estate-accelerates-the-climate-crisis/>

¹² Buku Nota Keuangan II Kementerian Keuangan RAPBN 2025

dalam bentuk pengurangan tarif PPh badan, bea masuk/keluar. Bahkan pemberian insentif pajak bernama *tax holiday* dan *tax allowance* selama 20 tahun menggugah rasa keadilan pembayar pajak¹³. Hasilnya, rasio pajak menurun, sementara hasil output perusahaan yang dinikmati masyarakat dan pemerintah daerah tidak sejalan. Kerugian lingkungan di tanggung oleh masyarakat disekitar lokasi proyek. Hal ini disebabkan oleh dua kesalahan pemberian regulasi PSN. Pertama, kriteria pemberian insentif perpajakan pada praktiknya tidak menjunjung perlindungan lingkungan hidup, dan hak dari masyarakat terdampak proyek. Kedua, pemberian insentif pajak berlebihan tidak sejalan dengan *Global Minimum Tax* (Pajak Minimum Global) dan tanpa monitoring yang serius dari pemerintah.

- 7. Sentralisasi pemerintah dalam PSN merugikan peran masyarakat dalam menentukan nasib daerahnya sendiri.** Kecenderungan pemberian fasilitas istimewa dalam PSN menunjukkan sentralisasi wewenang ke pemerintah pusat, bertolak belakang dengan semangat otonomi daerah. Contoh nyata adalah PSN di tanah Papua. Dominasi kewenangan pusat itu tergambar dalam lembaga KPPIP yang menunjukkan pendekatan pembangunan secara terpusat, meminggirkan pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2021 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Terdapat 133 peraturan sektoral di berbagai bidang yang ditetapkan pemerintah pusat untuk menjalankan ragam PSN di daerah. Melalui revisi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua (Undang-Undang No. 2 Tahun 2021), Pemerintah Pusat menghapus kewenangan pembentukan Perdasus dan Perdasi dalam urusan pemerintahan. Padahal, kewenangan tersebut memungkinkan Pemerintah Daerah merumuskan kebijakan protektif untuk melindungi hak-hak masyarakat adat Papua. Dan ini mengabaikan semangat Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945¹⁴.

Berdasarkan argumentasi dan penjelasan di atas, Ahli berharap agar Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang dapat menjadikan keterangan Ahli sebagai bahan pertimbangan dalam putusan permohonan pengujian materiil tersebut.

Atas perhatian Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia, kami ucapkan terima kasih.

¹³ <https://fiskal.kemenkeu.go.id/baca/2018/04/05/155019738237434-pemerintah-beri-insentif-tax-holiday-untuk-penanaman-modal-baru>

¹⁴ Lihat laporan berjudul "PSN Menggerus Otsus dan Hak Orang Asli Papua" <https://celios.co.id/psn-eroding-special-autonomy-and-the-rights-of-indigenous-papuans-land-grabbing-in-the-name-of-food-and-energy-self-sufficiency/>



CELIOS
Center of Economic
and Law Studies

Jakarta, 17 September 2025

AHLI PEMOHON

DIREKTUR EKSEKUTIF CELIOS

BHIMA YUDHISTIRA ADHINEGARA