

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam konteks pembangunan ekonomi, investasi memegang peranan penting karena merupakan kunci penentu pertumbuhan ekonomi dengan mendorong kenaikan output secara signifikan. Investasi juga akan meningkatkan permintaan input, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat sebagai konsekuensi dari meningkatnya pendapatan yang diterima masyarakat<sup>1</sup>. Lebih lanjut bahwa, salah satu tujuan didirikannya negara kesatuan republik Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam konteks negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alinea keempat pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu ;

*“untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”*<sup>2</sup>

Tujuan tersebut menjabarkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut maka perlu melaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berdasarkan demokrasi ekonomi. Dalam menjalankan tujuan negara mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan pencapaian tujuan tersebut bangsa Indonesia mensyaratkan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan dan perundang-undangan, hal ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini berarti setiap tindak-tanduk

---

<sup>1</sup> Boedi R. *et. all.*, *Jalan Panjang Reformasi Perizinan Berusaha*, Paparan Badan Koordinasi Penanaman Modal pada Asian Development Bank (2015), hlm 1.

<sup>2</sup> Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembukaan, alinea 4.

penyelenggara negara dan pemerintah baik di pusat maupun daerah harus sesuai dan berdasarkan pada hukum yang berlaku.<sup>3</sup>

Sebagai negara hukum dengan konsep negara kesejahteraan maka pemerintah melakukan segala tindakan yang dianggap perlu dalam mencapai tujuan negara yang sejahtera. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI, Tahun 1945 dinyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden menyelenggarakan pemerintahan dan negara melalui alat-alat negara dalam menjalankan fungsinya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam menjalankan fungsinya pemerintah melakukan serangkaian tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum dalam bidang pemerintah maupun administrasi negara. Setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah berdasarkan pada hukum, sebagaimana konsep negara hukum yang kita anut<sup>4</sup>.

Untuk mencapai negara yang sejahtera maka dibutuhkan kondisi ekonomi bangsa yang baik. Dalam meningkatkan taraf perekonomian negara maka diperlukan peningkatan investasi modal usaha yang ada di Indonesia, dengan meningkatnya investasi di Indonesia diharapkan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan per kapita masyarakat Indonesia. Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan pembangunan ekonomi yang dapat dijadikan tolok ukur secara makro ialah pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2015 – 2019, pertumbuhan ekonomi nasional berada di kisaran angka 5%<sup>5</sup>, masih dibawah target nasional yang mencapai kisaran angka 6%. Pertumbuhan ekonomi menggambarkan tingkat tingkat ekonomi nasional dimana secara tidak langsung mengurangi angka kemiskinan, sebagai salah satu titik tolak kesejahteraan masyarakat<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Nomensen Sinamo *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2014) Hlm 3.

<sup>4</sup> *Loc. Cit.*

<sup>5</sup> Badan Pusat Statistik (2020), Berita Resmi Statistik. *Pertumbuhan Ekonomi*, No. 17/02/Th XXII tanggal 5 Februari 2020.

<sup>6</sup> Ari Mulianti G. & Galuh P. (2013), *Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Dan Pertumbuhan Sektor Keuangan Terhadap Pengurangan Kemiskinan Di Indonesia*, Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik Vol. 4, No. 2, [jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/167](http://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/167), accessed 10 Okt 2019.

Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional salah satu caranya adalah penciptaan iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan, dan efisiensi. Dalam rangka peningkatan penanaman modal/investasi dalam berusaha, maka perlu dihilangkan hambatan-hambatan dunia usaha, salah satunya adalah memberi kemudahan dalam hal berusaha (*Ease of Doing Business*).

Peringkat dalam *Doing Business* yang dilakukan oleh Bank Dunia bisa menjadi ukuran bagi para investor untuk berinvestasi. Studi tersebut tidak hanya menggambarkan kondisi kemudahan berusaha di suatu negara namun juga bisa menjadi alat evaluasi dari kebijakan pemerintah. *Doing Business* menyajikan pengukuran kuantitatif terhadap kebijakan-kebijakan di tingkat pusat (nasional) dan daerah (subnasional) yang mengatur proses pendirian usaha, pengurusan izin mendirikan bangunan dan pendaftaran properti.

Indonesia yang menjadi bagian dalam studi itu selalu menempati ranking di atas seratus. Tahun 2014, Indonesia menempati peringkat 120 dari 183 negara yang disurvei. Rendahnya peringkat Indonesia pada *Doing Business* ini berpotensi menghambat investasi yang masuk.

Berdasarkan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), hingga pada saat tahun 2019 terdapat sebanyak 190 kasus investasi yang tersandung masalah di Indonesia. Kasus ini bermunculan disebabkan oleh berbagai faktor penghambat antara lain masalah perizinan sebesar 32,6%, pengadaan lahan sebesar 17,3%, dan regulasi/kebijakan sebesar 15,2%<sup>7</sup>.

Dari sejumlah kasus tersebut tercatat, hanya kawasan Jawa (khususnya Jawa Barat dan Jakarta) yang memiliki realisasi investasi asing di atas 9%. Beberapa kawasan di Sumatera hanya memiliki realisasi investasi asing di bawah 1%, beberapa di antaranya berada pada 2-5% dari total investasi asing langsung (FDI).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Fitri Noviani H. (2019, November) *Masalah Perizinan Masih Jadi Hambatan Sektor Investasi*, diakses 14 Juli 2020, <http://hukumonline.com>.

<sup>8</sup> Siaran pers BPMKM, Bahlil: Perizinan dan Insentif Investasi akan Ditangani BKPM, [https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file\\_siaraan\\_pers/Siaran\\_Pers\\_BKPM\\_191119\\_Perizinan\\_dan\\_Insentif\\_Investasi\\_Ditangani\\_BKPM.pdf](https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaraan_pers/Siaran_Pers_BKPM_191119_Perizinan_dan_Insentif_Investasi_Ditangani_BKPM.pdf) tanggal 13 Desember 2020

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sendiri telah mengeluarkan pernyataan bahwa kasus korupsi sektor perizinan merupakan kasus yang menempati posisi ke dua terbesar setelah kasus korupsi sektor pengadaan barang dan jasa yang ditangani oleh lembaga antikorupsi tersebut<sup>9</sup>. Lamanya proses perizinan dan ruwetnya proses birokratisasi perizinan diduga menjadi celah tumbuhnya korupsi. Contoh yang paling baru adalah penangkapan Bupati kabupaten Bekasi akibat dugaan suap yang dilakukan oleh pengusaha properti untuk memuluskan perizinan properti yang tengah digarapnya. Pengusaha tersebut berdalih bahwa pemberian suap yang juga melibatkan jajaran pejabat di kabupaten Bekasi untuk memuluskan proses perizinan dikarenakan lamanya pemberian izin pengembangan propertinya, sementara pengusaha diburu tenggat penyelesaian proyek propertinya.

Merespon hal tersebut, sejak jauh-jauh Pemerintah Indonesia membuat sejumlah kebijakan penting, pada tahun 2009 pemerintah menerbitkan keputusan bersama 4 Menteri/kepala LPNK dalam rangka percepatan penyelesaian pengurusan ijin dalam fase memulai usaha (*starting a business*) menjadi 17 hari. Tahun 2012, melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2012 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Lembaran Negara 119 Tahun 2012, Pemerintah bertekad mempercepat jumlah hari dalam mengurus perizinan pada fase memulai usaha, dari 45 hari menjadi 20 hari.

BKPM mengungkapkan pentingnya perizinan merupakan sebagai salah satu instrumen kepastian berusaha oleh pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Perizinan juga sebagai legalitas yang diberikan pemerintah dalam menerima hak dan kewajiban hukum dalam tata pemerintahan. Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan suatu perbuatan yang pada umumnya dilarang, tetapi diperkenankan dan bersifat konkret<sup>10</sup>. Izin disini dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan positif terhadap aktivitas pembangunan. Suatu izin yang dikeluarkan oleh pemerintah dimaksudkan untuk

---

<sup>9</sup> Koran Republika, *Korupsi Sektor Perizinan Jadi Terbesar Kedua Ditangani KPK*, <https://www.republika.co.id>, diakses tanggal 12 Februari 2020

<sup>10</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik* (Bandung; Nuansa Cendekia, 2019) hlm 90.



memberikan keadaan yang tertib dan aman sehingga yang menjadi tujuannya akan sesuai dengan yang menjadi peruntukannya pula.

Setiap tindakan penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang<sup>11</sup>. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban menurut Nicolai yang dikutip oleh H.R Ridwan adalah sebagai berikut<sup>12</sup>;

*Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup timbul atau lenyapnya akibat hukum.*

Dengan demikian, wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, dengan wewenang inilah pemerintah dapat melakukan tindakan hukum di bidang publik. Melalui kewenangan yang dimiliki pemerintah yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka pemerintah dapat menggunakan kewenangannya untuk memberikan izin agar para investor dapat menjalankan usahanya.

Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa tindakan hukum pemerintah itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada, maka dengan sendirinya kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung cacat yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah. Berkaitan dengan hal tersebut maka tindakan pemerintah yang salah satunya adalah dalam hal pemberian izin juga haruslah tidak boleh mengandung cacat.

Tindakan pemerintah dikenal dalam dunia hukum terbagi dua kategori yaitu tindakan hukum bersegi satu dan tindakan hukum bersegi dua. Tindakan hukum bersegi dua dikarenakan adanya dua kehendak, sebagai contoh perjanjian kontrak antara pemerintah daerah dengan penyedia barang dan jasa. Sedangkan tindakan hukum bersegi satu pada prinsipnya semua tindakan pemerintah dalam

---

<sup>11</sup> H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara edisi revisi* (Jakarta; Rajawali Pers, 2018) Hlm 98.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 99.

menyelenggarakan tugas-tugas publik lebih merupakan tindakan sepihak atau bersegi satu.<sup>13</sup>

Salah satu bentuk tindakan pemerintah secara sepihak atau bersegi satu adalah dengan penerbitan izin. Izin digunakan untuk mengendalikan setiap kegiatan perilaku individu atau kolektif yang sifatnya adalah preventif atau pencegahan. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Dalam penelitian ini yang akan penulis bahas adalah tentang perizinan berusaha. Perizinan berusaha disini dimaksudkan sebagai hal yang bisa memberikan kontribusi positif terhadap aktivitas ekonomi terutama dalam menggali pendapatan negara untuk mendorong tingkat investasi untuk memajukan perekonomian nasional yang pada akhirnya mencapai tujuan negara. Izin (*bergunning*) berdasarkan konsep dalam Pasal 1 angka 19 Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara nomor 229 Tahun 2014 adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin dimaksudkan oleh keinginan pembuat undang-undang bertujuan sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan masyarakat dengan cara yang dibolehkan guna mencapai tujuan yang nyata.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Lembaran Negara nomor 90 tahun 2018 (PP nomor 24 tahun 2018) dijelaskan bahwa Perizinan Berusaha adalah pendaftaran yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatan dan diberikan dalam bentuk surat/keputusan atau pemenuhan persyaratan dan/atau komitmen<sup>15</sup>. Sedangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu pengertian Perizinan disebutkan sebagai: "*pemberian legalitas dalam bentuk izin kepada*

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 118.

<sup>14</sup> Nomensen Sinamo *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2014) Hlm 94.

<sup>15</sup> PP nomor 24 tahun 2018 Pasal 1 angka 4, LN nomor 90 Tahun 2018.

*orang perseorangan atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.”*

Pada kenyataannya proses perizinan telah menjadi sesuatu hal yang sangat dibenci oleh dunia usaha, hal ini disebabkan oleh pengalaman mereka dalam mengajukan proses perizinan yang tidak sesuai dengan harapan mereka. Dimana mereka merasa mendapatkan kesan negatif dalam proses perizinan, yaitu dimulai dari prosedur dan persyaratan yang tidak jelas dan bisa berubah-ubah, waktu penyelesaian yang tidak pasti hingga birokrasi yang korup. Dalam satu sisi pengusaha sangat membutuhkan izin untuk menjalankan usaha, dengan adanya izin yang mereka miliki maka akan memberi kepastian dalam menjalankan usahanya.<sup>16</sup>

Pemerintah sendiri telah memahami keresahan yang dirasakan oleh dunia usaha atas hambatan investasi yang akan mereka lakukan dengan mengeluarkan Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Lembaran Negara nomor 112 tahun 2009, kemudian disusul dengan Peraturan Presiden nomor 97 tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu Lembaran Negara nomor 221 tahun 2014. Pertimbangan atau tujuan diterbitkan Perpres tersebut antara lain;

- a. Dalam rangka mendekatkan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperpendek proses pelayanan guna mewujudkan pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau.
- b. Untuk menyatukan proses pengelolaan pelayanan yang baik yang bersifat pelayanan perizinan dan non perizinan.

Dengan telah diterbitkannya peraturan presiden tersebut maka lembaga pemerintah di pusat dan daerah membentuk unit baru yang menyatukan semua bidang perizinan yang dahulu terpisah-pisah dan terpencar-pencar di berbagai macam unit teknis, menjadi disatukan dalam satu unit yang menangani segala jenis perizinan. Pengusaha dan masyarakat pun awalnya menyambut baik dengan adanya kebijakan baru ini, sehingga diharapkan proses perizinan menjadi lebih

---

<sup>16</sup> M. Hamdani P. *Strategi Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik Universitas Airlangga Vol. 3 No. 3, hlm 90, <http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-kmp1060d28347full.pdf>

dapat diterima oleh pengusaha atau masyarakat. Namun pelaksanaan peraturan tersebut tidaklah semulus yang diharapkan, adanya ego sektoral hingga masalah teknis pelaksanaan membuat pelaksanaan peraturan tersebut belum optimal.

Menindaklanjuti hal tersebut Presiden kembali mengeluarkan Peraturan Presiden nomor 91 tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha Lembaran Negara nomor 210 tahun 2017, dimana salah satu tujuannya adalah mempercepat dan mempermudah pelayanan untuk berusaha dengan menerapkan penggunaan teknologi informasi melalui Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission/ OSS*). Dimana salah satu tujuannya adalah penataan kembali bentuk pelayanan, pengawalan (*end to end*), dan peran aktif penyelesaian hambatan pelaksanaan berusaha.

Lembaga pengelola dan penyelenggara OSS adalah lembaga pemerintah non kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang koordinasi penanaman modal<sup>17</sup>. Lembaga ini berdasarkan Pasal 94 PP nomor 24 Tahun 2018 mempunyai wewenang;

- a. Menerbitkan Perizinan Berusaha melalui sistem OSS.
- b. Menetapkan kebijakan pelaksanaan Perizinan Berusaha melalui sistem OSS.
- c. Menetapkan petunjuk pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha pada sistem OSS.
- d. Mengelola dan mengembangkan sistem OSS.
- e. Bekerja sama dengan pihak lain dalam pelaksanaan, pengelolaan, dan pengembangan sistem OSS.

Lembaga OSS membuat aplikasi pelayanan perizinan secara online dibawah koordinasi Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), BKPM selaku penanggungjawab pelaksanaan aplikasi OSS sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-undang nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU nomor 25 tahun 2007). Secara teknis, OSS merupakan aplikasi berbasis web yang berfungsi membantu pengajuan perizinan untuk selanjutnya dilakukan proses

---

<sup>17</sup> PP nomor 24 Tahun 2018 Pasal 1 angka 11.



tindakan persetujuan atau penolakan oleh pejabat pengambil keputusan. Aplikasi OSS menyediakan informasi data pemohon perizinan berusaha, data perizinan instansi di daerah dan lainnya. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 PP 24 tahun 2018 mendefinisikan OSS adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi<sup>18</sup>.

Konsep penerapan OSS adalah pelaksanaan persetujuan otomatis dengan menyeragamkan persyaratan dan tidak adanya evaluasi dokumen sepanjang memenuhi persyaratan administrasi dalam web layanan, maka secara langsung akan mendapatkan izin usaha yang dimohon. Perbedaan mendasar antara OSS dengan perizinan sebelumnya adalah pemohon harus memenuhi persyaratan yang diminta dan dievaluasi barulah mendapatkan izin usaha yang dimaksud. Kini melalui penerapan OSS maka pemohon izin dapat langsung mendapatkan izin usaha terlebih dahulu dengan persyaratan komitmen yang dilengkapi kemudian. Hal terpenting dalam penerbitan izin melalui OSS ini adalah meskipun izin usaha sudah diterbitkan, pelaku usaha tidak serta merta dapat langsung beroperasi, tetapi harus mendapatkan izin komersial dan/atau izin operasional dengan cara melengkapi persyaratan-persyaratan sesuai komitmen izin usaha<sup>19</sup>.

Pada tataran pelaksanaannya, penyelenggaraan OSS ini menjadi polemik tersendiri yang terjadi, dimulai dari disharmoni terhadap peraturan perundang-undangan yang lain, seperti kewenangan Lembaga OSS yang dapat menerbitkan izin atas nama pemerintah daerah dimana secara struktural tidak ada kewenangan pelimpahan maupun dari segi ketentuan yang dianggap mengenyampingkan aspek lingkungan hidup. Dari segi teknis pelaksanaan juga para pengusaha menghadapi dilema tersendiri dengan pola dan aturan baru ini, dimana sesuai Pasal 107 PP nomor 24 tahun 2018 ini langsung diberlakukan tanpa ada masa transisi atau peralihan, sehingga pengembangan sistem dan sosialisasi dilakukan sambil berjalan. Akibatnya adalah pengusaha justru merasa tidak mendapat kejelasan, di

---

<sup>18</sup> PP nomor 24 tahun 2018 Pasal 1 angka 5

<sup>19</sup> Desi Ariani Arrum, *Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia* Jurnal Jurist-Diction (2019) Vol. 2 No. 5, 1631-1654

satu sisi sistim perizinan masih dalam tahap pengembangan di sisi lain Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai pelaksana perizinan di daerah belum mendapat petunjuk pelaksanaan yang jelas sehingga tidak dapat menjawab pertanyaan terkait OSS di daerah.

Ketidakjelasan hal tersebut peneliti menduga dapat tergambarkan dari peringkat *Ease of Doing Business* (EODB) jika pada akhir tahun 2018 tahun dimana PP ini diberlakukan berada pada peringkat ke 72, setelah setahun berjalan PP ini pada tahun 2019 peringkat EODB Indonesia turun satu peringkat menjadi peringkat ke 73.

Secara teknis pelayanan OSS, saat tahap awal pendaftaran perusahaan pemohon cukup memasukkan data-data perusahaan seperti Nomor Induk Kependudukan (NIK) penanggungjawab usaha yang akan terintegrasi dengan sistem kependudukan dan catatan sipil, Nomor pengesahan akta perusahaan yang terintegrasi dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan beberapa instansi lainnya. Kemudian pelaku usaha mengisi lokasi penanaman modal, jenis kegiatan usaha dan isian sesuai format dari lembaga OSS tanpa mengupload berkas apapun kemudian pemohon mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB) yang berlaku pula sebagai pengesahan Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Angka Pengenal Impor (API) dan hak akses kepabeanaan sesuai ketentuan Pasal 26 PP 24 tahun 2018<sup>20</sup>.

Dampak penerapan perizinan secara online ini, menjadi tantangan tersendiri bagi pejabat penerbit izin. Jika dahulu permohonan izin secara online sudah dapat dilakukan dengan cara mengupload berkas yang diminta sesuai persyaratan, maka saat ini berkas yang diajukan melalui OSS saat pendaftaran perusahaan hanya berupa data isian keterangan, tanpa disertai berkas persyaratan yang di upload. Pada Pasal 35 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik disebutkan bahwa ada ketentuan yang melarang:

*“Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan manipulasi, penciptaan, perubahan, penghilangan, pengrusakan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dengan*

---

<sup>20</sup> Informasi petunjuk pengisian, [www.oss.go.id/portal/](http://www.oss.go.id/portal/)

*tujuan agar Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik tersebut dianggap seolah-olah data yang otentik.”*

Yang menjadi jaminan bahwa data isian yang dibuat oleh pemohon adalah mempunyai konsekuensi pidana jika ada keterangan yang tidak benar, namun pada realitanya menjadi kekhawatiran tersendiri bagi pejabat penerbit izin jika tidak melihat dokumen yang diisikan sesuai dengan dokumen faktual yang dimiliki oleh pemohon.

Pada pelaksanaannya, terbitnya izin melalui OSS menjadi hal yang cukup membuat bingung di masyarakat, contohnya adalah perusahaan yang telah berhasil mendaftarkan usahanya dengan telah terbitnya Nomor Induk Berusaha (NIB) tidak mendapatkan izin lanjutan, dikarenakan lokasi usahanya tidak diizinkan untuk kegiatan usaha. Data dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengungkapkan bahwa ada sebanyak 64% Perusahaanan yang tidak disetujui permohonan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), sehingga NIB yang telah dimohonkan dan terbit menjadi sia-sia. Seperti kita ketahui, dalam mengajukan permohonan NIB, investor telah melakukan persiapan pendahuluan pendirian perusahaan seperti membuat akta pendirian usaha, pendaftaran BPJS, sewa tempat dan lain sebagainya, sehingga jika permohonan izin lanjutan ditolak karena zonasi yang tidak sesuai, maka akan merugikan investor. Hal ini pula mengakibatkan ketidakjelasan kedudukan hukum usaha tersebut dan mengakibatkan ketidakpastian berusaha.

Tabel 1.1 Data pemohon yang mengajukan Izin Usaha (SIUP) setelah mendapatkan NIB dari tahun 2019 sampai April 2020.

Permohonan SIUP	Jumlah	Prosentase
Diajukan	89.466	100 %
Disetujui	31.664	35,39 %
Ditolak karena zona	57.802	64,61 %

Sumber: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi DKI Jakarta

## DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
LEMBAR PERNYATAAN.....	iv
ABSTRAK.....	v
<i>ABSTRACT</i> .....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1    Latar Belakang.....	1
1.2    Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah .....	13
1.3    Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	14
1.4    Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, dan Kerangka Konseptual .....	15
1.4.1    Kerangka Teoritis.....	15
1.4.2    Kerangka Pemikiran.....	29
1.4.3    Kerangka Konseptual .....	30
1.5    Metode Penelitian .....	32
1.5.1    Jenis dan Sifat Penelitian .....	32
1.5.2    Bahan Penelitian .....	33
1.5.3    Teknik Pengumpulan Data.....	35
1.5.4    Analisis Data.....	36
1.5.5    Jalannya Penelitian.....	36
1.6    Sistematika Penulisan .....	37
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	39
2.1    Tinjauan Umum Negara Hukum.....	39
2.2    Tinjauan Umum Tindakan Pemerintah .....	42
2.2.1    Pengertian Tindakan Pemerintah .....	42
2.2.2    Unsur Tindakan Hukum Pemerintah .....	44
2.3    Tinjauan Umum Kewenangan Pemerintah .....	44
2.3.1    Pengertian Kewenangan Pemerintah .....	44
2.3.2    Sumber Kewenangan .....	48
2.3.3    Sifat Kewenangan Pemerintah.....	51

2.4	Asas Pemerintahan Yang Baik.....	52
2.4.1	Tinjauan Umum Pemerintahan Yang Baik .....	52
2.4.2	Konsep <i>Good Governance</i> Dalam Pelayanan Publik .....	54
2.4.3	Tinjauan Perizinan .....	55
2.4.4	Fungsi Perizinan .....	59
2.5	Tinjauan Umum Penataan Ruang .....	59
2.5.1	Pengertian Tata Ruang.....	59
2.5.2	Tinjauan Penataan Ruang .....	61
<b>BAB III PELAKSANAAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN PERIZINAN BERUSAHA TERINTEGRASI SECARA ELEKTRONIK PADA LEVEL NASIONAL</b>		
	.....	66
3.1	Pelaksanaan Perizinan Berusaha Terintegrasi.....	66
3.2	Reformasi Perizinan Berusaha.....	73
3.2.1	Konsep <i>Automatic Approval</i> .....	79
3.2.2	Konsep Izin Terbit Dengan Komitmen.....	83
3.3	Disharmoni Peraturan .....	92
3.4	Permasalahan Seputar Perizinan Sistem OSS.....	94
3.4.1	Permasalahan konsep <i>auto approval</i> .....	94
3.4.2	Kendala Teknis Sistem OSS .....	96
3.4.3	Masalah pengawasan izin OSS di lapangan.....	97
3.4.4	Masalah integrasi sistem perizinan lokal .....	100
<b>BAB IV PENATAAN RUANG DALAM Mendukung PERENCANAAN PELAYANAN PERIZINAN BERUSAHA</b>		
	.....	101
4.1	Jenis Perizinan .....	101
4.1.1	Sanksi Perizinan.....	103
4.1.2	Tinjauan Perizinan Secara Elektronik.....	105
4.2	Konsep Hukum Penataan Ruang .....	107
4.3	Pelaksanaan Peraturan Tata Ruang.....	115
<b>BAB V PENUTUP</b>		125
5.1	Kesimpulan.....	125
5.2	Saran .....	126
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		128
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>		133



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dalam konteks pembangunan ekonomi, investasi memegang peranan penting karena merupakan kunci penentu pertumbuhan ekonomi dengan mendorong kenaikan output secara signifikan. Investasi juga akan meningkatkan permintaan input, sehingga pada gilirannya akan meningkatkan kesempatan kerja dan kesejahteraan masyarakat sebagai konsekuensi dari meningkatnya pendapatan yang diterima masyarakat<sup>1</sup>. Lebih lanjut bahwa, salah satu tujuan didirikannya negara kesatuan republik Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam konteks negara Indonesia, tujuan negara tertuang dalam alinea keempat pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yaitu ;

*“untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”<sup>2</sup>*

Tujuan tersebut menjabarkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang menganut konsep *welfare state* (negara kesejahteraan). Untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut maka perlu melaksanakan pembangunan ekonomi nasional yang berkelanjutan dengan berdasarkan demokrasi ekonomi. Dalam menjalankan tujuan negara mewujudkan kesejahteraan umum, setiap kegiatan pencapaian tujuan tersebut bangsa Indonesia mensyaratkan penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan dan perundang-undangan, hal ini sejalan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ini berarti setiap tindak-tanduk

---

<sup>1</sup> Boedi R. *et. all.*, *Jalan Panjang Reformasi Perizinan Berusaha*, Paparan Badan Koordinasi Penanaman Modal pada Asian Development Bank (2015), hlm 1.

<sup>2</sup> Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pembukaan, alinea 4.

penyelenggara negara dan pemerintah baik di pusat maupun daerah harus sesuai dan berdasarkan pada hukum yang berlaku.<sup>3</sup>

Sebagai negara hukum dengan konsep negara kesejahteraan maka pemerintah melakukan segala tindakan yang dianggap perlu dalam mencapai tujuan negara yang sejahtera. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI, Tahun 1945 dinyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden menyelenggarakan pemerintahan dan negara melalui alat-alat negara dalam menjalankan fungsinya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam menjalankan fungsinya pemerintah melakukan serangkaian tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum dalam bidang pemerintah maupun administrasi negara. Setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah berdasarkan pada hukum, sebagaimana konsep negara hukum yang kita anut<sup>4</sup>.

Untuk mencapai negara yang sejahtera maka dibutuhkan kondisi ekonomi bangsa yang baik. Dalam meningkatkan taraf perekonomian negara maka diperlukan peningkatan investasi modal usaha yang ada di Indonesia, dengan meningkatnya investasi di Indonesia diharapkan meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan per kapita masyarakat Indonesia. Salah satu indikator keberhasilan pelaksanaan pembangunan ekonomi yang dapat dijadikan tolok ukur secara makro ialah pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2015 – 2019, pertumbuhan ekonomi nasional berada di kisaran angka 5%<sup>5</sup>, masih dibawah target nasional yang mencapai kisaran angka 6%. Pertumbuhan ekonomi menggambarkan tingkat tingkat ekonomi nasional dimana secara tidak langsung mengurangi angka kemiskinan, sebagai salah satu titik tolak kesejahteraan masyarakat<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Nomensen Sinamo *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2014) Hlm 3.

<sup>4</sup> *Loc. Cit.*

<sup>5</sup> Badan Pusat Statistik (2020), Berita Resmi Statistik. *Pertumbuhan Ekonomi*, No. 17/02/Th XXII tanggal 5 Februari 2020.

<sup>6</sup> Ari Mulianti G. & Galuh P. (2013), *Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi Dan Pertumbuhan Sektor Keuangan Terhadap Pengurangan Kemiskinan Di Indonesia*, Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik Vol. 4, No. 2, [jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/167](http://jurnal.dpr.go.id/index.php/ekp/article/view/167), accessed 10 Okt 2019.

Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional salah satu caranya adalah penciptaan iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan, dan efisiensi. Dalam rangka peningkatan penanaman modal/investasi dalam berusaha, maka perlu dihilangkan hambatan-hambatan dunia usaha, salah satunya adalah memberi kemudahan dalam hal berusaha (*Ease of Doing Business*).

Peringkat dalam *Doing Business* yang dilakukan oleh Bank Dunia bisa menjadi ukuran bagi para investor untuk berinvestasi. Studi tersebut tidak hanya menggambarkan kondisi kemudahan berusaha di suatu negara namun juga bisa menjadi alat evaluasi dari kebijakan pemerintah. *Doing Business* menyajikan pengukuran kuantitatif terhadap kebijakan-kebijakan di tingkat pusat (nasional) dan daerah (subnasional) yang mengatur proses pendirian usaha, pengurusan izin mendirikan bangunan dan pendaftaran properti.

Indonesia yang menjadi bagian dalam studi itu selalu menempati ranking di atas seratus. Tahun 2014, Indonesia menempati peringkat 120 dari 183 negara yang disurvei. Rendahnya peringkat Indonesia pada *Doing Business* ini berpotensi menghambat investasi yang masuk.

Berdasarkan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), hingga pada saat tahun 2019 terdapat sebanyak 190 kasus investasi yang tersandung masalah di Indonesia. Kasus ini bermunculan disebabkan oleh berbagai faktor penghambat antara lain masalah perizinan sebesar 32,6%, pengadaan lahan sebesar 17,3%, dan regulasi/kebijakan sebesar 15,2%<sup>7</sup>.

Dari sejumlah kasus tersebut tercatat, hanya kawasan Jawa (khususnya Jawa Barat dan Jakarta) yang memiliki realisasi investasi asing di atas 9%. Beberapa kawasan di Sumatera hanya memiliki realisasi investasi asing di bawah 1%, beberapa di antaranya berada pada 2-5% dari total investasi asing langsung (FDI).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Fitri Noviani H. (2019, November) *Masalah Perizinan Masih Jadi Hambatan Sektor Investasi*, diakses 14 Juli 2020, <http://hukumonline.com>.

<sup>8</sup> Siaran pers BPMKM, Bahlil: Perizinan dan Insentif Investasi akan Ditangani BKPM, [https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file\\_siaraan\\_pers/Siaran\\_Pers\\_BKPM\\_191119\\_Perizinan\\_dan\\_Insentif\\_Investasi\\_Ditangani\\_BKPM.pdf](https://www.bkpm.go.id/images/uploads/file_siaraan_pers/Siaran_Pers_BKPM_191119_Perizinan_dan_Insentif_Investasi_Ditangani_BKPM.pdf) tanggal 13 Desember 2020

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sendiri telah mengeluarkan pernyataan bahwa kasus korupsi sektor perizinan merupakan kasus yang menempati posisi ke dua terbesar setelah kasus korupsi sektor pengadaan barang dan jasa yang ditangani oleh lembaga antikorupsi tersebut<sup>9</sup>. Lamanya proses perizinan dan ruwetnya proses birokratisasi perizinan diduga menjadi celah tumbuhnya korupsi. Contoh yang paling baru adalah penangkapan Bupati kabupaten Bekasi akibat dugaan suap yang dilakukan oleh pengusaha properti untuk memuluskan perizinan properti yang tengah digarapnya. Pengusaha tersebut berdalih bahwa pemberian suap yang juga melibatkan jajaran pejabat di kabupaten Bekasi untuk memuluskan proses perizinan dikarenakan lamanya pemberian izin pengembangan propertinya, sementara pengusaha diburu tenggat penyelesaian proyek propertinya.

Merespon hal tersebut, sejak jauh-jauh Pemerintah Indonesia membuat sejumlah kebijakan penting, pada tahun 2009 pemerintah menerbitkan keputusan bersama 4 Menteri/kepala LPNK dalam rangka percepatan penyelesaian pengurusan ijin dalam fase memulai usaha (*starting a business*) menjadi 17 hari. Tahun 2012, melalui Perpres Nomor 54 Tahun 2012 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Lembaran Negara 119 Tahun 2012, Pemerintah bertekad mempercepat jumlah hari dalam mengurus perizinan pada fase memulai usaha, dari 45 hari menjadi 20 hari.

BKPM mengungkapkan pentingnya perizinan merupakan sebagai salah satu instrumen kepastian berusaha oleh pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Perizinan juga sebagai legalitas yang diberikan pemerintah dalam menerima hak dan kewajiban hukum dalam tata pemerintahan. Izin adalah suatu keputusan administrasi negara yang memperkenankan suatu perbuatan yang pada umumnya dilarang, tetapi diperkenankan dan bersifat konkret<sup>10</sup>. Izin disini dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan positif terhadap aktivitas pembangunan. Suatu izin yang dikeluarkan oleh pemerintah dimaksudkan untuk

---

<sup>9</sup> Koran Republika, *Korupsi Sektor Perizinan Jadi Terbesar Kedua Ditangani KPK*, <https://www.republika.co.id>, diakses tanggal 12 Februari 2020

<sup>10</sup> Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik* (Bandung; Nuansa Cendekia, 2019) hlm 90.



memberikan keadaan yang tertib dan aman sehingga yang menjadi tujuannya akan sesuai dengan yang menjadi peruntukannya pula.

Setiap tindakan penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintah harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang<sup>11</sup>. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban menurut Nicolai yang dikutip oleh H.R Ridwan adalah sebagai berikut<sup>12</sup>;

*Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup timbul atau lenyapnya akibat hukum.*

Dengan demikian, wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, dengan wewenang inilah pemerintah dapat melakukan tindakan hukum di bidang publik. Melalui kewenangan yang dimiliki pemerintah yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, maka pemerintah dapat menggunakan kewenangannya untuk memberikan izin agar para investor dapat menjalankan usahanya.

Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa tindakan hukum pemerintah itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada, maka dengan sendirinya kehendak organ tersebut tidak boleh mengandung cacat yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah. Berkaitan dengan hal tersebut maka tindakan pemerintah yang salah satunya adalah dalam hal pemberian izin juga haruslah tidak boleh mengandung cacat.

Tindakan pemerintah dikenal dalam dunia hukum terbagi dua kategori yaitu tindakan hukum bersegi satu dan tindakan hukum bersegi dua. Tindakan hukum bersegi dua dikarenakan adanya dua kehendak, sebagai contoh perjanjian kontrak antara pemerintah daerah dengan penyedia barang dan jasa. Sedangkan tindakan hukum bersegi satu pada prinsipnya semua tindakan pemerintah dalam

---

<sup>11</sup> H.R. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara edisi revisi* (Jakarta; Rajawali Pers, 2018) Hlm 98.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 99.



menyelenggarakan tugas-tugas publik lebih merupakan tindakan sepihak atau bersegi satu.<sup>13</sup>

Salah satu bentuk tindakan pemerintah secara sepihak atau bersegi satu adalah dengan penerbitan izin. Izin digunakan untuk mengendalikan setiap kegiatan perilaku individu atau kolektif yang sifatnya adalah preventif atau pencegahan. Izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Dalam penelitian ini yang akan penulis bahas adalah tentang perizinan berusaha. Perizinan berusaha disini dimaksudkan sebagai hal yang bisa memberikan kontribusi positif terhadap aktivitas ekonomi terutama dalam menggali pendapatan negara untuk mendorong tingkat investasi untuk memajukan perekonomian nasional yang pada akhirnya mencapai tujuan negara. Izin (*bergunning*) berdasarkan konsep dalam Pasal 1 angka 19 Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara nomor 229 Tahun 2014 adalah keputusan pejabat pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan warga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin dimaksudkan oleh keinginan pembuat undang-undang bertujuan sebagai instrumen untuk mempengaruhi hubungan masyarakat dengan cara yang dibolehkan guna mencapai tujuan yang nyata.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Lembaran Negara nomor 90 tahun 2018 (PP nomor 24 tahun 2018) dijelaskan bahwa Perizinan Berusaha adalah pendaftaran yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatan dan diberikan dalam bentuk surat/keputusan atau pemenuhan persyaratan dan/atau komitmen<sup>15</sup>. Sedangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 12 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu pengertian Perizinan disebutkan sebagai: "*pemberian legalitas dalam bentuk izin kepada*

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 118.

<sup>14</sup> Nomensen Sinamo *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2014) Hlm 94.

<sup>15</sup> PP nomor 24 tahun 2018 Pasal 1 angka 4, LN nomor 90 Tahun 2018.

*orang perseorangan atau badan hukum untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.”*

Pada kenyataannya proses perizinan telah menjadi sesuatu hal yang sangat dibenci oleh dunia usaha, hal ini disebabkan oleh pengalaman mereka dalam mengajukan proses perizinan yang tidak sesuai dengan harapan mereka. Dimana mereka merasa mendapatkan kesan negatif dalam proses perizinan, yaitu dimulai dari prosedur dan persyaratan yang tidak jelas dan bisa berubah-ubah, waktu penyelesaian yang tidak pasti hingga birokrasi yang korup. Dalam satu sisi pengusaha sangat membutuhkan izin untuk menjalankan usaha, dengan adanya izin yang mereka miliki maka akan memberi kepastian dalam menjalankan usahanya.<sup>16</sup>

Pemerintah sendiri telah memahami keresahan yang dirasakan oleh dunia usaha atas hambatan investasi yang akan mereka lakukan dengan mengeluarkan Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Lembaran Negara nomor 112 tahun 2009, kemudian disusul dengan Peraturan Presiden nomor 97 tahun 2014 tentang Pelayanan Terpadu Satu Pintu Lembaran Negara nomor 221 tahun 2014. Pertimbangan atau tujuan diterbitkan Perpres tersebut antara lain;

- a. Dalam rangka mendekatkan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat serta memperpendek proses pelayanan guna mewujudkan pelayanan yang cepat, mudah, murah, transparan, pasti, dan terjangkau.
- b. Untuk menyatukan proses pengelolaan pelayanan yang baik yang bersifat pelayanan perizinan dan non perizinan.

Dengan telah diterbitkannya peraturan presiden tersebut maka lembaga pemerintah di pusat dan daerah membentuk unit baru yang menyatukan semua bidang perizinan yang dahulu terpisah-pisah dan terpencar-pencar di berbagai macam unit teknis, menjadi disatukan dalam satu unit yang menangani segala jenis perizinan. Pengusaha dan masyarakat pun awalnya menyambut baik dengan adanya kebijakan baru ini, sehingga diharapkan proses perizinan menjadi lebih

---

<sup>16</sup> M. Hamdani P. *Strategi Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik Universitas Airlangga Vol. 3 No. 3, hlm 90, <http://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-kmp1060d28347full.pdf>

dapat diterima oleh pengusaha atau masyarakat. Namun pelaksanaan peraturan tersebut tidaklah semulus yang diharapkan, adanya ego sektoral hingga masalah teknis pelaksanaan membuat pelaksanaan peraturan tersebut belum optimal.

Menindaklanjuti hal tersebut Presiden kembali mengeluarkan Peraturan Presiden nomor 91 tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha Lembaran Negara nomor 210 tahun 2017, dimana salah satu tujuannya adalah mempercepat dan mempermudah pelayanan untuk berusaha dengan menerapkan penggunaan teknologi informasi melalui Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission/ OSS*). Dimana salah satu tujuannya adalah penataan kembali bentuk pelayanan, pengawalan (*end to end*), dan peran aktif penyelesaian hambatan pelaksanaan berusaha.

Lembaga pengelola dan penyelenggara OSS adalah lembaga pemerintah non kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang koordinasi penanaman modal<sup>17</sup>. Lembaga ini berdasarkan Pasal 94 PP nomor 24 Tahun 2018 mempunyai wewenang;

- a. Menerbitkan Perizinan Berusaha melalui sistem OSS.
- b. Menetapkan kebijakan pelaksanaan Perizinan Berusaha melalui sistem OSS.
- c. Menetapkan petunjuk pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha pada sistem OSS.
- d. Mengelola dan mengembangkan sistem OSS.
- e. Bekerja sama dengan pihak lain dalam pelaksanaan, pengelolaan, dan pengembangan sistem OSS.

Lembaga OSS membuat aplikasi pelayanan perizinan secara online dibawah koordinasi Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), BKPM selaku penanggungjawab pelaksanaan aplikasi OSS sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) dan (2) Undang-undang nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU nomor 25 tahun 2007). Secara teknis, OSS merupakan aplikasi berbasis web yang berfungsi membantu pengajuan perizinan untuk selanjutnya dilakukan proses

---

<sup>17</sup> PP nomor 24 Tahun 2018 Pasal 1 angka 11.

tindakan persetujuan atau penolakan oleh pejabat pengambil keputusan. Aplikasi OSS menyediakan informasi data pemohon perizinan berusaha, data perizinan instansi di daerah dan lainnya. Berdasarkan Pasal 1 angka 5 PP 24 tahun 2018 mendefinisikan OSS adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi<sup>18</sup>.

Konsep penerapan OSS adalah pelaksanaan persetujuan otomatis dengan menyeragamkan persyaratan dan tidak adanya evaluasi dokumen sepanjang memenuhi persyaratan administrasi dalam web layanan, maka secara langsung akan mendapatkan izin usaha yang dimohon. Perbedaan mendasar antara OSS dengan perizinan sebelumnya adalah pemohon harus memenuhi persyaratan yang diminta dan dievaluasi barulah mendapatkan izin usaha yang dimaksud. Kini melalui penerapan OSS maka pemohon izin dapat langsung mendapatkan izin usaha terlebih dahulu dengan persyaratan komitmen yang dilengkapi kemudian. Hal terpenting dalam penerbitan izin melalui OSS ini adalah meskipun izin usaha sudah diterbitkan, pelaku usaha tidak serta merta dapat langsung beroperasi, tetapi harus mendapatkan izin komersial dan/atau izin operasional dengan cara melengkapi persyaratan-persyaratan sesuai komitmen izin usaha<sup>19</sup>.

Pada tataran pelaksanaannya, penyelenggaraan OSS ini menjadi polemik tersendiri yang terjadi, dimulai dari disharmoni terhadap peraturan perundang-undangan yang lain, seperti kewenangan Lembaga OSS yang dapat menerbitkan izin atas nama pemerintah daerah dimana secara struktural tidak ada kewenangan pelimpahan maupun dari segi ketentuan yang dianggap mengenyampingkan aspek lingkungan hidup. Dari segi teknis pelaksanaan juga para pengusaha menghadapi dilema tersendiri dengan pola dan aturan baru ini, dimana sesuai Pasal 107 PP nomor 24 tahun 2018 ini langsung diberlakukan tanpa ada masa transisi atau peralihan, sehingga pengembangan sistem dan sosialisasi dilakukan sambil berjalan. Akibatnya adalah pengusaha justru merasa tidak mendapat kejelasan, di

---

<sup>18</sup> PP nomor 24 tahun 2018 Pasal 1 angka 5

<sup>19</sup> Desi Ariani Arrum, *Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia* Jurnal Jurist-Diction (2019) Vol. 2 No. 5, 1631-1654

satu sisi sistim perizinan masih dalam tahap pengembangan di sisi lain Pelayanan Terpadu Satu Pintu sebagai pelaksana perizinan di daerah belum mendapat petunjuk pelaksanaan yang jelas sehingga tidak dapat menjawab pertanyaan terkait OSS di daerah.

Ketidakjelasan hal tersebut peneliti menduga dapat tergambarkan dari peringkat *Ease of Doing Business* (EODB) jika pada akhir tahun 2018 tahun dimana PP ini diberlakukan berada pada peringkat ke 72, setelah setahun berjalan PP ini pada tahun 2019 peringkat EODB Indonesia turun satu peringkat menjadi peringkat ke 73.

Secara teknis pelayanan OSS, saat tahap awal pendaftaran perusahaan pemohon cukup memasukkan data-data perusahaan seperti Nomor Induk Kependudukan (NIK) penanggungjawab usaha yang akan terintegrasi dengan sistem kependudukan dan catatan sipil, Nomor pengesahan akta perusahaan yang terintegrasi dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan beberapa instansi lainnya. Kemudian pelaku usaha mengisi lokasi penanaman modal, jenis kegiatan usaha dan isian sesuai format dari lembaga OSS tanpa mengupload berkas apapun kemudian pemohon mendapatkan Nomor Induk Berusaha (NIB) yang berlaku pula sebagai pengesahan Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Angka Pengenal Impor (API) dan hak akses kepabeanaan sesuai ketentuan Pasal 26 PP 24 tahun 2018<sup>20</sup>.

Dampak penerapan perizinan secara online ini, menjadi tantangan tersendiri bagi pejabat penerbit izin. Jika dahulu permohonan izin secara online sudah dapat dilakukan dengan cara mengupload berkas yang diminta sesuai persyaratan, maka saat ini berkas yang diajukan melalui OSS saat pendaftaran perusahaan hanya berupa data isian keterangan, tanpa disertai berkas persyaratan yang di upload. Pada Pasal 35 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik disebutkan bahwa ada ketentuan yang melarang:

*“Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan manipulasi, penciptaan, perubahan, penghilangan, pengrusakan Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dengan*

---

<sup>20</sup> Informasi petunjuk pengisian, [www.oss.go.id/portal/](http://www.oss.go.id/portal/)



*tujuan agar Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik tersebut dianggap seolah-olah data yang otentik.”*

Yang menjadi jaminan bahwa data isian yang dibuat oleh pemohon adalah mempunyai konsekuensi pidana jika ada keterangan yang tidak benar, namun pada realitanya menjadi kekhawatiran tersendiri bagi pejabat penerbit izin jika tidak melihat dokumen yang diisikan sesuai dengan dokumen faktual yang dimiliki oleh pemohon.

Pada pelaksanaannya, terbitnya izin melalui OSS menjadi hal yang cukup membuat bingung di masyarakat, contohnya adalah perusahaan yang telah berhasil mendaftarkan usahanya dengan telah terbitnya Nomor Induk Berusaha (NIB) tidak mendapatkan izin lanjutan, dikarenakan lokasi usahanya tidak diizinkan untuk kegiatan usaha. Data dari Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Daerah Khusus Ibukota Jakarta mengungkapkan bahwa ada sebanyak 64% Perusahaanan yang tidak disetujui permohonan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), sehingga NIB yang telah dimohonkan dan terbit menjadi sia-sia. Seperti kita ketahui, dalam mengajukan permohonan NIB, investor telah melakukan persiapan pendahuluan pendirian perusahaan seperti membuat akta pendirian usaha, pendaftaran BPJS, sewa tempat dan lain sebagainya, sehingga jika permohonan izin lanjutan ditolak karena zonasi yang tidak sesuai, maka akan merugikan investor. Hal ini pula mengakibatkan ketidakjelasan kedudukan hukum usaha tersebut dan mengakibatkan ketidakpastian berusaha.

Tabel 1.1 Data pemohon yang mengajukan Izin Usaha (SIUP) setelah mendapatkan NIB dari tahun 2019 sampai April 2020.

Permohonan SIUP	Jumlah	Prosentase
Diajukan	89.466	100 %
Disetujui	31.664	35,39 %
Ditolak karena zona	57.802	64,61 %

Sumber: Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi DKI Jakarta

Lebih lanjut dikemukakan bahwa sesuai Pasal 26 PP nomor 24 tahun 2018 menerangkan bahwa NIB sebagaimana dimaksud berlaku juga sebagai Tanda Daftar Perusahaan (TDP). Pendaftaran usaha yang dimaksud diwajibkan untuk mengisikan data lokasi usaha. Pasal 11 ayat (1) butir d.1 Undang-undang nomor 3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan mewajibkan perusahaan yang mendaftarkan usahanya mendaftarkan alamat perusahaan pada waktu perseroan didirikan. Ini artinya alamat usaha yang didaftarkan merupakan lokasi usaha yang akan digunakan perusahaan dalam menjalankan kegiatannya<sup>21</sup>.

Pemerintah Daerah yang telah memiliki Peraturan Daerah tentang Pengaturan Tata Ruang pasti mendasarkan perizinan yang akan dikeluarkan atas peraturan tersebut. Dalam hal ini contoh dari Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta memiliki Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi. Perda ini didasarkan atas amanat Undang-undang sesuai Pasal 23 ayat (6) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang berbunyi "*rencana tata ruang wilayah provinsi ditetapkan dengan peraturan daerah provinsi*". Penolakan atas permohonan izin usaha akibat lokasi usaha tidak sesuai dengan rencana tata ruang juga sudah termaktub dalam Pasal 23 ayat (2) butir e UU nomor 26 Tahun 2007 yang berbunyi "*rencana tata ruang wilayah provinsi menjadi pedoman untuk penetapan lokasi dan fungsi ruang untuk investasi*". Jadi jelaslah bahwa lokasi usaha yang dimasukkan dalam permohonan pendaftaran perusahaan pertama kali (dalam bentuk NIB) dalam melakukan investasi harus berpedoman kepada peraturan tentang ketataruangan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah penulis uraikan di atas, Penulis tertarik melakukan penelitian hukum dengan judul "**ANALISA PEMBAHARUAN HUKUM PERIZINAN BERUSAHA TERINTEGRASI DALAM PERSPEKTIF PEMERINTAH PROVINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA**".

---

<sup>21</sup> Undang-undang nomor 3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan Pasal 11 ayat (1) butir d.1

## 1.2 Identifikasi Masalah dan Rumusan Masalah

Dari beberapa uraian yang dikemukakan pada latar belakang, maka dapat diidentifikasi masalah-masalah sebagai berikut:

1. Dalam memberi kemudahan berusaha untuk mendukung meningkatnya investasi di Indonesia telah dilakukan beberapa tindakan pemerintah yaitu dengan cara mengeluarkan peraturan yang mendukung kemudahan dalam hal perizinan berusaha, dalam hal ini terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Pada pelaksanaannya, perizinan secara online yang diajukan tanpa mengunggah berkas data pendukung cukup mengkhawatirkan pejabat pemberi izin. Selain itu persinggungan peraturan atas siapa yang berhak mengeluarkan izin sebagaimana diamanatkan undang-undang juga menjadi catatan serius.
2. Pedoman tata ruang yang telah dimiliki oleh sebagian daerah sebagai bagian dari perencanaan wilayah dapat menjadi hambatan dalam pemberian perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik. Terhadap pelaku usaha yang telah lama berdiri dan beroperasi sebelum adanya peraturan tentang penataan ruang dan baru mengajukan izin usaha akan mendapatkan kendala atas permohonannya. Begitupun dengan pelaku usaha baru yang sedang merintis (UMKM), akan sangat sulit mengikuti ketentuan tentang pengaturan zonasi karena dibutuhkan biaya yang tidak sedikit untuk sewa lokasi usaha di tempat yang diperbolehkan sesuai ketentuan penataan ruang.

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik pada level nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018?
2. Bagaimanakah peranan peraturan perundang-undangan tentang ketataruangan dalam pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik

di Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi?

### **1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **A. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan ketiga rumusan masalah penelitian yang dikemukakan di atas, penulis menetapkan 2 (dua) tujuan penelitian. Kedua macam tujuan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik pada level nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018.
2. Untuk mengetahui peranan peraturan perundang-undangan tentang ketataruangan dalam pelaksanaan pelayanan perizinan di Daerah Khusus Ibukota Jakarta berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi.

#### **B. Manfaat penelitian**

Berdasarkan penulisan yang dilakukan, maka karya ilmiah ini diharapkan dapat memberikan kegunaan secara teoritis maupun praktis yaitu:

1. Secara teoritis
  - a. Menambah pengetahuan penulis tentang tindakan hukum pemerintah dalam kebijakan pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik.
  - b. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya tentang bentuk tindakan pemerintah dalam pemberian pelayanan perizinan.
2. Secara praktis

Memberikan bahan masukan bagi penulis dan bagi masyarakat pada umumnya dan khususnya pemerintah agar memahami dan dapat menambah wawasan pengetahuan terutama mengenai hukum administrasi negara dalam kebijakan pelayanan perizinan berusaha secara elektronik. Hasil penelitian ini

diharapkan dapat menjadi masukan atau panduan bagi pembentuk kebijakan dalam menyelesaikan permasalahan terkait tindakan negara dalam memberikan kebijakan pelayanan administrasi yang dapat diterima oleh pemberi izin maupun penerima izin.

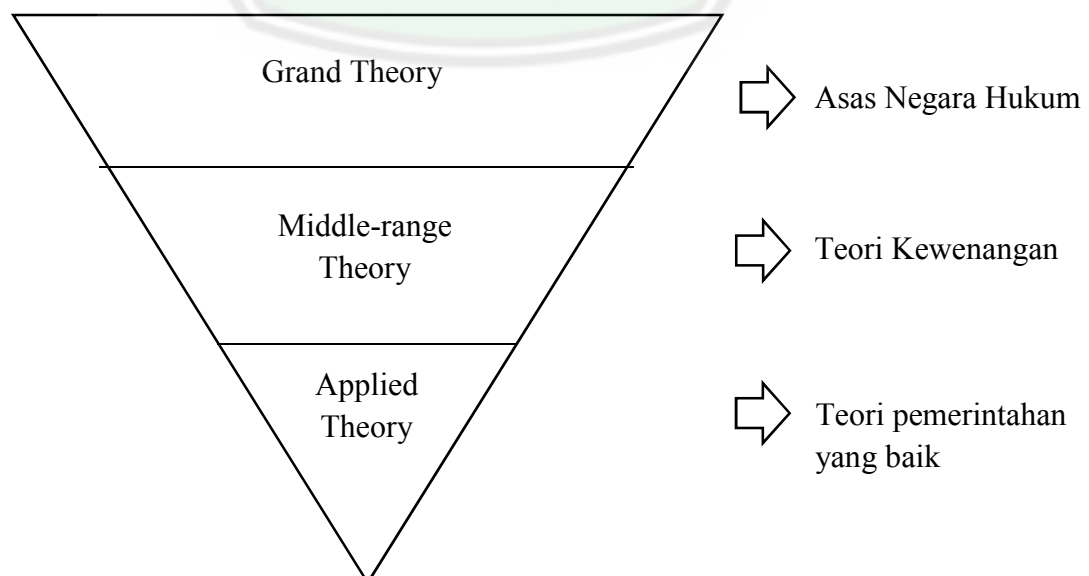
## 1.4 Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, dan Kerangka Konseptual

### 1.4.1 Kerangka Teoritis

Setiap penelitian harus berdasarkan pada landasan teori yang sesuai dengan karakteristik cabang ilmu pengetahuan yang bersangkutan supaya hasil yang diperoleh penelitian tersebut dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Prinsip yang sama dengan yang dikemukakan di atas juga berlaku bagi penelitian ini sebagai penelitian hukum. Penelitian ini bertitik tolak dari teori-teori dan asas-asas hukum yang terdapat dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Teori-teori yang dimaksud terdiri atas 3 (tiga) macam dengan kedudukan yang berbeda yakni sebagai berikut;

1. Asas Negara Hukum sebagai *grand theory*,
2. Teori Kewenangan sebagai *middle-range theory* dan
3. Teori Pemerintahan yang Baik sebagai *applied theory*.

Gambar 1.1 Diagram Kerangka Teori





Ketiga teori (asas hukum) tersebut adalah landasan teoritis penelitian ini. Tiap teori memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda dalam penelitian yakni sebagai *grand theory*, *middle-range theory* dan *applied theory*. Ketiga teori dipergunakan sebagai wawasan penelitian sampai pada tingkat filosofi (*grand theory*) dan tingkat aplikasi (*applied theory*). Sebagai landasan teoretik, ketiga teori berfungsi sebagai dasar untuk mengungkap permasalahan (problematika) penelitian dan sekaligus berfungsi sebagai landasan ilmiah untuk menyusun argumentasi dalam rangka membangun sikap ilmiah yang bertujuan untuk menjawab permasalahan penelitian yang menghasilkan ide baru sebagai temuan penelitian.

### **1. Asas Negara Hukum (*Grand Theory*)**

Dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, setiap negara memerlukan perangkat hukum yang dapat berfungsi dengan baik. Salah satu fungsi hukum yang membedakan dengan hal yang lain adalah, bahwa hukum memiliki kaidah yang bersifat memaksa, artinya apabila kaidah hukum dituangkan ke dalam sebuah perundang-undangan maka setiap orang harus melaksanakannya. Selain itu untuk mengendalikan setiap kegiatan atau perilaku individu atau kolektivitas yang bersifat preventif atau pencegahan adalah melalui mekanisme izin<sup>22</sup>. Hubungan antara masyarakat dengan hukum yang salah satunya dengan instrumen/mekanisme perizinan, merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Seperti telah diungkapkan sebelumnya hukum mengatur kehidupan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya, sehingga melalui pengaturan tersebut dapat terwujud suatu masyarakat yang sejahtera sesuai amanat tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Azas negara hukum adalah salah satu asas hukum yang mengandung pokok pendirian (prinsip) penting dalam bernegara yakni prinsip pembatasan kekuasaan (penguasa) yang dilakukan dengan bersarkan hukum (peraturan perundang-undangan). Pembatasan kekuasaan bertujuan untuk mencegah

---

<sup>22</sup> Juniarso R & Achmad Sodik, *Op.Cit*, hlm 90

penyalahgunaan kekuasaan. Akan tetapi, pembatasan kekuasaan juga bertujuan memberikan perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan individu warga negara. Jika hak-hak dan kebebasan individu warga negara dapat dilindungi dengan baik, kehidupan masyarakat dan individu yang lebih baik dan sejahtera diharapkan dapat diselenggarakan. Prinsip di atas adalah inti-sari asas (doktrin) negara hukum yang perannya semakin penting pada zaman sekarang dalam bingkai negara hukum kesejahteraan (*Verzorgingsstaat* atau *welfare state*).

Asas (doktrin atau ide) negara hukum sudah dikenal ribuan tahun lalu dalam peradaban Yunani Kuno dan berkembang ke seluruh belahan dunia pada zaman sekarang. Plato adalah ahli pikir bangsa Yunani Kuno yang pertama melahirkan gagasan negara hukum dan kemudian dilanjutkan muridnya yakni Aristoteles. Namun, setelah kehancuran peradaban Yunani Kuno, diskursus asas negara hukum dilupakan umat manusia dalam jangka waktu yang lama. Gagasan negara hukum tidak berkembang pada era bangsa Romawi maupun bangsa-bangsa Eropa Barat pada Abad Pertengahan. Ide negara hukum mendapatkan perhatian kembali beberapa abad setelah era Aristoteles yakni abad ke-XVII dan XVIII<sup>23</sup>.

Menurut Plato penyelenggaraan pemerintah yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Selanjutnya konsep tersebut dipertegas oleh Aristoteles dengan menyatakan bahwa, Negara yang baik adalah Negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Pada abad ke XIX muncul konsep dari Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant, yaitu konsep *rechstaat* yang memuat unsur-unsur negara hukum yang dikutip oleh Miriam Budiardjo dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik* antara lain<sup>24</sup>; a. perlindungan HAM b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; c. pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan d. peradilan administrasi dalam perselisihan.

Dalam konsep perizinan, pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan juga harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Sebagai penyelenggara negara, pemerintah berfungsi tidak hanya menjalankan

---

<sup>23</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis tentang Unsur-unsurnya* (Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1995), hlm. 1.

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, hlm 3.

perintah undang-undang tetapi ikut membentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan negara. Dalam hal isi materi yang berkenaan dengan kepentingan kebutuhan internal administrasi pemerintahan, dikenal adanya bentuk-bentuk peraturan yang disebut sebagai peraturan kebijakan (*beleidregels*) dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Peraturan kebijakan merupakan instrumen yang melekat pada administrasi negara. Peraturan kebijakan pada dasarnya hanya menekankan pada aspek kemanfaatan (*doelmatigheid*) daripada *rechtmaticheid* dalam rangka *freies ermessen*, yaitu prinsip kebebasan menentukan kebijakan-kebijakan atau kebebasan bertindak yang diberikan kepada administrasi negara untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum<sup>25</sup>.

## 2. Teori Kewenangan (*Middle-range Theory*)

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dimana substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek yang dikutip oleh Ridwan HR<sup>26</sup> menyatakan: “ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*” Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Menurut pendapat Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi pemerintahan daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan

---

<sup>25</sup> Juniarso R & Achmad Sodik, *Op.Cit.*, hlm 227.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Hlm 99.

mengelola sendiri, sedangkan kewajiban secara horisontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya.

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang – kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.<sup>27</sup> Komponen pengaruh adalah bahwa pengguna wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Kewenangan ini kemudian berkaitan dengan pembangunan dibidang ekonomi oleh pihak pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, pihak pemerintah harus menggunakan kewenangan sesuai dengan sistem peraturan yang berlaku sehingga hak-hak masyarakat dalam pemberian izin tidak menyampingkan hak-hak yang tumbuh dalam masyarakat.<sup>28</sup>

Keewenangan pemerintah dalam memberikan izin ini juga sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundang – undangan. Dalam keputusan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu : atribusi dan delegasi; kadang – kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>29</sup>

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan,

---

<sup>27</sup> Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008).,hlm.66

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar- pilar Demokrasi*, (Jakarta, Sinar Grafika:2011) hlm. 41- 42

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm.70-75



yaitu Atribut, Delegatif dan mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut: Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang – undangan. Dalam pelaksanaan dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atribut mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya. Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintah kepada orang lain dengan dasar peraturan Perundang – undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris. Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh L.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa <sup>30</sup> :

*With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originari), which is to say that is not derived from a previously non-existent powers and assigns them to an authority. Delegations is the transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power or take its own name. With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.*

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada yang berkompeten. Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 74



kewenangan, tetapi pemberi mandat (*mandans*) memberikan kewenangan kepada badan lain (*mandataris*) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 jo. Pasal 19 ayat (2) PP 24/2018 perizinan yang dikeluarkan oleh lembaga OSS ialah untuk dan atas nama menteri, pimpinan, lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada pelaku usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Dengan adanya frasa untuk dan atas nama maka kewenangan dari lembaga OSS tersebut berupa mandat yang berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 24 UU 30/2014 berarti pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Kewenangan yang bersifat mandat tersebut berarti tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemerintah daerah (pemberi mandat) namun dalam OSS pemerintah daerah tidak dapat dengan leluasa mengontrol penerbitan perizinan tanpa komitmen seperti izin usaha perdagangan yang merupakan izin usaha sekaligus merupakan izin komersial atau operasional untuk kegiatan perdagangan.

Berdasarkan kewenangan tersebut di atas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli berasal dari perundang-undangan, dimana organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi Pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Ridwan HR<sup>31</sup> berpendapat bahwa dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggungjawab intern dan ekstern sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih kepada penerima delegasi (*delegetaris*). Sementara pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan *mandataris* tetap berada pada *mandans*. Disamping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan

---

<sup>31</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, Hlm 105

harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum, karena berdasarkan wewenang inilah pemerintah dapat melakukan berbagai hal tindakan hukum di bidang publik (*publiekrechtshandeling*).

Lembaga OSS merupakan Lembaga Pengelola dan Penyelenggara OSS yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan PP Nomor 24 tahun 2018 adalah lembaga pemerintah non kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi penanaman modal. Lembaga OSS diberikan kewenangan penerbitan perizinan berusaha berdasarkan Pasal 19 ayat (2) PP Nomor 24 tahun 2018 menerbitkan Perizinan Berusaha untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota dimana pelaksanaan kewenangannya dilakukan melalui Lembaga OSS dengan cara mengakses laman OSS.

Jika mengacu pada ketentuan Pasal tersebut, maka penerbitan perizinan oleh lembaga OSS merupakan mandat yang diberikan oleh menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota. Seperti diketahui, Lembaga OSS merupakan lembaga pemerintah non kementerian yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi penanaman modal di bawah koordinasi Badan Koordinasi Penanaman Modal. Padahal dalam konsep pemerintahan daerah yang mendapatkan kewenangan atribusi melalui undang-undang, secara lazimnya belum dikenal bahwa mandat diberikan secara struktural dari bawahan dalam hal ini pemerintah daerah kepada atasan.

Untuk mengetahui apakah pemerintah daerah memperoleh wewenang di bidang penerbitan perizinan berusaha melalui atribusi, maka perlu ditelaah urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah daerah berdasarkan undang-undang yang mengaturnya. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Pasal 9 ayat (3) yang berbunyi Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.

Dimana pembagian urusan konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini tercantum dalam Pasal 15 ayat (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang- Undang ini. Melihat ketentuan Pasal tersebut, jelas dinyatakan secara atribusi dapat dipastikan urusan pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha termasuk dalam urusan otonomi daerah sebagai dasar pelaksanaannya. Konseptual kewenangan penerbitan izin yang dilimpahkan dari pemerintah daerah kepada lembaga OSS, adalah membingungkan, padahal sah dan tidaknya suatu keputusan perizinan dapat berakibat batalnya izin tersebut demi hukum.

Pemerintah atau administrasi negara adalah sebagai subyek hukum, sebagai pendukung hak-hak dan kewajiban<sup>32</sup>. Pengertian Subyek hukum adalah substansi yang mempunyai hak dan kewajiban yang berkaitan dengan hubungan antara substansi dengan kualitas. Jadi, subyek hukum seperti lazim dipahami, juga memiliki hak dan kewajiban hukum menurut pengertian ini<sup>33</sup>. untuk bertindak dalam hukum. Sebagai subyek hukum, pemerintah sebagaimana subyek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan pemerintah, baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Menurut pendapat CJN Verstedden, tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum oleh karenanya tidak menimbulkan akibat hukum. Sedangkan tindakan hukum menurut RJHM Huisman adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan akibat hukum tertentu yaitu tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban.

Dalam literatur telah dijelaskan bahwa tindakan pemerintah dapat dibagi menjadi tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat, tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada hukum privat/perdata. Tindakan hukum publik sendiri terbagi lagi menjadi bersifat sepihak atau hubungan hukum bersegi satu dan bersifat bersegi dua. Contoh dari tindakan hukum publik bersegi dua adalah perjanjian antara

---

<sup>32</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.* Hlm 109.

<sup>33</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung; Nusa Media, 2014) hlm 136.

pemerintah dengan pihak swasta tentang pengelolaan hasil minyak bumi yang hasilnya digunakan untuk kepentingan rakyat, sedangkan contoh dari tindakan hukum publik bersegi satu adalah keputusan pemerintah yang sifatnya sepihak dan berlaku seketika<sup>34</sup>.

Lebih lanjut lagi dijelaskan tindakan hukum publik bersegi satu sendiri juga terbagi lagi menjadi keputusan yang ditujukan/bersifat umum (*belsusten van algemene strekking*) contohnya adalah peraturan-peraturan, kemudian keputusan yang bersifat konkret dan individual (*beschikking*)<sup>35</sup>, contohnya adalah keputusan tentang pengangkatan pegawai, pemberian izin pada seseorang atau badan hukum.

Dalam artian ini, kemudian tampaklah bahwa pemberia izin adalah suatu perbuatan hukum yang bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah. Pemberian izin oleh pemerintah merupakan bagian dari hubungan hukum antara pemerintah administrasi dengan warga masyarakat dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan antara masyarakat dengan lingkungannya dan kepentingan individu serta upaya mewujudkan kepastian hukum bagi anggota masyarakat yang berkepentingan.<sup>36</sup>

### **3. Teori Pemerintahan Yang Baik / *Good Governance (Applied Theory)***

Sistem penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan unsur penting dalam suatu negara. Oleh karena itu, maka tidak berlebihan apabila salah satu faktor penentu krisis nasional dan berbagai persoalan yang melanda bangsa Indonesia bersumber dari kelemahan di bidang manajemen pemerintahan, terutama birokrasi, yang tidak mengindahkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Memasuki era reformasi, hal tersebut diakui melalui TAP MPR RI No. XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas KKN, Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Undang-undang Nomor 25

---

<sup>34</sup> Ridwan HR, *Op.Cit.*, Hlm 118.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm 123.

<sup>36</sup> Prajudi Atmosoedirjo, *Administrasi dan Manajemen Umum* (Jakarta, Ghalia Indonesia: 1982 ) hlm. 45

tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bangsa Indonesia menegaskan tekad untuk senantiasa bersungguh-sungguh mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam mencapai serta memelihara pemerintahan dan administrasi yang baik, diperlukan adanya asas-asas pemerintahan yang baik. Secara konseptual dapat dipahami bahwa pemerintahan yang baik / *good governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya. Institusi serta sumber sosial dan politiknya tidak hanya digunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat.

*Good governance* juga dipahami sebagai penyelenggaraan manajemen yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi, pemerintahan yang efisien serta pemerintahan yang bebas dan bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Bupati Jembrana, I Gde Winasa mengungkapkan dalam konsep *good governance* didukung oleh tiga kaki, yaitu<sup>37</sup>:

- a. Tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik.
- b. Tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara para penyelenggara ekonomi.
- c. Tata pemerintahan di bidang administrasi adalah berisi implementasi kebijakan yang telah di putuskan institusi politik.

Pelayanan umum (*public service*) adalah produk yang dihasilkan oleh pemerintah. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak, karena mereka (birokrat) diangkat dan ditugaskan untuk melayani masyarakat, oleh karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk

---

<sup>37</sup> Juniarso R.& Achmad Sodik, *Op.Cit*, hlm. 82.



melayani sehingga pelayanan akan menjadi responsif terhadap kebutuhan masyarakat<sup>38</sup>.

Merujuk pada Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang dimaksud dengan Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Izin merupakan keputusan administratif yang lazim disebut keputusan tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara tersebut berisi pengaturan mengenai kegiatan yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh masyarakat<sup>39</sup>.

Izin (*vergunning*) dalam berdasarkan konsep dalam Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa Izin adalah Keputusan Pejabat Pemerintahan yang berwenang sebagai wujud persetujuan atas permohonan Warga Masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin ini dimaksudkan oleh keinginan pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau mencegah keadaan yang tidak sesuai. Izin disini juga dimaksudkan sebagai hal yang bisa memberikan kontribusi positif terhadap efektivitas ekonomi terutama dalam upaya menggali Pendapatan Asli Daerah maupun penerimaan negara dan mendorong laju investasi. Suatu izin diberikan oleh pemerintah memiliki maksud untuk menciptakan kondisi yang aman dan tertib agar setiap kegiatan sesuai dengan peruntukannya. Ateng syarifudin mengatakan, izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, dimana hal yang dilarang menjadi boleh<sup>40</sup>. Kemudian Asep Warlan Yusuf mengatakan bahwa izin sebagai instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan perilaku masyarakat<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm 162.

<sup>39</sup> Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm vi.

<sup>40</sup> Ateng Syafrudin, *Pengurusan Perizinan* (Bandung; Pusat Pendidikan dan Pelatihan St. Alosius, 1992) hlm 4.

<sup>41</sup> Juniarso R & Achmad Sodiq, *Op.Cit.*, hlm 91

Konsep pemberian izin dalam lingkup pelayanan publik merupakan pelayanan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan atas pribadi, kehormatan, martabat, dan harta benda untuk pribadi maupun orang lain. Lebih lanjut dijelaskan bahwa dengan didasarkan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia konsep izin merupakan tindakan dalam rangka pengendalian yang dimaksudkan untuk menata kegiatan dalam masyarakat agar dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib menghormati hak dan kebebasan orang lain. Izin juga merupakan salah satu instrumen yang diperlukan pemerintah untuk mengendalikan atau membatasi hak seseorang untuk mencapai kondisi negara yang tertib. Lebih jauh lagi dalam kajian peneliti Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, dikatakan bahwa melalui sistem perizinan diharapkan dapat mencapai tujuan tertentu, diantaranya<sup>42</sup>;

- a. Adanya suatu kepastian hukum
- b. Perlindungan kepentingan umum
- c. Pencegahan atas kerusakan atau pencemaran lingkungan
- d. Pemerataan distribusi barang tertentu

Izin dapat dikatakan sebagai keputusan tata usaha negara karena ia dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, yaitu pemerintah atas permohonan yang diajukan oleh badan hukum perdata atau perorangan. Pemerintah merupakan pejabat tata usaha negara karena melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika dilihat dari pengertian keputusan tata usaha negara itu sendiri, izin memiliki sifat-sifat keputusan yaitu bersifat konkret artinya obyek yang diputuskan tidak bersifat abstrak, melainkan berwujud, tertentu, dan ditentukan. Izin juga memiliki sifat individual, artinya dalam izin itu telah disebutkan siapa yang diberikan izin<sup>43</sup>.

Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik telah membawa terobosan yang baru yaitu dengan adanya persetujuan secara otomatis

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 94.

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm 93.

(*automatic approval*) serta penyeragaman persyaratan dan tidak diperlukan adanya verifikasi dan review dokumen sepanjang telah memenuhi persyaratan dalam laman OSS, maka pemohon izin akan langsung mendapatkan izin yang dimaksud. Substansi izin dengan berlakunya PP nomor 24 tahun 2018 adalah dalam rangka percepatan pelayanan perizinan berusaha melalui sistem OSS, dilakukan reformasi peraturan perizinan berusaha. Izin-izin yang terdahulu terdiri dari beberapa jenis/macam, saat ini telah diubah, digabungkan bahkan ada yang dihapus. Reformasi peraturan perizinan berusaha sebagaimana dimaksud Pasal 4 PP nomor 24 tahun 2018, antara lain mengatur;

- a. jenis, pemohon, dan penerbit Perizinan Berusaha;
- b. pelaksanaan Perizinan Berusaha;
- c. reformasi Perizinan Berusaha sektor;
- d. sistem OSS;
- e. Lembaga OSS;
- f. pendanaan OSS;
- g. insentif atau disinsentif pelaksanaan Perizinan Berusaha melalui OSS;
- h. penyelesaian permasalahan dan hambatan Perizinan Berusaha melalui OSS; dan
- i. sanksi.

Konsep reformasi atas penyelenggaraan OSS ini lainnya adalah jika dahulu pemohon izin diharuskan memenuhi persyaratan-persyaratan administrasi maupun teknis terlebih dahulu kemudian mendapatkan izin, maka konsep tersebut telah dirubah dengan konsep pemohon dapat mendapatkan izin dengan melengkapinya persyaratan dasar dengan pemenuhan komitmen. Catatan penting dalam penerbitan perizinan berusaha ini adalah meskipun izin usaha telah dimiliki, pelaku usaha tidak berarti dapat langsung beroperasi melakukan

usahanya. Pelaku usaha harus memperoleh izin operasional dan/atau izin komersial dengan persyaratan dan komitmen yang dipersyaratkan<sup>44</sup>.

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan oleh pemerintah. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin, dan instansi pemberi izin. Mengutip pandangan Soehino dalam bukunya yang berjudul *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan*, syarat-syarat dalam izin itu bersifat konstitutif dan kondisional. Bersifat konstitutif artinya harus dipenuhi terlebih dahulu perbuatan atau tingkah laku tertentu, yaitu ditentukan suatu perbuatan bersifat konkret, apabila tidak dipenuhi dapat dikenai sanksi. Bersifat kondisional artinya penilaian tersebut baru ada dan dapat dilihat serta dinilai setelah perbuatan dan tingkah laku yang dipersyaratkan tersebut itu terjadi.

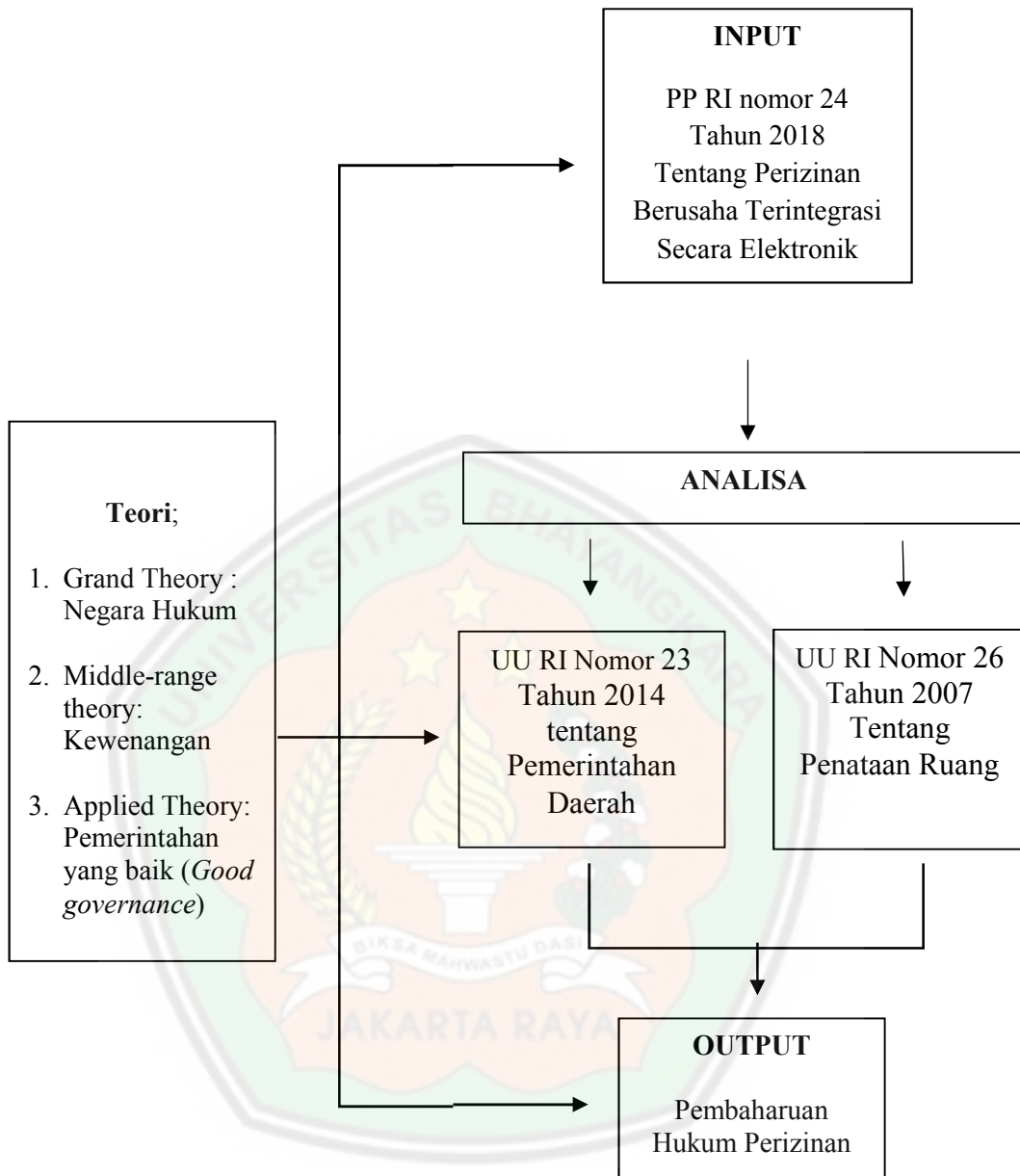
#### **1.4.2 Kerangka Pemikiran**

Kerangka berfikir adalah menyatakan bahwa seorang peneliti harus menguasai teori-teori ilmiah yakni sebagai dasar argumentasi dalam menyusun kerangka berfikir yang membuahkan hasil hipotesis. Kerangka pemikiran tersebut adalah suatu penjelasan sementara terhadap adanya gejala-gejala yang menjadi suatu obyek permasalahan. Kerangka berfikir adalah penjelasan sementara terhadap suatu gejala yang menjadi obyek permasalahan yang akan dikaji. Kerangka berfikir ini disusun berdasarkan pada tinjauan pustaka dan hasil penelitian terkait.

---

<sup>44</sup> Desi Ariani A. *Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia*. *Jurnal Jurist-Diction* (2019)Vol. 2 No. 5, 1631-1654.

Gambar 1.2 Kerangka Pemikiran



### 1.4.3 Kerangka Konsepsional

#### 1. Kewenangan

Kewenangan dalam pandangan Nicolai yang dikutip oleh H.R Ridwan diartikan sebagai berikut;



*“Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum, yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup timbul atau lenyapnya akibat hukum.”<sup>45</sup>*

## 2. Izin

Pada Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menjelaskan:

*“izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lain yang merupakan bukti legalitas, dinyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu.”<sup>46</sup>*

## 3. Perizinan

Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menjelaskan:

*“Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/ kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha.”<sup>47</sup>*

## 4. Perizinan Berusaha

Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Lembaran Negara nomor 90 tahun 2018 (PP nomor 24 tahun 2018) dijelaskan bahwa:

*“Perizinan Berusaha adalah pendaftaran yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatan dan diberikan dalam bentuk surat/keputusan atau pemenuhan persyaratan dan/atau komitmen.”<sup>48</sup>*

---

<sup>45</sup> Ibid, hlm 99.

<sup>46</sup> Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

<sup>47</sup> Ibid, Pasal 1 angka 9.

<sup>48</sup> PP nomor 24 tahun 2018 Pasal 1 angka 4, LN nomor 90 Tahun 2018

## 5. Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* (OSS)

Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Lembaran Negara nomor 90 tahun 2018 (PP nomor 24 tahun 2018) dijelaskan bahwa:

*“Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau Online Single Submission yang selanjutnya disingkat OSS adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi.”<sup>49</sup>*

## 1.5 Metode Penelitian

### 1.5.1 Jenis dan Sifat Penelitian

#### a. Jenis Penelitian

Penelitian berdasarkan judul penulis di atas adalah penelitian hukum sehingga metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian yang sesuai dengan Ilmu Hukum yakni metode penelitian yuridis-normatif<sup>50</sup>. Metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.<sup>51</sup> Jenis penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan dan penelitian hukum empiris atau sosiologis.<sup>52</sup> Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang lebih mengutamakan pada penggunaan data sekunder, sedangkan penelitian hukum empiris merupakan penelitian hukum yang lebih mengutamakan pada data primer. Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari

<sup>49</sup> PP nomor 24 tahun 2018 Pasal 1 angka 5, LN nomor 90 Tahun 2018

<sup>50</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pres, 1990, hlm. 38

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2007, hlm. 6

<sup>52</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajagrafino Persada, 2011, hlm. 13-14.

masyarakat, sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.<sup>53</sup>

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan lebih mengutamakan pada penggunaan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*). Meskipun penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum normatif, tetapi studi lapangan tetap diperlukan untuk melengkapi dan mengkonfirmasi hasil penelitian.

#### b. Sifat Penelitian

Berdasarkan sudut sifatnya, penelitian hukum dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu penelitian eksploratif, penelitian deskriptif, dan penelitian eksplanatoris. Ketiga penelitian tersebut dijelaskan sebagai berikut:<sup>54</sup>

- 1) Penelitian eksploratif, yaitu penelitian yang bermula dari suatu permasalahan tertentu hanya samar-samar dipahami teoritis.
- 2) Penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menata dan mengklasifikasikan gejala-gejala yang akan digambarkan oleh peneliti dengan sebanyak mungkin diusahakan mencapai kesempurnaan atas dasar bangunan permasalahan penelitian.
- 3) Penelitian eksplanatoris adalah penelitian yang menjelaskan hubungan kausal variabel-variabel melalui pengujian hipotesis.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif dan eksplanatoris yang bertujuan menata dan mengklasifikasikan proses mengenai pelaksanaan pelayanan perizinan dan kaitannya dengan unsur pemerintahan daerah dan peraturan perundangan lainnya yang terkait.

### 1.5.2 Bahan Penelitian

Dalam penelitian ini data yang digunakan adalah data sekunder, mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 12

<sup>54</sup> Maria SW. Sumardjono, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Yogyakarta: UGM 2014, hlm. 6-7.

berwujud laporan, dan sebagainya.<sup>55</sup> Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier

A. Bahan hukum primer,<sup>56</sup> yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2005 tentang Penanaman Modal;
- 4) Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 6) Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
- 7) Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan;
- 8) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 9) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik;
- 10) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha;

---

<sup>55</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penulisan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) hlm. 30.

<sup>56</sup> Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 16.

11) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

- B. Bahan hukum sekunder, yaitu yang berfungsi memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, terdiri atas buku atau jurnal hukum, pandangan ahli hukum (doktrin) dan hasil penelitian hukum. Wawancara dengan narasumber ahli hukum untuk memberikan pendapat hukum tentang suatu fenomena yang bisa diartikan sebagai bahan hukum sekunder.<sup>57</sup> Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan dalam penelitian ini, berupa buku, putusan pengadilan, hasil penelitian, karya ilmiah, dan artikel ilmiah.
- C. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus besar bahasa Indonesia, ensiklopedia, dan seterusnya.<sup>58</sup>

### 1.5.3 Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam pengumpulan data, sebagaimana lazim dalam studi kualitatif adalah observasi, wawancara dan dokumentasi. Data dalam penelitian kualitatif lebih berupa kata-kata, maka wawancara menjadi perangkat yang sangat penting. Berikut dibawah ini merupakan teknik pengumpulan data:

#### A. Studi Pustaka

Teknik pengumpulan data ini dilaksanakan dengan mempelajari dan mencari buku-buku yang berhubungan yang relevan dengan permasalahan penelitian.

#### B. Wawancara

Wawancara dengan narasumber ahli hukum untuk memberikan pendapat hukum tentang suatu fenomena yang bisa diartikan sebagai bahan hukum

---

<sup>57</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014, hlm. 34-35.

<sup>58</sup> Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 17.



sekunder<sup>59</sup>. Wawancara dilakukan kepada para pemberi izin maupun kepada pemohon izin, khususnya di wilayah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

#### 1.5.4 Analisis Data

- a. Analisis data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan<sup>60</sup>. Analisis data juga dapat disebut sebagai kegiatan memberikan telaah, yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau memberi komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan.<sup>61</sup> Analisis data dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yakni analisis kuantitatif melalui uji statistik dan kualitatif melalui kategorisasi berdasarkan permasalahan yang diteliti dan data yang dikumpulkan<sup>62</sup>. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, karena data yang dipergunakan bukan berupa angka/kuantitas melainkan data kepustakaan dengan melakukan studi atas dokumen menggunakan bahan-bahan dari data sekunder.
- b. Penyajian hasil analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.<sup>63</sup> Selanjutnya seluruh bahan hukum yang berhasil dihimpun diinventarisasi, diklasifikasi, kemudian diolah dan dianalisis secara komprehensif, sehingga dari analisis tersebut dapat dijadikan rujukan guna memahami dan memperoleh pengertian yang mendalam serta dapat ditarik kesimpulan untuk menjawab masalah secara lengkap dan menyeluruh.

#### 1.5.5 Jalannya Penelitian

---

<sup>59</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Op.Cit*, hlm. 33-35

<sup>60</sup> Maria SW. Sumardjono, *Op.Cit*, hlm. 32.

<sup>61</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Op.Cit*, hlm. 183.

<sup>62</sup> Maria SW. Sumardjono, *Loc.Cit*.

<sup>63</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Loc.Ci*

Langkah-langkah yang ditempuh dalam penelitian ini terdiri dari tiga tahap, yaitu:

a. Tahap persiapan

Tahap persiapan dimulai dengan merumuskan suatu permasalahan dengan berangkat pada latar belakang yang mengungkap adanya pertentangan antara *das sein* dan *das sollen*, fakta hukum dan fakta nonhukum, kemudian menentukan judul atau topik. Selanjutnya melakukan pengumpulan bahan-bahan hukum dan pemilihan bahan kepustakaan yang relevan dengan permasalahan dan objek penelitian. Peneliti kemudian menyusun penelitian dan selanjutnya dikonsultasikan kepada pembimbing guna penyempurnaan penelitian yang direncanakan.

b. Tahap pelaksanaan

Pelaksanaan penelitian kepustakaan, tahap ini dilaksanakan dengan pengumpulan dan pengkajian terhadap data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

c. Tahap Penyelesaian

Pada tahap ini, bahan dari hasil kepustakaan dan hasil penelitian lapangan disusun secara sistematis, sehingga mempermudah dalam menganalisis permasalahan berdasarkan metode yang telah ditentukan. Selanjutnya menyusun hasil tersebut dalam bentuk laporan dan dikonsultasikan kepada dosen pembimbing.

## 1.6 Sistematika Penulisan

Dengan berpedoman pada proposal penelitian sebagai suatu usulan penelitian, Penulis sekaligus mengemukakan kerangka atau sistematika laporan penelitian sebagai rancangan yang hendak ditulis. Pedoman yang Penulis pakai untuk menyusun sistematika laporan penelitian ini adalah buku pedoman teknis penulisan tugas akhir Universitas Bhayangkara Jakarta Raya. Adapun sistematika laporan penelitian yang dapat penulis kemukakan adalah sebagai berikut:

## **BAB I : PENDAHULUAN**

Pendahuluan yang terdiri dari tentang latar belakang permasalahan, batasan masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan Pustaka akan diuraikan tinjauan teoritis tentang teori negara hukum, teori kewenangan dan teori pemerintahan yang baik (*good governance*).

## **BAB III : PELAKSANAAN PENYELENGGARAAN PELAYANAN PERIZINAN BERUSAHA TERINTEGRASI SECARA ELEKTRONIK**

Pembahasan permasalahan terkait proses penyelenggaraan pelayanan perizinan berusaha secara elektronik berdasarkan peraturan perundang-undangan.

## **BAB IV : PENATAAN RUANG DALAM MENDUKUNG PERENCANAAN PELAYANAN PERIZINAN BERUSAHA**

Pembahasan permasalahan terkait hambatan pelaku usaha dalam mengajukan perizinan berusaha dalam mematuhi ketentuan penataan ruang wilayah.

## **BAB V : PENUTUP**

Penutup, terdiri dari simpulan dari penelitian yang dilakukan dan saran-saran yang dianggap perlu sebagai masukan bagi pihak yang berkepentingan