

NASKAH AKADEMIK

**Rancangan Peraturan Daerah Jawa Barat tentang
Investasi dan Kemudahan Berusaha**



DINAS PENANAMAN MODAL DAN PELAYANAN TERPADU SATU

PINTU PROVINSI JAWA BARAT

2023

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembukaan (*preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia antara lain adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum. Amanat konstitusi tersebut mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara, termasuk didalamnya pelayanan administratif seperti pelayanan di bidang investasi dan perizinan berusaha.

Dalam konteks regulasi penanaman modal dan perizinan di Provinsi Jawa Barat, telah diundangkan:

1. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2011 tentang Penanaman Modal (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2011 Nomor 21, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 113);
2. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2017 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 205);
3. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 162 Tahun 2021 tentang Pendelegasian Wewenang Perizinan Berusaha (Berita Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2021 Nomor 162); dan
4. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 4 Tahun 2022 tentang Perizinan Lainnya Untuk Kegiatan Berusaha dan Non Berusaha (Berita Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2022 Nomor 4).

Namun demikian, berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022

tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, telah mengakibatkan perubahan mendasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang penanaman modal dan penyelenggaraan perizinan berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat, sehingga keempat regulasi tersebut di atas perlu dilakukan peninjauan kembali untuk disesuaikan/diharmonisasikan dengan ketentuan/pengaturan dalam undang-undang dimaksud.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, antara lain bertujuan untuk memperkuat peran dan komitmen pemerintahan daerah dalam rangka penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko.¹

Perizinan berusaha berbasis risiko merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis perizinan berusaha dan kualitas/frekuensi pengawasan. Perizinan berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan perizinan berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan pengaturan (*re-design*) proses bisnis perizinan berusaha di dalam sistem perizinan berusaha secara elektronik. Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin. Selain itu melalui penerapan konsep ini kegiatan

¹ Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang menggunakan metode *omnibus law*, telah dilakukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Pemohon *judicial review*. Melalui Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah ditetapkan putusan dengan amar, antara lain: (1) Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan; (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan sesuai dengan tenggang waktu yang ditetapkan; dan (3) melakukan perbaikan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan. Sebagai tindaklanjut dari *judicial review* tersebut, telah diundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan telah ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.

pengawasan menjadi lebih terstruktur, baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan pengawasan.²

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, disebutkan bahwa penciptaan lapangan kerja dilakukan melalui pengaturan yang terkait dengan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha yang memuat pengaturan antara lain mengenai penyederhanaan perizinan berusaha, persyaratan investasi, dan kemudahan berusaha.

Peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha di daerah bertujuan untuk meningkatkan daya saing daerah dan iklim usaha yang lebih kondusif, antara lain melalui sistem perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik atau *Online Single Submission* (OSS). OSS adalah sistem elektronik terintegrasi yang dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS untuk penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Sistem OSS dikelola oleh Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang merupakan Lembaga Pemerintah yang bertugas melaksanakan koordinasi kebijakan dan pelayanan di bidang penanaman modal. Sebagai penghubung utama antara dunia usaha dan pemerintah, BKPM diberi mandat untuk mendorong investasi langsung, baik dari dalam negeri maupun luar negeri melalui penciptaan iklim investasi yang kondusif. Pasca BKPM dikembalikan statusnya menjadi lembaga setingkat kementerian pada tahun 2009 dan melaporkan tugas dan fungsinya langsung kepada Presiden, maka sasaran lembaga ini tidak hanya untuk meningkatkan investasi yang lebih besar dari dalam maupun luar negeri, namun juga untuk mendapatkan investasi berkualitas yang dapat menggerakkan perekonomian Indonesia dan menyerap banyak tenaga kerja.

Penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko melalui Sistem OSS yang dikelola oleh Kementerian Investasi/BKPM merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. OSS berbasis risiko wajib digunakan oleh Pelaku Usaha, Kementerian/Lembaga, Pemerintah Daerah, Administrator Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), dan Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas Pelabuhan Bebas (KPBPB).

² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, risiko yang menjadi dasar perizinan berusaha diklasifikasikan menjadi risiko rendah, menengah rendah, menengah tinggi, dan tinggi. Untuk kegiatan usaha risiko rendah, pelaku usaha hanya dipersyaratkan memiliki NIB. Untuk kegiatan usaha risiko menengah rendah, pelaku usaha dipersyaratkan memiliki NIB dan pernyataan pemenuhan Sertifikat Standar. Untuk kegiatan usaha risiko menengah tinggi, pelaku usaha dipersyaratkan memiliki NIB dan Sertifikat Standar yang telah diverifikasi. Sedangkan untuk kegiatan usaha risiko tinggi, pelaku usaha dipersyaratkan memiliki NIB dan Izin yang telah diverifikasi. Penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko meliputi:

1. pengaturan perizinan berusaha berbasis risiko;
2. norma, standar, prosedur, dan kriteria perizinan berusaha berbasis risiko;
3. perizinan berusaha berbasis risiko melalui layanan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (OSS);
4. tata cara Pengawasan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko;
5. evaluasi dan reformasi kebijakan perizinan berusaha berbasis risiko;
6. pendanaan perizinan berusaha berbasis risiko;
7. penyelesaian permasalahan dan hambatan perizinan berusaha berbasis risiko; dan
8. sanksi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, terdapat 1.702 kegiatan usaha yang terdiri atas 1.349 Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) yang sudah diimplementasikan dalam Sistem OSS Berbasis Risiko.

Sementara itu dalam rangka mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan daerah, Pemerintah Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada Masyarakat dan/atau Investor yang diatur dalam peraturan daerah yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, Pemerintah Daerah berkewajiban mewujudkan pembangunan ekonomi daerah dan pertumbuhan perekonomian daerah yang semakin kokoh dan sehat berdasarkan demokrasi ekonomi. Untuk mewujudkan pembangunan ekonomi daerah dan pertumbuhan perekonomian daerah diperlukan pengembangan investasi dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Atas dasar uraian yang telah dijelaskan di atas, serta dalam rangka menjabarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dalam hal ini Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 beserta peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan masih tetap berlaku, serta untuk mengakomodasi materi muatan lokal/kebijakan daerah (*local contain*) yang berkaitan dengan penanaman modal dan perizinan terpadu satu pintu di Provinsi Jawa Barat, maka Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat perlu menyusun Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat.

Penyusunan Raperda tersebut dalam tahap perancangannya membutuhkan kajian yang mendalam dan komprehensif dalam bentuk Naskah Akademik. Kajian ini dibagi menjadi 6 (enam) bab. Bab I akan membahas Pendahuluan, yang memuat Latar Belakang, Identifikasi Masalah, Tujuan dan Kegunaan, serta Metode Penelitian. Bab II akan membahas Kajian Teoretis dan Praktik Empiris, memuat materi yang bersifat teoretik, asas, praktik, dan perkembangan pemikiran. Bab III akan membahas evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait dengan substansi yang akan diatur dalam Raperda. Bab IV akan membahas landasan filosofis, sosiologis dan yuridis yang menjadi dasar pertimbangan disusunnya Raperda. Bab V akan membahas mengenai jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan, serta pada Bab VI akan diuraikan mengenai kesimpulan dan saran.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah tersebut di atas, maka dirumuskan 3 (tiga) pokok masalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi urgensi perlu disusunnya Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat?
2. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat?
3. Apa sasaran yang akan diwujudkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat?

C. Maksud, Tujuan dan Sasaran

Maksud dari penyusunan Naskah Akademik ini adalah untuk melakukan telaah dan kajian akademis, yang dapat menjadi dasar/landasan bagi penyusunan Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat.

Adapun tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah:

1. Merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar bagi penyusunan Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat;
2. Merumuskan tujuan disusunnya Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat;
3. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis dan yuridis pembentukan Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat; dan
4. Merumuskan ruang lingkup pengaturan, jangkauan dan arah pengaturan Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat.

Adapun sasaran yang ingin dicapai dalam penyusunan Naskah Akademik ini adalah terbentuknya Peraturan Daerah yang mengacu pada kajian dan analisis yang secara akademis dapat dipertanggungjawabkan.

D. Metode Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan tujuan penelitian yang telah diuraikan, maka penelitian difokuskan pada pengkajian atas konsepsi dan bahan-bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan terutama mengenai kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat di bidang penanaman modal dan perizinan terpadu satu pintu. Untuk itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu meneliti hukum sebagai norma positif dengan menggunakan cara berpikir deduktif dan berdasarkan pada kebenaran koheren dimana kebenaran dalam penelitian sudah dinyatakan kredibel tanpa harus melalui proses pengujian atau verifikasi. Penelitian yang dilakukan adalah penelitian kepustakaan atau penelitian dokumen yang ditujukan atau dilakukan hanya pada peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Disamping itu, dilakukan pula penelitian sosiologis dan historis agar penelitian bernilai komprehensif, karena penelitian yang dilakukan memerlukan dukungan data sehingga harus dilakukan pendekatan kemasyarakatan.

Dipilihnya metode penelitian hukum normatif berdasarkan pertimbangan bahwa tujuan penelitian adalah menggambarkan objek yang diteliti. Sebagai pendukung, digunakan pendekatan perbandingan hukum. Disamping itu, penelitian ini tidak bisa terlepas dari sudut pandang analisis hukum, artinya dielaborasi apa yang seharusnya diatur dalam Raperda; serta ruang lingkup kebebasan bertindak secara mandiri oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.

Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian yang menggambarkan secara menyeluruh dan sistimatis objek dari pokok permasalahan.³ Dengan penulisan ini, dapat dilakukan analisa dan penyusunan data yang telah terkumpul yang diharapkan dapat memberikan gambaran atau realita mengenai penyelenggaraan penanaman modal dan perizinan di Provinsi Jawa Barat yang harus diatur dalam Peraturan Daerah.

Dengan dilakukannya analisis hukum, diperoleh kepastian terkandungnya elemen positivitas, koherensi dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga tetap berada dalam koridor kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat. Sedangkan sejarah hukum penting dalam penelitian ini karena dalam sejarah hukum dapat diketahui perkembangan sistem hukum sebagai keseluruhan serta perkembangan institusi hukum dan kaidah hukum individual tertentu dalam sistem hukum, sehingga diperoleh pemahaman yang baik tentang hukum yang berlaku pada masa sekarang dan yang dibutuhkan di masa depan.

Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis sehingga dapat ditemukan alasan yang rasional mengenai aspek hukum penyertaan modal dan perizinan. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, berupa:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu antara lain: (1) UUD 1945; (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2010 tentang Pelayanan Publik; (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah berikut perubahannya; (4) Undang-

³ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm 122.

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berikut perubahannya; dan (5) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu berbagai bahan kepustakaan antara lain mengenai: (1) harmonisasi peraturan perundang-undangan, baik harmonisasi horisontal maupun vertikal; (2) kewenangan pembentukan Peraturan Daerah; (3) penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; (4) proses pembentukan Peraturan Daerah; dan (5) pelayanan publik.

Data yang terkumpul, selanjutnya diolah melalui tahap pemeriksaan (*editing*), penandaan (*coding*), penyusunan (*reconstructing*) dan sistematisasi berdasarkan pokok bahasan dan subpokok bahasan yang diidentifikasi dari rumusan masalah. Dari hasil pengolahan data tersebut, dianalisis secara kualitatif dan kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan, kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

**KAJIAN TEORETIK DAN
PRAKTIK EMPIRIK****A. Kajian Teoretik****1. Pelayanan Publik**

Menurut Poerwadarminta dalam Hardiyansyah (2011:10-11), secara etimologis, “pelayanan” berasal dari kata “layan” yang berarti membantu menyiapkan atau mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang. Pelayanan dapat diartikan sebagai: “perihal atau cara melayani; servis atau jasa; sehubungan dengan jual beli barang atau jasa”. Dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain. Adapun menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “pelayanan” memiliki tiga makna, yaitu perihal atau cara melayani, usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan uang, dan kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Sedangkan menurut Wikipedia Ensiklopedia Bebas, yang dimaksud dengan “publik” adalah mengenai orang atau masyarakat, dimiliki masyarakat, serta dengan, atau memengaruhi suatu bangsa, negara, atau komunitas. Publik biasanya dilawankan dengan swasta atau pribadi, seperti pada perusahaan publik, atau suatu jalan. Publik juga dapat didefinisikan sebagai masyarakat suatu bangsa yang tidak berafiliasi dengan pemerintahan bangsa tersebut. Dalam bahasa Indonesia, penggunaan kata “publik” sering diganti dengan “umum”, misalnya perusahaan umum dan perusahaan publik. Dalam lingkup organisasi/perusahaan, publik dibedakan menjadi publik internal dan publik eksternal, publik primer, sekunder, dan marjinal. *Proponent* (publik yang memihak), *opponent* (publik yang menentang), dan *uncommitted* yang berarti publik yang tidak peduli.

Adapun Pelayanan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang 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.

Menurut Keputusan Menteri Perdayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAM/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Juniarso Ridwan, pelayanan publik dibagi ke dalam kelompok-kelompok⁴:

- a. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan dan penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte pernikahan, Akte kelahiran, Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Izin Usaha, Paspor dan sebagainya.
- b. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyedia tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
- c. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Masih berkenaan dengan definisi pelayanan publik, menurut Wasistiono dalam Hardiyansyah (2011:11), “pelayanan umum atau pelayanan publik” adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan pembayaran atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Sementara itu, menurut Ratminto dan Winarsih (2005:5) pelayanan publik atau pelayanan umum diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi

⁴ Juniarso Ridwan, Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, Nuansa Cendikia, Bandung, 2019, hlm.19

tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Sinambela (2011:5), “pelayanan publik” adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya Negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual, akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain lain”.

Selanjutnya menurut Albercht dalam Lovelock, 1992 (dalam Sedarmayanti 2010:243) “pelayanan” adalah suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa, sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis. Adapun Monir (dalam Harbani Pasolong 2013: 128), mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Pelayanan publik menurut Sinambela (dalam Harbani Pasolong 2013: 128) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Agung Kurniawan (dalam Harbani Pasolong 2013: 128) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut Thoha (dalam Sedarmayanti 2010:243) pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan. Jenis pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk lahir berupa dokumen, misalnya sertifikat, izin- izin,

rekomendasi, keterangan dan lain-lain, misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayanan, IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, NTCR, akte kelahiran, dan akte kematian). Jenis pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampainnya dan konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaanya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih dan pelayanan telepon. Jenis pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan yang berupa sarana dan parasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut dan udara, layanan kesehatan, layanan perbankan, layanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

Selanjutnya menurut Sadu Wasistiono (dalam Pandji Santosa 2009:58) beberapa alasan perhatian pemerintah terhadap pelayanan publik antara lain sebagai berikut:

- a. Instansi pemerintah pada umumnya menyelenggarakan kegiatan yang bersifat monopoli, sehingga tidak terdapat iklim kompetisi didalam, padahal tanpa kompetisi tidak akan tercipta efisiensi dan peningkatan kualitas.
- b. Dalam menjalankan kegiatan, aparatur pemerintah lebih mengandalkan kewenangan daripada berbuat jasa ataupun kebutuhan konsumen.
- c. Belum atau tidak diadakan akuntabilitas terhadap kegiatan suatu instansi pemerintah, baik akuntabilitas vertikal ke bawah, ke samping, maupun ke atas.
- d. Dalam aktivitasnya, aparat pemerintah seringkali terjebak pada pandangan “ectic”, yakni mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri (birokrasi) daripada konsep “emic”, yakni konsep dari mereka menerima jasa layanan pemerintah.
- e. Kesadaran anggota masyarakat pada hak dan kewajiban sebagai warga negara maupun sebagai konsumen masih relatif rendah, sehingga mereka cenderung menerima begitu saja, terlebih layanan yang diberikan bersifat cuma-cuma. Konsep pelayanan publik yang diperkenalkan oleh David Osborne dan Ted Gaebler dalam bukunya *“reinventing Government”* intinya adalah pentingnya

peningkatan pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah dengan cara memberi wewenang kepada pihak swasta lebih banyak berpartisipasi sebagai pengelola pelayanan publik. Dalam rangka perbaikan penerapan dan perbaikan sistem dalam kaitannya dengan pelaksanaan pelayanan publik, Osborne menyimpulkan 10 prinsip yang disebut keputusan gaya baru. Salah satu prinsip penting dalam keputusannya adalah sudah saatnya pemerintah berorientasi "pasar".

Menurut Gaspersz (dalam Harbani Pasolong 2013: 130) bahwa elemen paling penting bagi organisasi adalah pelanggan, untuk itu identifikasi secara tepat apa yang menjadi kebutuhan pelanggan. Hal ini sejalan dengan Tjosvold dalam Wasistiono (dalam Harbani Pasolong 2013: 130) mengatakan bahwa bagi organisasi, "melayani konsumen merupakan saat yang menentukan" (*moment of thruts*), peluang bagi organisasi menentukan kredibilitas dan kapabilitasnya. Strategi mengutamakan pelanggan adalah prioritas utama yang harus dilakukan.

Adapun Jan Carlzon dalam William (dalam Harbani Pasolong 2013: 131) mengungkapkan hal-hal sebagai berikut: (1) pelanggan adalah raja, (2) pelanggan adalah alasan keberadaan kita, (3) tanpa pelanggan, kita tak punya apa-apa, (4) pelanggan kitalah yang menentukan bisnis kita, (5) jika kita tidak memahami pelanggan kita, maka berarti kita tidak memahami bisnis kita. Pernyataan di atas, mencerminkan orientasi terhadap pelanggan, sebuah pandangan bahwa pelanggan adalah penentu puncak sifat dan keberhasilan organisasi seseorang, suatu pandangan yang memutar balikkan pandangan tradisional tentang organisasi. Respektif ini adalah respektif pelayanan pelanggan.

Dari semua definisi-definisi yang telah dikemukakan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah "pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat pada penyelenggaraan negara". Negara didirikan oleh publik atau masyarakat dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakekatnya negara dalam hal ini birokrasi haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

2. Pelayanan Publik dan *Good Governance* ⁵

Berkenaan dengan pelayanan publik, rakyat sangat berharap kepada Pemerintah untuk dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, dan bertanggung jawab. Efektif artinya penyelenggaraan tepat sasaran sesuai dengan perencanaan strategis yang ditetapkan. Efisien artinya penyelenggaraan dilakukan secara hemat berdaya guna dan berhasil guna. Transparan artinya segala kebijakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara itu adalah terbuka, semua orang melakukan dapat pengawasan secara langsung sehingga mereka dapat memberikan penilaian kinerjanya terhadap hasil yang dicapai. Akuntabel dan bertanggung jawab artinya penyelenggara pemerintah bertanggung jawab terhadap kebijakan yang ditetapkan, serta mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada seluruh warga negara pada setiap akhir tahun penyelenggaraan pemerintahan.

Ada tiga alasan penting yang melatarbelakangi bahwa pembaharuan pelayanan publik dapat mendorong praktik *good governance* di Indonesia. *Pertama*, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh *stakeholders*, yaitu pemerintah, warga, dan sektor usaha. *Kedua*, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang sangat intensif. *Ketiga*, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* diterjemahkan secara lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Fenomena pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah sarat dengan permasalahan, misalnya prosedur pelayanan yang berbelit-belit, ketidakpastian waktu dan harga yang menyebabkan pelayanan menjadi sulit dijangkau secara wajar oleh masyarakat. Hal ini menyebabkan terjadi ketidakpercayaan kepada pemberi pelayanan dalam hal ini birokrasi sehingga masyarakat mencari jalan alternatif untuk mendapatkan pelayanan melalui cara tertentu, yaitu dengan memberikan biaya tambahan.

Disamping permasalahan di atas, juga tentang cara pelayanan yang diterima oleh masyarakat yang sering dilecehkan martabatnya sebagai warga negara. Masyarakat ditempatkan sebagai klien yang membutuhkan bantuan pejabat birokrasi, sehingga harus tunduk pada ketentuan birokrasi dan kemauan dari para

⁵ Disarikan dari Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi, Neneng Siti Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Vol. VI No. 1/Juni 2016.

pejabatnya. Hal ini terjadi karena budaya yang berkembang dalam birokrasi selama ini bukan budaya pelayanan, tetapi lebih mengarah kepada budaya kekuasaan. Untuk mengatasi kondisi tersebut perlu dilakukan upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang berkesinambungan demi mewujudkan pelayanan publik yang prima sebab pelayanan publik merupakan fungsi utama pemerintah yang diberikan sebaik-baiknya oleh pejabat publik.

Dalam konteks tersebut, upaya pemerintah antara lain adalah dengan melakukan penerapan prinsip-prinsip *good governance* yang diharapkan dapat memenuhi pelayanan yang prima terhadap masyarakat. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri *good governance*. Untuk itu, aparatur negara harus melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif dan efisien, karena diharapkan dengan penerapan *good governance* dapat mengembalikan dan membangun kembali kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* sangat penting dalam pelaksanaan pelayanan publik untuk meningkatkan kinerja aparatur Negara, karena pemerintah merancang konsep prinsip-prinsip *good governance* untuk meningkatkan potensi perubahan dalam birokrasi agar mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Disamping itu masyarakat masih menganggap pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pasti cenderung lamban, tidak profesional, dan biayanya mahal. Gambaran buruknya birokrasi antara lain organisasi birokrasi gemuk dan kewenangan antar lembaga yang tumpang tindih, sistem, metode, dan prosedur kerja belum tertib, pegawai negeri sipil belum profesional, belum netral dan sejahtera, praktik korupsi, kolusi dan nepotisme masih mengakar, koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program belum terarah, serta disiplin dan etos kerja aparatur negara masih rendah.

Good governance mengandung arti: "Kegiatan suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara". Sedangkan menurut LAN & BPKP (2005:5) yang dimaksud dengan *good governance* adalah: "Bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dan mengelola sumber-sumber daya dalam pembangunan".

Menurut dokumen *United Nations Development Program* (UNDP), tata pemerintahan adalah: "Penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat". Tata pemerintahan

mencakup seluruh mekanisme proses dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Ringkasnya, *good governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' di sini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*.

Konsep *good governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun demikian, masih banyak yang rancu dalam memahami konsep *governance*. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan disini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sector* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). Karenanya, memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama. Lembaga pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan keamanan yang kondusif. Sektor swasta berperan aktif dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan, sedangkan *civil society* harus mampu berinteraksi secara aktif dengan berbagai macam aktivitas perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan kontrol terhadap jalannya aktivitas-aktivitas tersebut.

Berdasarkan pemahaman atas pengertian *governance* tersebut, maka penambahan kata sifat *good* dalam *governance* bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Letak sifat baik atau positif itu adalah manakala ada pengalokasian sumber daya secara maksimal dari potensi yang dimiliki masing-masing aktor tersebut atas dasar kesadaran dan kesepakatan bersama terhadap visi yang ingin dicapai. *Governance* dikatakan memiliki sifat-sifat yang *good*, apabila memiliki ciri-ciri atau indikator-indikator tertentu.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik terdiri atas:

- a. *Profesionalitas*, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberikan pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dengan biaya terjangkau.
- b. *Akuntabilitas*, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
- c. *Transparansi*, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjadi kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.
- d. *Pelayanan prima*, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
- e. *Demokrasi dan partisipasi*, mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.
- f. *Efisiensi dan efektivitas*, menjamin terselenggaranya pelayanan terhadap masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
- g. *Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat*, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Sementara itu menurut *United Nations Development Program (UNDP)* ada 14 prinsip *good governance*, yaitu:

- a. Wawasan ke depan (*visionary*);
- b. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*);
- c. Partisipasi masyarakat (*participation*);
- d. Tanggung gugat (*accountability*);
- e. Supremasi hukum (*rule of law*);
- f. Demokrasi (*democracy*);
- g. Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*);
- h. Daya tanggap (*responsiveness*);

- i. Keefisienan dan keefektivan (*efficiency and effectiveness*);
- j. Desentralisasi (*decentralization*)
- k. Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society partnership*);
- l. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*);
- m. Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*);
- n. Komitmen pasar yang fair (*commitment to fair market*).

Penerapan *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi oleh dua hal yang sangat mendasar, yaitu:

- a. Tuntutan eksternal, yaitu bahwa pengaruh globalisasi telah memaksa kita untuk menerapkan *good governance*. Istilah *good governance* mulai mengemuka di Indonesia pada akhir tahun 1990-an, seiring dengan interaksi antara pemerintah Indonesia dengan negara-negara luar dan lembaga-lembaga donor yang menyoroti kondisi objektif situasi perkembangan ekonomi dan politik dalam negeri Indonesia.
- b. Tuntutan internal, yaitu bahwa masyarakat melihat dan merasakan bahwa salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensional saat itu adalah terjadinya *abuse of power* yang terwujud dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), dan sudah sedemikian rupa mewabah dalam segala aspek kehidupan. Masyarakat menilai praktik KKN yang paling mencolok kualitas dan kuantitasnya adalah justru yang dilakukan oleh cabang-cabang pemerintahan, eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pelaksanaan *good governance* bertumpu pada 3 (tiga) pilar dan penerapannya akan berjalan dengan baik jika didukung oleh tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu: (1) negara/pemerintah dan perangkatnya sebagai regulator; (2) dunia usaha atau swasta sebagai pelaku pasar; dan (3) masyarakat sebagai pengguna produk dari dunia usaha, sehingga menjalankan *good governance* seyogianya dilakukan bersama-sama pada tiga pilar/elemen tersebut. Bila pelaksanaan hanya dibebankan pada pemerintah saja maka keberhasilannya kurang optimal dan bahkan memerlukan waktu yang panjang.

Sementara itu tugas pokok terpenting pemerintah antara lain adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pelayanan publik merupakan pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi

kebutuhan atau kepentingan masyarakat. Ada tiga alasan mengapa pelayanan publik menjadi titik strategis untuk memulai mengembangkan dan menerapkan *good governance* di Indonesia, yaitu:

- a. Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara diwakili pemerintah berinteraksi dengan lembaga non pemerintah. Keberhasilan dalam pelayanan publik akan mendorong tingginya dukungan masyarakat terhadap kinerja birokrasi.
- b. Pelayanan publik adalah ranah di mana berbagai aspek *clean and good governance* dapat diartikulasikan secara mudah.
- c. Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur *governance*, yaitu pemerintah, masyarakat, dan mekanisme pasar.

3. Teori Izin dan Perizinan

a. Pengertian

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin dapat juga diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.⁶

Menurut Ateng Syafrudin bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau: “*Als opheffing van een algemene verbodsregel in het concrete geval*” (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret). Kemudian Sjachran Basah menyatakan bahwa izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkreto berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut E. Utrecht pengertian izin (*vergunning*), yaitu bilamana pembuat peraturan tidak umumnya melarang suatu pembuatan, tetapi masih juga memperkenankannya asal saja diadakan

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm167.

secara yang ditentukan untuk masing-masing hal konkret, maka perbuatan administrasi negara yang memperkenankan perbuatan tersebut bersifat suatu izin (*vergunning*). Jika dibandingkan secara sekilas pengertian izin dengan konsesi itu tidak berbeda. Masing-masing berisi perkenan bagi seseorang untuk melakukan suatu perbuatan atau pekerjaan tertentu. Dalam pengertian sehari-hari kedua istilah itu digunakan secara sama, seperti disebutkan M.M. van Praag, "*De termen vergunning en concessive beide gebezigd voor een en dezelfde juridieke figure, ... de houder der vergunning wordt concessionaris genoemd*" (pengertian izin dan konsesi keduanya digunakan untuk suatu bentuk hukum yang sama, pemegang izin disebut juga konsesisionaris)". Menurut E. Utrecht, perbedaan antara izin dengan konsesi itu suatu perbedaan nisbi (relatif) saja. Pada hakikatnya antara izin dengan konsesi itu tidak ada suatu perbedaan yuridis. Sebagai contoh, izin untuk mendapatkan batu bara menurut suatu rencana yang sederhana saja dan akan diadakan atas ongkos sendiri, tidak dapat disebut konsesi. Tetapi izin yang diberikan menurut undang-undang tambang Indonesia untuk mendapatkan batu bara adalah suatu konsesi. Oleh karena izin tersebut mengenai suatu pekerjaan yang besar dan pekerjaan yang besar itu akan membawa manfaat bagi umum. Jadi konsesi itu suatu izin pula, tetapi izin mengenai hal-hal yang penting bagi umum. Meskipun antara izin dan konsesi ini dianggap sama, dengan perbedaan yang relatif, akan tetapi terdapat perbedaan karakter hukum. Izin adalah sebagai perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan oleh pemerintah, sedangkan konsesi adalah suatu perbuatan hukum bersegi dua, yakni suatu perjanjian yang diadakan antara yang memberi konsesi dengan yang diberi konsesi atau penerima konsesi. Dalam hal izin tidak mungkin diadakan perjanjian, karena tidak mungkin diadakan suatu persesuaian kehendak. Dalam hal konsesi biasanya diadakan suatu perjanjian, yakni perjanjian yang mempunyai sifat sendiri dan yang tidak diatur oleh seluruh peraturan-peraturan perdata mengenai hukum perjanjian. Menurut M.M. van Praag, izin adalah suatu Tindakan hukum sepihak (*eenzijdge handeling, een overheids handeling*), konsesi adalah kombinasi dari tindakan dua pihak yang memiliki sifat kontaktual dengan izin, yang dalam pembahasan hukum kita namakan perjanjian. Ketika pemerintah melakukan tindakan yang berkenaan dengan

izin dan konsesi, pemerintah menampilkan diri dalam dua fungsi yaitu sebagai badan hukum umum pada saat melakukan konsesi, dan sebagai organ pemerintah ketika mengeluarkan izin.⁷

Selain itu, menurut N.M. Spelt dan J.B.J.M Ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya. Ini adalah paparan luas, dari pengertian izin.⁸

Adapun pengertian perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang yang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Perizinan adalah pemberian legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha atau kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Izin ialah salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, untuk mengemudikan tingkah laku para warga.⁹

Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan. Dengan demikian, secara hemat perizinan merupakan upaya

⁷ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 196-201

⁸ Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, Pengantar Hukum Perizinan, Yundika, Surabaya, 1993, hlm.2-3.

⁹ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika, Surabaya, 1993, hlm. 2.

mengatur kegiatan-kegiatan yang memiliki peluang menimbulkan gangguan pada kepentingan umum. Mekanisme perizinan dilaksanakan melalui penerapan prosedur ketat dan ketentuan yang harus dipenuhi untuk menyelenggarakan suatu pemanfaatan lahan. Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki pemerintah, merupakan mekanisme pengendalian administratif terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat.¹⁰

Sementara itu Perizinan menurut Adrian Sutedi (2011: 167) adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi, sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Adapun berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2016 tentang Percepatan Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan, Perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perizinan mempunyai fungsi penertib agar tempat-tempat usaha, bangunan dan bentuk kegiatan masyarakat lainnya tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam kehidupan masyarakat dapat terwujud. Perizinan juga mempunyai fungsi mengatur yakni agar perizinan yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya dan tidak terjadi penyalahgunaan izin. Fungsi pengaturan ini dapat disebut juga sebagai fungsi yang dimiliki oleh pemerintah (Adrian Sutedi, 2011: 193). Adapun mengenai tujuan perizinan, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi dan keberagaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman. Secara umum dapat disebutkan tujuan perizinan sebagai berikut:

¹⁰ Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik, Nuansa Cendikia*, Bandung, 2019, hlm.173.

- 1) Keinginan mengarah (mengendalikan “*sturen*”) aktifitas-aktifitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu.
- 4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk).
- 5) Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas izin berdasarkan dimana harus memenuhi syarat tertentu.

Selanjutnya Menurut Fahmi Wibawa (2007:49), karakteristik panduan perizinan usaha terpadu adalah :

- 1) Ketepatan waktu.
- 2) Informasi yang akurat.
- 3) Biaya dan faktor yang konsisten.
- 4) Proses jelas dan transparan.
- 5) Layanan yang simpatik.

Dari beberapa definisi tentang izin di atas, menurut Ridwan HR (2013:201-207) terdapat beberapa unsur dalam perizinan, yaitu instrumen yuridis, peraturan perundang-undangan, organ pemerintah, peristiwa konkret, prosedur dan persyaratan. Penjelasan dari masing-masing unsur adalah sebagai berikut:

- 1) **Instrumen Yuridis.** Pemerintah diberikan wewenang dalam bidang pengaturan dalam rangka melaksanakan tugas menjaga ketertiban dan keamanan serta mengupayakan kesejahteraan umum. Dari berbagai fungsi pengaturan ini muncul beberapa instrumen yuridis untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret yaitu dalam bentuk keputusan. Salah satu bentuk dari keputusan adalah izin. Izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi dan menetapkan peristiwa konkret.
- 2) **Peraturan perundang-undangan** atau *Wetmatigheid van bestuur* (pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan) merupakan salah satu prinsip dari negara hukum. Prinsip tersebut menjadi dasar bahwa setiap tindakan hukum pemerintah baik dalam menjalankan fungsi

pengaturan maupun fungsi pelayanan harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berdasarkan asas legalitas. Begitu pula dalam hal membuat dan menerbitkan izin pemerintah bertindak sesuai wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena jika tidak didasari atas wewenang tersebut maka keputusan berupa izin menjadi tidak sah.

- 3) **Organ Pemerintah** merupakan organ yang menjalankan urusan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Menurut Sjachran Basah (Ridwan HR, 2013:204) mengatakan bahwa: Dari penelusuran berbagai ketentuan pemerintah dapat diketahui, bahwa mulai dari administrasi negara tertinggi (presiden) sampai dengan administrasi negara terendah (lurah) berwenang memberikan izin. Ini berarti terdapat anekaragam 19 administrasi negara (termasuk instansinya) pemberi izin, yang didasarkan pada jabatan yang dijabatnya baik di tingkat pusat maupun daerah.
- 4) **Peristiwa konkret** merupakan peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu. Peristiwa konkret yang beragam menyebabkan izin juga beragam. Izin kemudian dibuat dalam proses yang prosedurnya diatur sesuai kewenangan pemberi izin, macam izin dan struktur organisasi yang penerbitkannya. Tetapi jenis izin dan instansi pemberi izin dapat berubah seiring dengan perubahan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan izin tersebut.
- 5) **Prosedur dan persyaratan.** Permohonan izin harus mengikuti prosedur yang telah dibuat oleh pemerintah, selain itu juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Prosedur dan persyaratan izin berbeda-beda tergantung pada jenis izin, tujuan izin, dan instansi yang menerbitkan izin. Penentuan prosedur dan persyaratan ini dilakukan sepihak oleh pemerintah. Meskipun demikian pemerintah tidak boleh membuat prosedur dan persyaratan menurut kehendaknya sendiri secara arbitrer (sewenang-wenang) tetapi harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar izin tersebut.

Perizinan mempunyai fungsi yaitu sebagai fungsi penertib dan fungsi pengatur. Sebagai fungsi penertib dimaksudkan agar izin tidak bertentangan satu sama lain, sehingga ketertiban dalam setiap segi kehidupan masyarakat dapat

terwujud. Sedangkan sebagai fungsi pengatur adalah perizinan yang ada dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya (Adrian Sutedi, 2013:193).

Izin memiliki fungsi sebagai ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa, dan perancang masyarakat adil dan makmur. Persyaratan yang terkandung dalam suatu izin merupakan pengendali dalam memfungsikan izin itu sendiri. Menurut Prajudi Atmosudirdjo (Ridwan HR, 2013:208), “bahwa berkenaan dengan fungsi-fungsi hukum modern, izin dapat diletakkan dalam fungsi menertibkan masyarakat”. Sedangkan Tujuan perizinan tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula dari tujuan izin itu sendiri.

Menurut Ridwan HR (2011:209), tujuan dari perizinan secara umum adalah sebagai berikut:

- 1) Keinginan mengarahkan (mengendalikan “sturen”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan).
- 2) Mencegah bahaya bagi lingkungan (terkait izin lingkungan).
- 3) Keinginan melindungi objek-objek tertentu.
- 4) Hendak membagi benda-benda yang sedikit.

Bentuk-bentuk Perizinan menurut Purdyatmoko, Sri. (2009:10-11) dapat dilihat di bawah ini:

- 1) **Dispensasi** adalah kekecualian yang sungguh-sungguh, yakni merupakan kekecualian atas larangan sebagai aturan umum. Pemberian perkenan berhubungan erat dengan keadaan-keadaan khusus peristiwa. Dispensasi bertujuan untuk menembus rintangan yang sebetulnya secara normal tidak diizinkan, jadi berarti menyisihkan pelarangan dalam hal yang khusus (*relatie legis*). Adapun pemberian dispensasi haruslah memenuhi persyaratan tertentu yang diatur didalam peraturan yang berlaku dan agar setiap orang dapat melakukan perbuatan hukum yang dapat menerobos dari peraturan yang telah berlaku, namun hal tersebut tidak terlepas dari peran yang dimiliki kekuasaan yaitu pemerintah untuk memberikan dispensasi yang harus jelas batasnya.
- 2) **Lisensi**. Nama lisensi nampaknya tepat untuk izin dalam menjalankan suatu usaha, izin tersebut tidak menjamin bahwa yang memperoleh lisensi tidak

akan campur tangan dalam perusahaan atau bidang usaha yang dilakukan. Meskipun lisensi memberikan suatu keleluasaan terhadap usaha tersebut.

- 3) **Konsensi.** Konsensi senantiasa mengenai pekerjaan yang berkaitan dengan kepentingan umum harus benar-benar dilaksanakan. Maka dari itu pemegang konsensi baik oleh undang-undang maupun dengan cara mengadakan persyaratan, pemegang konsensi hampir senantiasa diwajibkan untuk melaksanakan pekerjaan yang diizinkan kepadanya dalam waktu tertentu dan dapat dilaksanakan dengan penyelenggaraan yang teratur.
- 4) **Rekomendasi.** Selain dispensasi, lisensi dan konsensi dalam masalah perizinan juga dikenal rekomendasi. Rekomendasi dapat diartikan sebagai pertimbangan yang diberikan oleh badan atau pejabat yang berwenang untuk digunakan dalam pemberian izin pada suatu bidang tertentu. Rekomendasi merupakan instrumen yang cukup penting dalam soal perizinan karena rekomendasi diberikan oleh badan atau pejabat yang mempunyai kompetensi atau kapasitas khusus di bidang tertentu, bahkan didasarkan pada keahlian dalam suatu disiplin tertentu. Penerbitan rekomendasi didahului oleh adanya permohonan yang dapat saja ditolak dan pemrosesannya dilakukan, seperti layaknya penerbitan suatu izin pula.

b. Sifat-sifat Izin

Pada dasarnya izin merupakan keputusan pejabat/badan tata usaha negara yang berwenang, yang isinya atau substansinya mempunyai sifat sebagai berikut:

- 1) Izin Bersifat Bebas adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya tidak terikat pada aturan dan hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam izin memiliki kadar kebebasan yang besar dalam memutuskan pemberian izin.
- 2) Izin Bersifat Terikat adalah izin sebagai keputusan tata usaha negara yang penerbitannya terikat pada aturan dan hukum tertulis dan tidak tertulis serta organ yang berwenang dalam izin kadar kebebasan dan wewenangnya tergantung pada kadar sejauh mana peraturan perundang-undangan mengaturnya. Misalnya: IMB, izin HO, izin usaha industri, dan lain-lain.

- 3) Izin yang Bersifat Menguntungkan, yaitu izin yang isinya mempunyai sifat menguntungkan pada yang bersangkutan. Izin yang bersifat menguntungkan isi nyata keputusan merupakan titik pusat yang memberi anugerah kepada yang bersangkutan. Dalam arti, yang bersangkutan diberikan hak-hak atau pemenuhan tuntutan yang tidak akan ada tanpa keputusan tersebut. Misalnya SIM, SIUP, SITU, dan lain-lain.
- 4) Izin yang Bersifat Memberatkan, yaitu izin yang isinya mengandung unsur-unsur memberatkan dalam bentuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan kepadanya. Disamping itu, izin yang bersifat memberatkan merupakan pula izin yang memberi beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya. Misalnya: pemberian izin kepada perusahaan tertentu. Bagi mereka yang tinggal disekitarnya yang merasa dirugikan, izin tersebut merupakan suatu beban.
- 5) Izin yang Segera Berakhir, yaitu izin yang menyangkut Tindakan-tindakan yang akan segera berakhir atau izin yang masa berlakunya relatif pendek. Misalnya izin mendirikan bangunan (IMB) yang hanya berlaku untuk mendirikan bangunan dan berakhir saat bangunan selesai didirikan.
- 6) Izin yang Berlangsung Lama, yaitu izin yang menyangkut Tindakan-tindakan yang berakhirnya atau masa berlakunya relatif lama. Misalnya izin usaha industri dan izin yang berhubungan dengan lingkungan. Perbedaan antara izin yang segera berakhir dengan izin yang berlangsung lama adalah penting dalam hal kemungkinan penarikan kembali dan masa berlakunya izin. Secara umum diakui bahwa setelah berlakunya tindakan-tindakan yang memerlukan izin tersebut. Disamping itu mengenai masa berlakunya izin, perbedaan di atas penting dalam hal penarikan kembali/pencabutan izin manakala izin diberikan secara salah karena perbuatan tercela dari pemegang izin.
- 7) Izin yang Bersifat Pribadi, yaitu izin yang isinya tergantung pada sifat atau kualitas pribadi dan pemohon izin.
- 8) Izin yang bersifat kebendaan, merupakan izin yang isinya tergantung pada sifat dan objek izin misalnya, izin HO, SITU, dan lain-lain.¹¹

¹¹ Adrian Sutedi, Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 173.

c. **Proses dan Prosedur Izin**¹²

Proses dan prosedur dapat meliputi prosedur pelayanan perizinan, proses penyelesaian perizinan yang merupakan proses internal yang dilakukan oleh aparat/petugas. Dalam setiap tahapan pekerjaan tersebut, masing-masing pegawai dapat mengetahui peran masing-masing dalam proses penyelesaian perizinan.

Pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur-prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping itu harus menempuh prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin. Prosedur dan persyaratan perizinan itu berbeda-beda tergantung jenis izin, tujuan izin dan instansi pemberi izin. Dalam hal pelaksanaan perizinan, *lock of competencies* sangat mudah untuk dijelaskan. *Pertama*, proses perizinan membutuhkan adanya pengetahuan tidak hanya sebatas pada aspek legal dari proses perizinan, tetapi lebih jauh dari aspek tersebut. Misalnya untuk memberikan izin, pihak pelaksana juga harus mempertimbangkan dampak yang akan ditimbulkan dari izin tersebut baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Seseorang yang dapat memperkirakan dampak yang bersifat multidimensi memerlukan pengetahuan yang luas baik dari segi konsepsional maupun hal-hal teknis. Dalam beberapa kasus, sangat sering ditemui aparatur pelaksana yang tidak memiliki syarat pengetahuan yang dimaksud. Alhasil, izin yang diberikan bisa jadi akan menimbulkan dampak yang buruk dimasa yang akan datang. *Kedua*, proses perizinan membutuhkan dukungan keahlian aparatur tidak hanya dalam mengikuti tata urutan prosedurnya, tetapi hal-hal lain yang sangat mendukung kelancaran proses perizinan itu sendiri. Pengoptimalan penggunaan teknologi informasi, misalnya dianggap menjadi solusi yang sangat tepat untuk mengefisiensikan prosedur perizinan. Dengan demikian, hampir semua sektor perizinan dituntut untuk menggunakan sistem komputerisasi (elektronik) dan aparat yang tidak memiliki keahlian untuk mengoprasikan teknologi tersebut akan menjadi ganjalan. Aparat yang demikian, masih sangat banyak ditemui di lapangan. *Ketiga*, proses

¹² Ibid, hlm.185-186.

perizinan tidak terlepas dari interaksi antara pemohon dengan pemberi izin. Dalam interaksi tersebut terkadang muncul perilaku yang menyimpang baik yang dilakukan oleh aparaturnya maupun yang dipicu oleh kepentingan bisnis pelaku usaha, sehingga aparaturnya pelaksana perizinan dituntut untuk memiliki perilaku yang positif dengan tidak memanfaatkan situasi demi kepentingan pribadi. Masih sangat sering dijumpai praktik-praktik yang tercela dalam proses perizinan seperti suap dan sebagainya. Disamping itu, masalah perilaku juga menjadi persoalan manakala prinsip *good governance* dituntut untuk dilakukan dalam pelayanan perizinan. Sebab, masih jarang ditemui aparaturnya pelayanan yang memiliki sikap profesionalisme dan mengedepankan prinsip *customer relationship* manakala berhubungan dengan pihak yang diberikan pelayanan. Inti dari regulasi dan deregulasi proses perizinan adalah pada tata cara dan prosedur perizinan. Untuk itu, isi regulasi dan deregulasi haruslah memenuhi nilai-nilai sederhana, jelas, tidak melibatkan banyak pihak, meminimalkan kontak fisik antarpihak yang melayani dengan yang dilayani, memiliki prosedur operasional standar, dan wajib dikomunikasikan secara luas.

4. Perizinan dalam Hukum Administrasi

Dalam pemberian izin penguasa akan memperkenankan pemohon izin untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang, ini menyangkut perkenan bagi suatu Tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.¹³

Izin juga diartikan bahwa pembuat peraturan perundang-undangan tidak secara langsung dan secara umum melarang dilakukannya suatu perbuatan, sepanjang dilakukan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, perbuatan yang memperkenankan perbuatan itu adalah berada dalam rezim Hukum Administrasi Negara yang bersifat suatu izin.¹⁴

Menurut Prajudi Atmosudirjo izin merupakan suatu penetapan dalam bentuk dispensasi atas suatu larangan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini ia sampaikan sebagai tanggapan atas bunyi pasal yang terdapat

¹³ N. M. Spelt dan J. B.J. M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, 1992, hlm. 3.

¹⁴ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud. MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000, hlm. 95.

dalam peraturan perundang-undangan seperti 'dilarang tanpa izin, melakukan dst' yang mana dalam ketentuan pasal tersebut disertai dengan rincian syarat-syarat dan kriteria yang harus dipenuhi oleh pemohon izin mendapatkan dispensasi atas larangan tersebut. Kemudian dari itu akan disertai dengan penetapan prosedur dan petunjuk pelaksanaan bagi pejabat tata usaha negara yang menyelenggarakan perizinan.¹⁵

Jadi, secara umum tujuan dari perizinan adalah untuk pengendalian aktivitas-aktivitas pemerintah sehubungan dengan ketentuan yang berisikan pedoman yang harus dilaksanakan oleh pihak yang berkepentingan dan juga oleh pejabat yang diberikan kewenangan.

Sementara itu Ridwan HR memberikan penjelasan mengenai tujuan perizinan yakni:

- a. Dilihat dari sisi pemerintah, tujuannya adalah untuk melaksanakan peraturan dan menjadi indikator suatu ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah sesuai dengan realitas di lapangan. Selain itu perizinan yang diberikan secara tidak langsung menjadi sumber pendapatan bagi daerah dan/atau negara.
- b. Dari sisi pemohon izin, yakni pemerintah, perizinan bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum mengenai izin yang diberikan tersebut sehingga terhindar dari hal-hal yang nantinya berpotensi menimbulkan permasalahan di kemudian hari. Selain itu perizinan pun merupakan fasilitas bagi masyarakat.¹⁶

Adapun sifat perizinan diklasifikasikan atas beberapa sifat antara lain:

- a. Izin yang bersifat bebas, artinya izin sebagai suatu keputusan tata usaha negara yang dalam penetapannya tidak terikat pada aturan dan norma hukum tertulis serta organ yang berwenang dalam memberikan izin mempunyai kebebasan yang besar dalam memutuskan suatu pemberian izin atau memutuskan tidak memberikan izin.
- b. Izin yang bersifat terikat. Izin ini sebagai suatu keputusan tata usaha negara yang dalam penetapannya harus terikat pada aturan dan norma hukum tertulis dan tidak tertulis dan organ yang berwenang untuk mengeluarkan izin ini

¹⁵ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995, hlm. 97.

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 150.

memiliki kebebasan dan kewenangannya yang bergantung pada muatan dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

- c. Izin yang bersifat memberatkan. Maksudnya adalah izin dapat memberikan disebabkan adanya ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan keputusan ini sehingga memberikan beban kepada orang lain atau masyarakat sekitarnya.
- d. Izin yang segera akan berakhir. Maksudnya adalah izin yang berkaitan dengan tindakan-tindakan yang akan berakhir atau izin yang memiliki keberlakuan masa yang relatif pendek.
- e. Izin yang berlangsung lama. Berlangsung lama yang diartikan adalah menyangkut masa keberlakuan izin ini yang bersifat relatif lama.
- f. Izin yang bersifat pribadi merupakan izin yang berdasarkan sifat atau kualitas pribadi dari pemohon izin, contohnya seperti Surat Izin Mengemudi (SIM).
- g. Izin yang bersifat kebendaan merupakan izin yang bergantung pada sifat dan obyek izinnya.¹⁷

5. Wewenang Pemerintah dalam Perizinan

Kewenangan (*authority gezag*) menurut Prajudi Atmosudirjo¹⁸ adalah apa yang dimaksud dengan kekuasaan formal, yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Adapun wewenang (*competence bevoegheid*) adalah kekuasaan untuk melakukan suatu Tindakan seperti menerbitkan izin. Menurut S.F Marbun, kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu. Sedangkan wewenang hanya mengenai bidang tertentu saja.

Kewenangan dapat diperoleh melalui beberapa cara, seperti yang diungkapkan oleh H.D. van Wijk dan Willeam Konijnenbelt antara lain:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang (legislatif) kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pemberian wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

¹⁷ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 173-174.

¹⁸ S.F Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 27.

- c. Mandat, yaitu terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Adapun berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang.

Delegasi adalah 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 beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Sedangkan mandat adalah 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 berada pada pemberi mandat.

Kewenangan penyelenggaraan perizinan berusaha di daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 pada dasarnya dimiliki oleh kepala daerah, tetapi kemudian **didelegasikan kepada Kepala DPMPTSP**.



Gambar 1, Pendelegasian Wewenang

6. Investasi dan Perizinan Berusaha¹⁹

a. Aspek Hukum Perizinan dan Kemudahan Berusaha

Salah satu strategi pemerintah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi adalah melakukan reformasi regulasi di bidang perizinan berusaha. Reformasi regulasi bertujuan untuk menyelesaikan hambatan investasi, yakni panjangnya rantai birokrasi, peraturan yang tumpang tindih, dan banyaknya regulasi yang tidak harmonis terutama dalam regulasi pusat dan daerah (*hyper-regulation*). Oleh karena itu, diperlukan deregulasi terhadap ketentuan mengenai perizinan berusaha, persyaratan investasi, ketenagakerjaan, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMK-M) termasuk koperasi, pengadaan lahan, pengembangan kawasan ekonomi, pelaksanaan proyek pemerintah, serta ketentuan mengenai administrasi pemerintahan dan pengenaan sanksi pidana yang diatur dalam berbagai Undang-Undang.

Selain itu, berbagai upaya menciptakan lapangan kerja selama ini terus dilakukan, salah satunya dengan mendorong peningkatan investasi. Namun, hal tersebut tidak memberikan pengaruh yang signifikan karena investor enggan berinvestasi di Indonesia. Salah satunya karena persoalan sulitnya berusaha di Indonesia.

Rumitnya pengurusan perizinan berusaha di Indonesia disebabkan oleh obesitas regulasi perizinan, yang selanjutnya memicu terjadinya tumpang tindih peraturan antara peraturan pusat dan peraturan pelaksana di tingkat daerah. Permasalahan tumpang tindih ini, menjadi faktor penyebab terhambatnya investasi di Indonesia karena masih tingginya superioritas kewenangan pejabat pemberi izin dan ego sektoral masing-masing kementerian/lembaga/pemerintah daerah. Selain itu, adanya disharmoni materi regulasi (bertentangan antara satu dan yang lain). Hal ini dapat dilihat dari adanya perbedaan pengaturan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam menentukan persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan izin kegiatan berusaha. Hal tersebut menyebabkan adanya benturan persyaratan izin dan kesulitan bagi para calon pelaku usaha di Indonesia, dan prosedur perizinan berusaha yang berbelit-belit.

¹⁹ Disarikan dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Tahun 2020.

Mekanisme kerja pelayanan berusaha di Indonesia dinilai memakan waktu lama, tidak transparan, kurang informatif, sarana dan prasarana pelayanan yang terbatas sehingga membutuhkan biaya yang tinggi.

Rumit atau sulitnya berinvestasi di Indonesia berimplikasi pada rendahnya daya saing Indonesia dibandingkan negara tetangga. Kerumitan atau sulitnya berinvestasi, salah satunya dapat dilihat dari aspek perizinan. Sebagai contoh untuk kegiatan investasi di ketenagalistrikan dibutuhkan 19 instrumen izin termasuk persyaratan pendukung, sementara untuk melakukan investasi *resort* dibutuhkan 22 instrumen perizinan. Kondisi tersebut pun semakin dipersulit dengan melibatkan berbagai kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah. Terlebih lagi, jika membandingkan pengaturan Daftar Negatif Investasi (DNI) di negara ASEAN, maka DNI Indonesia saat ini sangat membatasi karena tidak hanya diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, tetapi juga diatur dalam berbagai undang-undang sektor.

Rumitnya berinvestasi dan rendahnya daya saing Indonesia tentu menggarisbawahi perlunya langkah perbaikan di berbagai sektor untuk mendukung terwujudnya kemudahan berusaha di Indonesia. Perbaikan kebijakan untuk penyederhanaan prosedur termasuk penyederhanaan persyaratan perizinan, percepatan waktu, dan penurunan biaya untuk mendirikan, mengoperasikan, dan mengembangkan usaha telah dilakukan pemerintah sejak tahun 2015 melalui kebijakan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). PTSP merupakan kegiatan penyelenggaraan suatu perizinan dan non perizinan yang berdasarkan pendelegasian atau pelimpahan wewenang dari lembaga atau instansi yang memiliki kewenangan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap terbitnya dokumen yang dilakukan dalam 1 (satu) tempat. Sistem ini dapat memangkas waktu pengurusan beberapa perizinan, sehingga lebih efisien dan efektif. Setelah meluncurkan PTSP, pemerintah melakukan kajian terhadap peraturan perundang-undangan di bidang perizinan yang masih beragam dan tumpang tindih. Sepanjang tahun 2016, terdapat kurang lebih 180 peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perizinan yang berdampak pada banyaknya izin di daerah. Jika dilihat pada proses perizinan, pada dasarnya sama, perbedaannya terletak pada nama atau istilah yang digunakan.

Sementara itu Pemerintah terus membenahi perizinan berusaha guna meningkatkan iklim investasi di Indonesia, serta membuka ruang bagi setiap orang yang ingin berusaha untuk dapat bersaing secara sehat. Reformasi regulasi ditempatkan sebagai strategi penting dalam meningkatkan daya saing. Pemerintah gencar melakukan pemangkasan regulasi yang dianggap menghambat investasi melalui Paket Kebijakan Ekonomi (PKE). Hal ini dilaksanakan dengan pola memunculkan peraturan baru yang dirumuskan dalam rangka percepatan investasi, yang berdampak pada dicabutnya beberapa peraturan terkait yang dituangkan melalui Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha. Dalam Perpres tersebut, Pemerintah mengupayakan simplifikasi dalam hal perizinan berusaha melalui:

- 1) Bentuk pelayanan, pengawalan (*end to end*), dan peran aktif penyelesaian hambatan pelaksanaan berusaha melalui pembentukan satuan tugas pada tingkat nasional, kementerian/lembaga, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, dalam rangka mendukung percepatan pembentukan iklim investasi yang baik.
- 2) Bentuk pemenuhan persyaratan (*checklist*), dalam rangka percepatan pelaksanaan berusaha di kawasan ekonomi khusus, Kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan/atau kawasan pariwisata.
- 3) Reformasi peraturan yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan usaha, yang mana penyederhanaan lebih lanjut perlu diatur dan ditetapkan kembali standar pelayanan pada kementerian/lembaga, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota, dengan tujuan agar selaras dan tidak tumpang tindih.
- 4) Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PBTSE) atau *Online Single Submission* (OSS). Penggunaan teknologi informasi perlu diterapkan agar mempercepat dan mempermudah pelayanan untuk melakukan kegiatan usaha.

Komitmen Pemerintah tersebut di atas dilaksanakan dengan mengundang Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, atau dikenal dengan nama *Online Single Submission* (OSS). OSS merupakan perizinan berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri,

Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang menggunakan metode *omnibus law*, telah dilakukan pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi (MK) oleh Pemohon *judicial review* dan telah ditetapkan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Sebagai tindak lanjut dari Putusan MK tersebut, telah diundangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan telah ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, yang diundangkan pada tanggal 31 Maret 2023.

b. Peralihan Tata Laksana Perizinan Berusaha Dari Pendekatan Perizinan (*License Approach*) ke Pendekatan Berbasis Risiko (*Risk Based Approach*)

Dalam rangka melaksanakan konsep perizinan berusaha dengan pendekatan berbasis risiko (*risk-based approach*), Pemerintah merujuk pada tahapan-tahapan sebagai berikut:

1) Identifikasi Cakupan/Ruang Lingkup Risiko Kegiatan Usaha

Definisi level risiko yang akan diterapkan di Indonesia merujuk pada pelaksanaan praktik terbaik (*best practices*) dengan cakupan/ruang lingkup risiko kegiatan usaha yang akan diterapkan di Indonesia adalah risiko terhadap Kesehatan, Keamanan dan Keselamatan, Lingkungan, Moral dan Budaya, dan Finansial, dengan penjelasan sebagai berikut:

a) Aspek Kesehatan, yaitu:

- Kegiatan/usaha yang membudidayakan, memproduksi, dan/atau menyajikan bahan pangan, pangan segar, pangan olahan, pangan produk rekayasa, dan/atau pangan siap saji;
- Kegiatan/usaha yang memproduksi dan/atau memperdagangkan bahan obat, obat, obat tradisional, obat herbal, precursor, narkotika, dan/atau psikotropika;
- Kegiatan/usaha yang menimbulkan zat/produk kimia, uap air, serbuk, debu, kabut, gas, gas yang menimbulkan sesak nafas (*asphyxiating gas*), kuman (*germs*) penyebar penyakit, virus dan/atau jamur;
- Kegiatan/usaha yang berkaitan dan menimbulkan dampak terhadap air minum, air hygiene, dan sanitasi, air kolam renang dan/atau pemandian umum.

b) Aspek Keamanan dan Keselamatan, yaitu:

- Kegiatan/usaha yang berpotensi menimbulkan kebisingan, getaran, gangguan penerangan, dampak terhadap arus listrik, dan radiasi;
- Kegiatan/usaha yang memiliki potensi kecelakaan kerja.

c) Aspek Lingkungan, yaitu:

- Kegiatan/usaha yang mengubah bentuk lahan dan bentang alam;
- Kegiatan/usaha mengeksploitasi Sumber Daya Alam (SDA) Terbarukan dan/atau Tidak Terbarukan;
- Kegiatan/usaha yang sangat berpotensi mencemari dan/atau merusak Lingkungan Hidup dan mengurangi jumlah Sumber Daya Alam (SDA) dalam pemanfaatannya;
- Kegiatan/usaha yang mempengaruhi lingkungan alam, lingkungan buatan, dan lingkungan sosial-budaya;
- Kegiatan/usaha yang mempengaruhi pelestarian kawasan konservasi Sumber Daya Alam (SDA) dan/atau cagar budaya;
- Kegiatan/usaha yang melakukan introduksi flora, fauna, dan jasad renik;
- Kegiatan/usaha yang membuat dan menggunakan bahan hayati dan bahan non-hayati;
- Kegiatan/usaha yang berisiko tinggi dan/atau berpengaruh terhadap pertahanan negara; dan/atau
- Kegiatan/usaha yang menggunakan teknologi dengan potensi besar terhadap lingkungan hidup.

d) Aspek Moral dan Budaya, yaitu:

- Kegiatan/usaha dengan judul, adegan (visual, dialog, dan/atau monolog), dan/atau substansi/konten yang mengandung perbuatan kekerasan sadis terhadap manusia dan hewan;
- Kegiatan/usaha dengan judul, adegan (visual, dialog, dan/atau monolog), dan/atau substansi/konten yang meliputi pelaksanaan judi berulang-ulang dan teknis berjudi;
- Kegiatan/usaha dengan judul, adegan (visual, dialog, dan/atau monolog), dan/atau substansi/konten yang mengandung teknik

penggunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif lainnya secara vulgar dan mudah ditiru;

- Kegiatan/usaha dengan judul, adegan (visual, dialog, dan/atau monolog), dan/atau substansi/konten yang mengandung perbuatan nafsu, seks, dan perbuatan sejenis yang vulgar;
- Kegiatan/usaha dengan judul, adegan (visual, dialog, dan/atau monolog), dan/atau substansi/konten yang mengandung potensi perseteruan komunitas politik dan komunitas sosial, serta berpotensi memberikan kesan merendahkan/mendiskreditkan suku, ras, kelompok, agama dan/atau golongan;
- Kegiatan/usaha dengan judul, adegan (visual, dialog, dan/atau monolog), dan/atau substansi/konten yang mengandung perbuatan melawan hukum, anarkisme, dan perbuatan-perbuatan lain yang berkaitan dengan Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan/atau lambang negara;
- Kegiatan/usaha dengan judul, adegan (visual, dialog, dan/atau monolog), dan/atau substansi/konten yang mengandung potensi perbuatan pelanggaran hak asasi manusia.

e) Aspek Risiko Finansial

- Kegiatan/usaha dengan risiko likuiditas (*liquidity risk*);
- Kegiatan/usaha dengan risiko operasional (*operational risk*);
- Kegiatan/usaha dengan risiko kredit (*credit risk*);
- Kegiatan/usaha dengan risiko pasar dan investasi (*market and investment risk*); dan/atau
- Kegiatan/usaha dengan risiko asuransi (*insurance risk*).

c. **Analisa dan perhitungan untuk menemukan hasil akhir kategori level risiko yang terdiri dari rendah, menengah, dan tinggi**

Dalam konteks pengendalian kegiatan usaha di Indonesia yang menerapkan pendekatan berbasis risiko, instrumen pengendalian kegiatan berusaha yang digunakan adalah pemberian perizinan berusaha dalam rangka operasional, dan pelaksanaan inspeksi secara berkala. Kualifikasi/jenis produk perizinan berusaha, meliputi:

- 1) Izin, diperuntukkan bagi kegiatan usaha yang memiliki dampak tinggi;
- 2) Standar, diperuntukkan bagi kegiatan usaha yang memiliki dampak tinggi dan/atau menengah; dan
- 3) Registrasi, diperuntukkan bagi kegiatan usaha yang memiliki dampak rendah.

Sedangkan, proses pelaksanaan inspeksi diperuntukkan bagi setiap kegiatan usaha, dengan frekuensi pelaksanaan inspeksi ditentukan sesuai dengan level risiko suatu kegiatan usaha.²⁰

d. ***Sistem Online Single Submission (OSS)***

- 1) Sejarah dan pengaturan OSS

Dalam perjalanan awalnya *Online single submission* atau OSS diluncurkan pada tanggal 8 Juli 2018 dalam rangka menyederhanakan proses perizinan berusaha. Disebut pertama kali dalam Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017, aturan pelaksanaan OSS tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018. Tujuannya dalam rangka percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha, Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh kementerian/lembaga dan Pemerintah Daerah untuk memulai, melaksanakan, dan mengembangkan usaha dan/atau kegiatan, perlu ditata kembali agar menjadi pendukung dan bukan sebaliknya menjadi hambatan perkembangan usaha dan/atau kegiatan.

Penataan kembali dilakukan pada sistem pelayanan dan regulasi sesuai dengan tuntutan dunia usaha, perkembangan teknologi, dan persaingan global. Penataan kembali sistem pelayanan dilakukan terutama pada PTSP. Hal ini mengingat berdasarkan Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, perusahaan penanaman modal yang akan melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang. Kemudian pada

²⁰ Ibid.

Pasal 25 ayat (5) diatur bahwa pelayanan terhadap izin untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan tersebut dilakukan melalui PTSP. Pelayanan PTSP pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disempurnakan menjadi lebih efisien, melayani, dan modern. Salah satunya yang paling signifikan adalah penyediaan sistem pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik atau *online single submission* (OSS). Melalui OSS tersebut, Pelaku Usaha melakukan pendaftaran dan mengurus penerbitan izin usaha dan penerbitan izin komersial dan/atau operasional secara terintegrasi. Melalui OSS itu pula, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menerbitkan perizinan berusaha yang diajukan oleh pelaku usaha.

Atas dasar tersebut, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang mengatur ketentuan mengenai:

- Jenis, Pemohon, dan Penerbit Perizinan Berusaha;
- Pelaksanaan Perizinan Berusaha;
- Reformasi Perizinan Berusaha Sektor;
- Sistem OSS;
- Lembaga OSS;
- Pendanaan OSS;
- Insentif atau Disinsentif pelaksanaan Perizinan Berusaha melalui OSS;
- Penyelesaian permasalahan dan hambatan Perizinan Berusaha melalui OSS; dan
- Sanksi.

2) Pengertian OSS

Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau 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 sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut, maka seluruh peraturan perundang-undangan yang

secara hierarkis lebih rendah dari pada Peraturan Pemerintah seperti: Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah harus mengikuti dan melakukan penyesuaian dengan sistem OSS.

Sistem OSS ditujukan untuk percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha serta mempermudah Pelaku Usaha, baik perorangan maupun non perorangan. Untuk mempermudah pendaftaran/pengurusan perizinan kegiatan usaha seperti misalnya Izin Lingkungan, Izin Mendirikan Bangunan, dan lain sebagainya. OSS adalah Sistem pengurusan izin berusaha yang saat seorang pelaku usaha ingin membuat usaha baru atau sudah memiliki sebuah usaha. Pelaku usaha dapat mendaftarkan semua usaha yang ia miliki, berapapun jumlahnya, dan pada skala apapun. Penggunaan OSS ini biasanya dilakukan dalam hal pengurusan izin berusaha oleh para pelaku usaha. Jadi bila ingin berusaha atau memiliki sebuah usaha maka bisa melakukan pengurusan OSS ini. Usaha yang dirintis tidaklah terbatas. Maksudnya adalah semua jenis usaha bisa diperoleh izinnya melalui pengurusan OSS ini. Baik usaha dengan tingkat mikro maupun usaha kecil dan usaha menengah hingga usaha berkelas besar sudah seharusnya mendapatkan izin untuk berdiri dan beroperasi. Baik usaha perorangan maupun usaha dalam bentuk badan usaha atau lembaga juga perlu izin untuk berdiri dan beroperasi. Usaha yang baru dan sudah lama berdiri sudah seharusnya mengurus OSS sebelum beroperasi. OSS sendiri sebenarnya memiliki arti yang sama dengan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Jadi OSS ini bisa pula diartikan sebagai perizinan untuk berusaha yang tentunya diterbitkan oleh lembaga OSS. Perizinan berusaha ini diterbitkan atas nama menteri dan pimpinan lembaga atau atas nama Gubernur dan Bupati/Wali Kota. Penerbitan izin berusaha ini diberikan kepada para pelaku usaha dengan melalui sistem elektronik yang telah terintegrasi. Dengan adanya izin dari lembaga yang berwenang ini maka berarti seseorang atau pelaku usaha telah disetujui untuk mendirikan sebuah usaha dan menjalankan usaha tersebut. Selanjutnya hanya tinggal menjalankan usaha berdasar pada peraturan atau kebijakan yang berlaku saja.

Cara menjalankan usaha juga sudah menjadi hak sebagai pemilik usaha sehingga usaha secara bebas bisa beroperasi. Untuk mendukung jalannya usaha maka bisa menggunakan modal dari mana saja baik modal yang berasal dari dalam negeri maupun modal dari pihak asing atau luar negeri.

7. Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi

Berdasarkan ketentuan Pasal 278 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa: *“Untuk mendorong peran serta Masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan daerah, Pemerintah Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada Masyarakat dan/atau Investor yang diatur dalam peraturan daerah yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan”*.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Daerah berkewajiban mewujudkan pembangunan ekonomi daerah dan pertumbuhan perekonomian daerah yang semakin kokoh dan sehat berdasarkan demokrasi ekonomi. Untuk mewujudkan pembangunan ekonomi daerah dan pertumbuhan perekonomian daerah diperlukan pengembangan investasi dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Untuk pelaksanaan percepatan pertumbuhan investasi perlu diberikan kepastian dan perlindungan hukum secara adil kepada pihak-pihak yang mengembangkan investasinya. Pemberian Insentif dan/atau kemudahan investasi menjadi daya tarik bagi para investor untuk melaksanakan investasi di daerah. Kepastian hukum ini menjadi pedoman dalam upaya mengakselerasi terwujudnya penanaman modal di daerah, sehingga dapat mempercepat pembangunan dan pertumbuhan ekonomi daerah sekaligus untuk lebih meningkatkan pendapatan daerah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah perlu meningkatkan pemerataan kegiatan ekonomi dan investasi di daerah dengan memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor sesuai dengan potensi investasi yang ada di daerah. Peran penting investasi, yaitu untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, menyerap tenaga kerja, memberdayakan sumber daya lokal, meningkatkan pelayanan publik, meningkatkan produk domestik regional bruto serta mengembangkan usaha mikro, kecil, dan koperasi.

Pemberian insentif dan/atau pemberian kemudahan investasi di daerah dilaksanakan dengan prinsip kepastian hukum, kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien, untuk mencapai sasaran dan tujuan yang diharapkan serta tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai pemberian insentif dan/atau kemudahan investasi juga berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya, antara lain: Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan/atau Kemudahan Investasi di Daerah, diatur bahwa pemberian insentif dan/atau kemudahan investasi tersebut juga dilakukan dengan prinsip kepastian hukum, kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, dan efektif dan efisien. Kemudian dalam ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019, diatur bahwa Pemerintah Daerah untuk segera membuat peraturan daerah atau melakukan penyesuaian substansi peraturan daerah yang mengatur mengenai insentif dan kemudahan investasi daerah untuk disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah tersebut.

Kemudian dalam Penjelasan Pasal 1 angka 4 dan 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019, disebutkan bahwa Pemberian Insentif adalah dukungan kebijakan fiskal dari Pemerintah Daerah kepada Masyarakat dan/atau Investor untuk meningkatkan investasi di daerah. Pemberian Kemudahan adalah penyediaan fasilitas nonfiskal dari Pemerintah Daerah kepada Masyarakat dan/atau Investor untuk mempermudah setiap kegiatan investasi dan untuk meningkatkan investasi di daerah. Hal tersebut merupakan turunan dari Pasal 278 Ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: *“Penyelenggara Pemerintahan Daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan Daerah”*. Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta, penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau

investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, membawa implikasi pada pengaturan hukum pemberian insentif dan kemudahan investasi. Terhadap permasalahan pemberian insentif dan/atau kemudahan investasi diperlukan perencanaan untuk dapat mencapai keberhasilan pelaksanaan program pembangunan.

Dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019, dinyatakan bahwa: Pemerintah Daerah dapat memprioritaskan pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan untuk jenis usaha tertentu atau kegiatan tertentu, terdiri atas:

- a. usaha mikro, kecil, dan/atau koperasi;
- b. usaha yang dipersyaratkan dengan kemitraan;
- c. usaha yang dipersyaratkan kepemilikan modalnya;
- d. usaha yang dipersyaratkan dengan lokasi tertentu;
- e. usaha yang dipersyaratkan dengan peitzinan khusus;
- f. usaha yang terbuka dalam rangka penanaman modal, yang memprioritaskan keunggulan daerah;
- g. usaha yang telah mendapatkan fasilitas penanaman modal dari Pemerintah Pusat; dan/atau
- h. usaha lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberian insentif dan kemudahan investasi harus merujuk pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), asas-asas hukum, dan prinsip dasar agar pemberian insentif dan/atau kemudahan investasi dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007, dinyatakan bahwa: Penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas:

- a. “kepastian hukum”, yaitu bahwa dalam negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam bidang penanaman modal.

- b. “keterbukaan”, yaitu asas yang terbuka terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang kegiatan penanaman modal.
- c. “akuntabilitas”, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggaraan penanaman modal harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. “perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara”, yaitu asas perlakuan pelayanan nondiskriminasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, baik antara penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing maupun antara penanam modal dari satu negara asing dan penanam modal dari negara asing lainnya.
- e. “kebersamaan,” yaitu asas yang mendorong peran seluruh penanam modal secara bersama-sama dalam kegiatan usahanya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- f. “efisiensi berkeadilan”, yaitu asas yang mendasari pelaksanaan penanaman modal dengan mengedepankan efisiensi berkeadilan dalam usaha untuk mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif, dan berdaya saing.
- g. “berkelanjutan”, yaitu asas yang secara terencana mengupayakan berjalannya proses pembangunan melalui penanaman modal untuk menjamin kesejahteraan dan kemajuan dalam segala aspek kehidupan, baik untuk masa kini maupun yang akan datang.
- h. “berwawasan lingkungan”, yaitu asas penanaman modal yang dilakukan dengan tetap memerhatikan dan mengutamakan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup.
- i. “kemandirian”, yaitu asas penanaman modal yang dilakukan dengan tetap mengedepankan potensi bangsa dan negara dengan tidak menutup diri pada masuknya modal asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi.
- j. “keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”, yaitu adalah asas yang berupaya menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi wilayah dalam kesatuan ekonomi nasional.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009, dan Penjelasannya dinyatakan bahwa: Pemberian Insentif dan/atau Kemudahan dilakukan berdasarkan prinsip:

- a. “kepastian hukum”, yaitu meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar Pemerintah Daerah dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam pemberian insentif dan/atau pemberian kemudahan investasi.
- b. “kesetaraan”, yaitu perlakuan yang sama terhadap Investor tanpa memihak dan menguntungkan satu golongan, kelompok, atau skala usaha tertentu.
- c. “transparansi”, yaitu keterbukaan informasi dalam pemberian insentif dan/atau pemberian kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor.
- d. “akuntabilitas”, yaitu bentuk pertanggungjawaban atas pemberian insentif dan/atau pemberian kemudahan investasi.
- e. “efektif dan efisien” yaitu pertimbangan yang rasional dan ekonomis serta jaminan yang berdampak pada peningkatan produktivitas serta pelayanan publik.

8. Teori Peraturan Perundang-undangan

Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Berkaitan dengan istilah “peraturan perundang-undangan”, A. Hamid S. Attamimi menyebutkan²¹:

“Istilah perundang-undangan (*wettelijkeregels*) secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasi undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan, maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di negara kita ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah daripadanya seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden yang berisi Peraturan/Keputusan Menteri yang berisi peraturan, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berisi peraturan, Keputusan Direktur Jenderal Kementerian yang dibentuk dengan undang-undang yang berisi peraturan, Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah yang berisi

²¹ A. Hamid S. Attamimi, Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK ke 46, Jakarta, 1992, hlm.3

peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, dan Keputusan Bupati/Walikota Kepala Daerah berisi peraturan yang melaksanakan ketentuan Peraturan Daerah Tingkat II”.

Penyebutan istilah “keputusan yang berisi peraturan” harus dibaca sebagai “peraturan” yang berlaku saat ini, mengingat pada saat A. Hamid S. Attamimi menulis makalah (1992), dikenal bentuk produk hukum “keputusan yang berisi penetapan” (*beschikking*) dan “keputusan yang berisi peraturan” (*regeling*). Oleh karena itu, “keputusan yang berisi peraturan” tidak termasuk bagian dari perbuatan keputusan (*beschikkingdaad van de administratie*), tetapi termasuk perbuatan di bidang pembuatan peraturan (*regelen daad van de administratie*).

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa peraturan perundang-undangan meliputi Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Disini terlihat bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengadopsi Teori Hukum Murni (*Pure Theory of Law*) atau *Stufenbau Theory* dari Hans Kelsen dan Hans Nawiasky.

Peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut : (1) Bersifat umum dan komprehensif; (2) Bersifat universal dan dibuat untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya; dan (3) Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Jadi, peraturan perundang-undangan bersifat umum-abstrak, karena tidak hanya berlaku pada waktu tertentu, tempat tertentu, orang tertentu, dan fakta hukum tertentu²².

Di dalam negara kesejahteraan, tugas pemerintah (daerah) tidak hanya terbatas untuk melaksanakan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif. Dalam perspektif *welfare state*, pemerintah daerah dibebani kewajiban untuk menyelenggarakan kepentingan umum atau mengupayakan kesejahteraan rakyat, dan dalam menyelenggarakan kewajiban itu pemerintah daerah diberi kewenangan untuk melakukan campur tangan dalam kehidupan masyarakat, dalam batas-batas yang diperkenankan oleh hukum. Oleh karena itu, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan. Dalam

²² Disarikan dari Irfan Fachruddin, Op.Cit, hlm. 74-75. Pendapat yang dikutip adalah penjelasan *de Commissie Wetgevings-Vraagstukken* dan pendapat J.B.J.M. Ten Berge serta Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1996, hlm. 83-84.

pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu²³:

a. Syarat material, meliputi :

- 1) Harus dibuat oleh organ atau badan/pejabat yang berwenang membuatnya (*bevoegd*);
- 2) Tidak boleh memuat kekurangan yuridis (*geen juridische gebreken in de wilsvorming*) seperti penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), suap (*omkoping*) atau kesesatan (*dwaling*);
- 3) Harus berdasarkan keadaan tertentu;
- 4) Isi dan tujuannya harus sesuai dengan isi dan tujuan peraturan dasarnya (*doelmatig*);
- 5) Harus dapat dilaksanakan dan tidak melanggar peraturan-peraturan lain.

b. Syarat formal, meliputi :

- 1) Syarat-syarat yang ditentukan berhubung dengan persiapan dibuatnya keputusan dan cara dibuatnya keputusan;
- 2) Harus diberi bentuk yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan;
- 3) Syarat-syarat, berhubung dengan pelaksanaan keputusan;
- 4) Jangka waktu harus ditentukan, antara timbulnya hal-hal yang menyebabkan dibuat dan diumumkan keputusan.

Disamping itu terdapat asas-asas di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :

a. Asas hierarkhi, yaitu suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi :

- 1) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya (*lex superiori derogat legi inferiori*).

²³ Disarikan dari Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara, Alumni, Bandung, Cet. Ketiga, 1981, hlm. 48-51; SF. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 132-135; E. Utrecht, Pengantar Hukum, hlm. 79

- 2) peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
 - 3) peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
 - 4) materi muatan yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.
- b. Hak menguji peraturan perundang-undangan :
- 1) Hak menguji secara materiil, yaitu menguji materi atau isi peraturan perundang-undangan, apakah sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya.
 - 2) Hak menguji secara formal, yaitu menguji apakah semua formalitas atau tata cara pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sudah dipenuhi.
 - 3) Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat legi generalis*).
 - 4) Undang-undang tidak boleh berlaku surut (asas non retroaktif).
 - 5) Undang-undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posteriori derogat legi priori*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merupakan implementasi dari politik hukum dalam pembentukan sistem hukum dan penegakannya, antara lain²⁴: (1) Ada satu kesatuan sistem hukum nasional; (2) Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (3) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa kepada warganegara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama; (4) Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat; (5) Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya, diakui sebagai subsistem hukum nasional, sepanjang nyata-

²⁴ Bagir Manan, Pembinaan Hukum Nasional dalam Mieke Komar dkk, 1999, hlm. 226-228 dan Bagir Manan, Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah, dalam Martin H. Hutabarat dkk, 1996, serta Bagir Manan, Hukum dan Politik Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 140-154

nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat; (6) Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan (7) Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum atau keadilan sosial bagi seluruh rakyat, terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri, serta terlaksananya negara hukum yang berkonstitusi.

Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah sebagai sumber hukum formal adalah semua produk hukum yang mengikat langsung seluruh masyarakat di daerah yang bersangkutan. Keseluruhan aturan hukum yang tercakup di dalam undang-undang dalam arti materil disebut peraturan perundang-undangan atau *regeling*, yang tersusun dalam satu hierarki atau tata urutan yang menunjukkan derajat atau kedudukan peraturan perundang-undangan. Montesquieu menganggap bahwa peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan akal sehat manusia (*'la raison humaine*) dan sebagai alat pelaksanaan nalar manusia (*'als ein anordenungsfall dieser raison humain*), karena salah satu peran penting dari peraturan perundang-undangan adalah menciptakan kebijakan untuk membimbing perilaku masyarakat dan penyelenggara negara agar sesuai dan sejalan dengan apa yang diharapkan. Dengan lahirnya suatu peraturan perundang-undangan dalam tatanan kehidupan sosial, maka peraturan perundang-undangan tersebut diasumsikan telah mengemban *fungsi ekspresif*, yaitu mengungkapkan pandangan hidup, nilai-nilai budaya dan keadilan. Disamping itu, mengemban pula *fungsi instrumental*, yaitu sarana untuk menciptakan dan memelihara ketertiban, stabilitas dan prediktabilitas, sarana pendidikan serta pengadaban masyarakat, dan sarana pembaharuan masyarakat (mendorong, menganalisisasi dan mengarahkan perubahan masyarakat)²⁵.

Sementara itu, H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt mengemukakan kualifikasi norma hukum, yaitu²⁶:

- a. Umum-abstrak : peraturan umum, contohnya peraturan perundang-undangan lalu lintas jalan 1990 (suatu Peraturan Pemerintah), peraturan bangunan;
- b. Umum-konkret : keputusan tentang larangan parkir pada jalan tertentu, pernyataan tidak dapat didiaminya suatu rumah;

²⁵ B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 189

²⁶ Dikutip dari Ridwan HR, hlm. 97-98

- c. Individual-abstrak : izin yang disertai syarat-syarat yang bersifat mengatur dan abstrak serta berlaku secara permanen, contohnya izin berdasarkan undang-undang pengelolaan lingkungan;
- d. Individual-konkret : surat ketetapan pajak, pemberian subsidi untuk suatu kegiatan, keputusan mengenai pelaksanaan paksaan pemerintah.

Penggolongan sifat norma hukum yang paling umum menurut J.J.H. Bruggink yaitu²⁷: (1) Perintah (*gebod*), yaitu kewajiban umum untuk melakukan sesuatu; (2) Larangan (*verbod*), yaitu kewajiban umum untuk tidak melakukan sesuatu; (3) Pembebasan (*vrijstelling*), yaitu pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan; dan (4) Izin (*toestemming*), yaitu pembolehan khusus untuk melakukan sesuatu yang secara umum dilarang.

Kendatipun peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai instrumen untuk mengimplementasikan tugas dan wewenang pemerintah daerah yang ditujukan pada pencapaian kesejahteraan rakyat, namun seringkali peraturan perundang-undangan dijadikan sebagai alat untuk melakukan perbuatan atau tindakan penyalahgunaan wewenang. Hal ini menjadi titik rawan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, disamping terjadinya permasalahan klasik yaitu disharmonisasi, inkonsistensi dan disorientasi peraturan perundang-undangan.

Disharmonisasi biasanya terjadi antara peraturan perundang-undangan di pusat, provinsi dan kabupaten/kota; sedangkan inkonsistensi biasanya terjadi antara peraturan perundang-undangan dengan peraturan pelaksanaannya. Dalam beberapa kasus, inkonsistensi bahkan terjadi antar rumusan pasal dalam satu peraturan perundang-undangan; disorientasi biasanya berupa pembiasan dari maksud dan tujuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan regulasi daerah.

Ada beberapa ukuran dasar agar peraturan perundang-undangan dinyatakan baik. Baik disini dimaksudkan bahwa penataan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan secara spontan (sadar) bukan karena ada paksaan. Paling tidak ada 4 (empat) dasar agar peraturan perundang-undangan dinyatakan baik, yaitu menyangkut dasar filosofis, dasar sosiologis,

²⁷ J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties Grandbegrippen uit de Rechtstheori* (Refleksi tentang Hukum), terj. B. Arief Sidharta, 1996, hlm. 100

dasar yuridis, dan menyangkut teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Apabila perancang peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan memperhatikan dasar-dasar di atas, maka kaidah-kaidah yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan tersebut sah secara hukum dan berlaku secara efektif karena dapat diterima secara wajar oleh masyarakat, dan kemungkinan dapat berlaku untuk jangka waktu yang panjang. **Dasar Filosofis** terkait dengan apa yang diharapkan dari peraturan perundang-undangan, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan, dan sebagainya. Dasar filosofis biasanya menyangkut masalah cita hukum (*rechtsidee*), yang tumbuh dari sistem nilai dalam masyarakat mengenai baik dan buruk, hubungan individual dan kemasyarakatan, kebendaan, kedudukan wanita, dan sebagainya. Dasar filosofis peraturan perundang-undangan adalah Pancasila, oleh karena itu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya memperhatikan secara sungguh-sungguh cita hukum atau nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya, **dasar Sosiologis** yang terkait dengan kondisi atau kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan yang hidup dalam masyarakat dapat berupa kebutuhan, tuntutan atau masalah yang dihadapi. Dengan memperhatikan dasar sosiologis diharapkan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima dan ditaati oleh masyarakat secara wajar, tanpa ada paksaan. Peraturan perundang-undangan yang diterima dan ditaati secara wajar akan mempunyai daya laku yang lebih efektif, karena tidak diperlukan daya paksa dan alat pemaksa. Berikutnya adalah **dasar Yuridis**. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan terkait dengan dasar yuridis, yaitu *Pertama*, keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Artinya, setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Apabila suatu peraturan perundang-undangan dibuat oleh badan atau pejabat yang tidak berwenang, maka peraturan perundang-undangan tersebut *batal demi hukum*. Sebagai konsekuensi hukumnya, peraturan perundang-undangan tersebut dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. *Kedua*, keharusan adanya kesesuaian antara bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur. Ketidaksesuaian antara jenis dan materi ini dapat menjadi alasan untuk dibatalkannya peraturan perundang-undangan tersebut. *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Apabila

tata cara atau prosedur tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. *Keempat*, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.²⁸

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa *“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”*.

Sedangkan definisi Peraturan Daerah (Perda), diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa Perda terdiri dari:

- a. Perda Provinsi, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur; dan
- b. Perda Kabupaten/Kota, yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Kedudukan Perda Kabupaten/Kota dalam hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan, berada pada urutan terbawah. Hal tersebut tercantum dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang mengatur mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan (Tap) MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;

²⁸ *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Tahun 2005 hlm 19-20.

- f. Perda Provinsi; dan
- g. Perda Kabupaten/Kota.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 249 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa :

- (1) Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.
- (2) Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri.
- (3) Bupati/wali kota wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.
- (4) Bupati/wali kota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 250, Pasal 251, Pasal 252, Pasal 292A, Pasal 349, dan Pasal 350 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, diatur bahwa:

Pasal 250:

Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

Pasal 251:

Agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 252:

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 dikenai sanksi.
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa sanksi administratif.
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 292A:

- (1) Dalam hal penyederhanaan perizinan dan pelaksanaan Perizinan Berusaha oleh Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini menyebabkan berkurangnya pendapatan asli Daerah, Pemerintah Pusat memberikan dukungan insentif anggaran.
- (2) Pemberian anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 349:

- (1) Daerah dapat melakukan penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik untuk meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing Daerah dan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta kebijakan Pemerintah Pusat.
- (2) Penyederhanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (3) Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pasal 350:

- (1) Kepala daerah wajib memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (2) Dalam memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu.
- (3) Pembentukan unit pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat.
- (5) Kepala daerah dapat mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yang terintegrasi sesuai dengan standar yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
- (6) Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penggunaan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yang terintegrasi dikenai sanksi administratif.
- (7) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berupa teguran tertulis kepada gubernur oleh Menteri dan kepada bupati/wali kota oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pelanggaran yang bersifat administratif.

- (8) Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat diberikan oleh menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor setelah berkoordinasi dengan Menteri.
- (9) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan oleh kepala daerah:
- a. menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor mengambil alih pemberian Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan gubernur; atau
 - b. gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pemberian Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan bupati/wali kota.
- (10) Pengambilalihan pemberian Perizinan Berusaha oleh menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (9) huruf a dilakukan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Selanjutnya Sjachran Basah²⁹ mengemukakan, bahwa memerintah negara berdasarkan sendi teritorial pada hakekatnya mengenai hak setiap penguasa (Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah) terhadap suatu daerah tertentu yang menyangkut kewenangan secara umum atas "*regeling*" dan "*bestuur*". Kewenangan secara umum atas "*regeling*" dan "*bestuur*" untuk dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemudian Sjachran Basah juga mengatakan bahwa setiap kebijakan pelayanan publik (termasuk Perda) harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral dan secara hukum. Pertanggungjawaban secara moral langsung kepada Tuhan YME dan pertanggungjawaban secara hukum; batas atasnya adalah tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan batas bawahnya tidak boleh melanggar prinsip-prinsip hak asasi manusia. Pendapat ini dikenal dengan teori "Pertanggung Jawaban Hukum Batas Atas dan Batas Bawah".

Pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) diawali dengan perencanaan, yang dalam hal ini diawali dengan penyusunan naskah akademik. Sebelum menyusun suatu naskah akademik Perda, maka sebelumnya

²⁹ Sjachran Basah, "*Tiga Tulisan Tentang Hukum*", Armico, Bandung, 1986, hlm.29.

sangat perlu dilakukan pengkajian atau penelitian hukum guna memperoleh data dan informasi yang komprehensif dan relevan dengan materi yang hendak diatur. Dalam kaitan ini keberadaan Naskah Akademik memiliki nilai yang sangat penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, karena penyusunan Naskah Akademik diawali dengan riset nilai-nilai yang ada di masyarakat, sehingga besar kemungkinan peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan Naskah Akademik akan diterima oleh masyarakat karena peraturan yang dibuat bersifat responsif. Naskah akademik merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan naskah akademik dapat berasal dari masyarakat. Naskah akademik akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. Naskah Akademik merupakan media konkret bagi peran serta masyarakat secara aktif dalam pembentukan Perda. Dengan terlibatnya masyarakat secara aktif dalam proses pembentukan Perda, maka aspirasi-aspirasi masyarakat akan lebih terakomodasi.³⁰

Efektivitas pemberlakuan hukum (peraturan perundang-undangan) yang dalam hal ini Perda, sangat terkait dengan dasar filosofis, sosiologis, dan dasar yuridis sebagaimana telah dikemukakan di atas.

Menurut Soerjono Soekanto, berbicara mengenai negara hukum, maka tidak terlepas dari kaidah hukum yang terkandung didalamnya. Agar kaidah hukum dapat berlaku secara efektif maka harus memenuhi syarat berlaku yuridis, berlaku secara sosiologis dan berlaku secara filosofis. Apabila hanya dilihat dari salah satu sudut saja maka akan menimbulkan masalah-masalah. Faktor-faktor yang mempengaruhi berfungsinya kaidah hukum dalam masyarakat ada empat, yaitu kaidah hukum (peraturan), petugas/penegak hukum, fasilitas, dan masyarakat.³¹

³⁰ Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 151

³¹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta 1982 hlm. 9.

Suatu perundang-undangan (termasuk Perda) dikatakan mempunyai landasan sosiologis, apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan (Perda) yang dibuat di taati oleh masyarakat, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka³². Oleh karena itu, Perda yang dibuat harus sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat atau hukum yang hidup (*living law*) di tempat Perda diterapkan.

Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*)³³. Dinamika kehidupan masyarakat terus berubah, nilai-nilai pun terus berubah, untuk itulah kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan diakomodasikan dalam Perda yang berorientasi pada masa depan.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek dan landasan sosiologis, sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

Adapun landasan yuridis adalah landasan hukum (*juridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid, competentie*) pembentukan Perda. Selain menentukan dasar kewenangan pembentukannya, landasan hukum juga merupakan dasar keberadaan dari suatu jenis peraturan perundang-undangan.³⁴

Sementara itu, menurut Eni Rohyani,³⁵ kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, diperoleh melalui *atribusi*, *delegasi* dan *mandat*. HD. Van Wijk/Willem Konijnenbelt, memberikan batasan *atribusi* sebagai pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintah. Atribusi menurut *Algemene Bepalingen van*

³² Amiroeddin Syarif. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Penerbit Bina Aksara, hlm. 92,

³³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. IND-HILL.CO, Jakarta, 1992.hlm 15.

³⁴ Bagir Manan, *Ibid*. hlm. 16-17

³⁵ Eni Rohyani, "Implikasi Hukum dari Penyalahgunaan Wewenang oleh Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," (Desertasi) Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2009, hlm. 73.

Administratief Recht adalah wewenang dikemukakan bila undang-undang (dalam arti material) menyerahkan wewenang tertentu kepada organ tertentu. Dalam pemberian wewenang secara atribusi pertanggungjawaban mutlak berada pada organ pemerintah penerima atribusi. Adapun mengenai *delegasi*, terdapat batasan bahwa delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintah kepada pemerintahan lainnya. Philipus M. Hadjon dalam Eni Rohyani mengemukakan persyaratan pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi, sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Adapun *mandat*, HD. Van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan mandat yaitu ketika terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Berkaitan dengan soal tanggungjawab, dalam mandat yang bertanggungjawab dan harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan mandat adalah pemberi mandat, sedangkan penerima mandat bertanggungjawab kepada pemberi mandat.

Saat ini teori-teori tersebut di atas telah dinormativisasikan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

9. Asas-asas yang Digunakan dalam Raperda

Penyusunan Raperda tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Provinsi Jawa Barat harus mempertimbangkan permasalahan yang dihadapi serta

berbagai teori dan hukum positif yang mengatur tentang pemerintahan Daerah dan pelayanan publik, maka asas-asas yang melandasinya diantaranya adalah:

- a. Asas kepentingan umum, yaitu bahwa pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.
- b. Asas kepastian hukum, yaitu bahwa dalam pelayanan publik harus ada jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.
- c. Asas Kesamaan Hak, yaitu bahwa pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- d. Asas keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu bahwa pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
- e. Asas keprofesionalan, yaitu bahwa pelaksana pelayanan publik harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
- f. Asas partisipatif, yaitu bahwa peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
- g. Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.
- h. Asas keterbukaan, yaitu bahwa setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan
- i. Asas akuntabilitas, yaitu bahwa dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- j. Asas Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.
- k. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu bahwa penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.
- l. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

B. Praktik Empiris

Tugas Pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam konteks tugas memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial, Pemerintah Daerah diberi wewenang oleh konstitusi yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks tersebut, instansi pemerintah termasuk Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat harus terus berupaya untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakatnya, melayani kepentingan masyarakat secara merata dan berkeadilan, memberikan perlindungan dan rasa aman serta kemudahan dalam memberikan pelayanan publik. Pelayanan publik dimaksud merupakan produk dari organisasi pemerintahan yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Pelayanan tersebut diberikan untuk memenuhi hak masyarakat, baik layanan sipil maupun layanan publik. Artinya kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak yang melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok.

Secara empirik, permasalahan yang dialami oleh bangsa Indonesia saat ini adalah semakin kompleks dan semakin sarat dengan permasalahan. Oknum-oknum organisasi pemerintah yang seyogianya menjadi panutan rakyat banyak yang tersandung masalah hukum, terutama tindak pidana korupsi. Eksistensi pemerintahan yang baik atau sering disebut *good governance* yang selama ini dielaborasi, faktanya saat ini masih menjadi mimpi dan hanyalah sebatas jargon belaka. Indonesia harus segera terbangun dari tidur panjangnya. Revolusi di setiap bidang harus dilakukan karena setiap produk yang dihasilkannya hanya mewadahi

kepentingan partai politik, fraksi dan sekelompok orang. Padahal seharusnya penyelenggaraan negara yang baik harus menjadi perhatian serius. Transparansi memang bisa menjadi salah satu solusi, tetapi hal itu tidaklah cukup untuk mencapai *good governance*. Konsep *good governance* muncul karena adanya ketidakpuasan pada kinerja pemerintahan yang selama ini dipercaya sebagai penyelenggara urusan publik. Menerapkan praktik *good governance* dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Salah satu pilihan strategis untuk menerapkan *good governance* di Indonesia adalah melalui penyelenggaraan pelayanan publik. Pelayanan publik menjadi tolok ukur keberhasilan pelaksanaan tugas dan pengukuran kinerja pemerintah melalui birokrasi. Pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dianggap penting oleh semua aktor dari unsur *good governance*. Para pejabat publik, unsur-unsur dalam masyarakat sipil dan dunia usaha sama-sama memiliki kepentingan terhadap perbaikan kinerja pelayanan publik.

Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik menurut paradigma *good governance*, dalam prosesnya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah daerah berdasarkan pendekatan *rule government* (legalitas), atau hanya untuk kepentingan pemerintahan daerah. Paradigma *good governance*, mengedepankan proses dan prosedur, di mana dalam proses persiapan, perencanaan, perumusan dan penyusunan suatu kebijakan senantiasa mengedepankan kebersamaan dan dilakukan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada dasarnya menuntut keterlibatan seluruh komponen pemangku kepentingan, baik di lingkungan birokrasi maupun di lingkungan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang dekat dengan masyarakat dan dalam memberikan pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Esensi pemerintahan yang baik (*good governance*) dicirikan dengan terselenggaranya pelayanan publik yang baik, hal ini sejalan dengan esensi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang ditujukan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat, dan meningkatkan pelayanan publik. Kinerja manajemen pemerintahan yang buruk dapat disebabkan berbagai faktor antara lain: ketidakpedulian dan rendahnya komitmen top pimpinan, pimpinan manajerial atas, menengah, dan bawah, serta aparatur penyelenggara pemerintahan lainnya untuk bersama-sama mewujudkan tujuan otonomi daerah.

Selain itu, kurangnya komitmen untuk menetapkan dan melaksanakan strategi dan kebijakan meningkatkan kualitas manajemen kinerja dan kualitas pelayanan publik. Pelayanan publik yang baik akan berpengaruh untuk menurunkan atau mempersempit terjadinya KKN dan pungli yang dewasa ini telah merebak di semua lini ranah pelayanan publik, serta dapat menghilangkan diskriminasi dalam pemberian pelayanan. Paradigma *good governance* menjadi relevan dan menjiwai kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah yang diarahkan untuk meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan, mengubah sikap mental, perilaku aparat penyelenggara pelayanan serta membangun kepedulian dan komitmen pimpinan daerah dan aparatnya untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

Sementara itu terkait dengan pelayanan perizinan berusaha yang merupakan pelayanan administratif dari Pemerintah selaku pemberi pelayanan, saat ini telah terjadi perubahan yang signifikan yang disebabkan oleh dinamika regulasi yang berlaku di tingkat nasional, dan secara tidak langsung mempengaruhi pengaturan perizinan di daerah yang harus segera ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dengan melakukan peninjauan kembali terhadap produk hukum daerah tersebut untuk disesuaikan dengan regulasi yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang dalam hal ini adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan masih berlaku.

Dalam rangka memberikan kepastian hukum dalam berusaha, meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha serta menjaga kualitas perizinan yang dapat dipertanggungjawabkan, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah yang di dalamnya memuat tata cara pelaksanaan perizinan berusaha di daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 memuat pengaturan kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, pelaksanaan Perizinan Berusaha di daerah, Perda dan Perkada mengenai Perizinan Berusaha, pelaporan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, pembinaan dan

pengawasan serta pendanaan. Di samping itu, untuk mengefektifkan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sesuai semangat Undang-Undang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah ini juga mempertegas ketentuan pemberian sanksi administratif kepada gubernur/bupati/wali kota yang tidak memberikan pelayanan Perizinan Berusaha atau tidak menggunakan Sistem OSS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021, Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) provinsi dan DPMPTSP kabupaten/kota dibentuk untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Urusan Pemerintahan di bidang penanaman modal, tidak merumpun atau dirumpunkan dengan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah lainnya, dengan tujuan untuk mengoptimalkan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. DPMPTSP di seluruh daerah diharapkan mampu menyelenggarakan manajemen Perizinan Berusaha secara cepat, mudah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif, dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, yang pada gilirannya memberikan kepastian hukum, meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha serta menjaga keberlangsungan kinerja pelayanan Perizinan Berusaha di daerah sesuai dengan tujuan dan maksud diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja.

Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha meliputi:

1. Perizinan berusaha berbasis risiko;
2. Persyaratan dasar perizinan berusaha; dan
3. Perizinan berusaha sektor dan kemudahan persyaratan investasi.

Terdapat 16 (enam belas) sektor perizinan berusaha yang diselenggarakan di daerah, antara lain:

1. kelautan dan perikanan;
2. pertanian;
3. lingkungan hidup dan kehutanan;
4. energi dan sumber daya mineral;
5. ketenagakerjaan;
6. perindustrian;
7. perdagangan;

8. pekerjaan umum dan perumahan rakyat;
9. transportasi;
10. Kesehatan, obat, dan makanan;
11. Pendidikan dan kebudayaan;
12. Pariwisata;
13. Keagamaan;
14. Pos, telekomunikasi, penyiaran, dan sistem dan transaksi elektronik;
15. Pertahanan dan keamanan; serta
16. Ketenagakerjaan.

Regulasi penanaman modal dan perizinan di Provinsi Jawa Barat, telah diatur dalam produk hukum berupa:

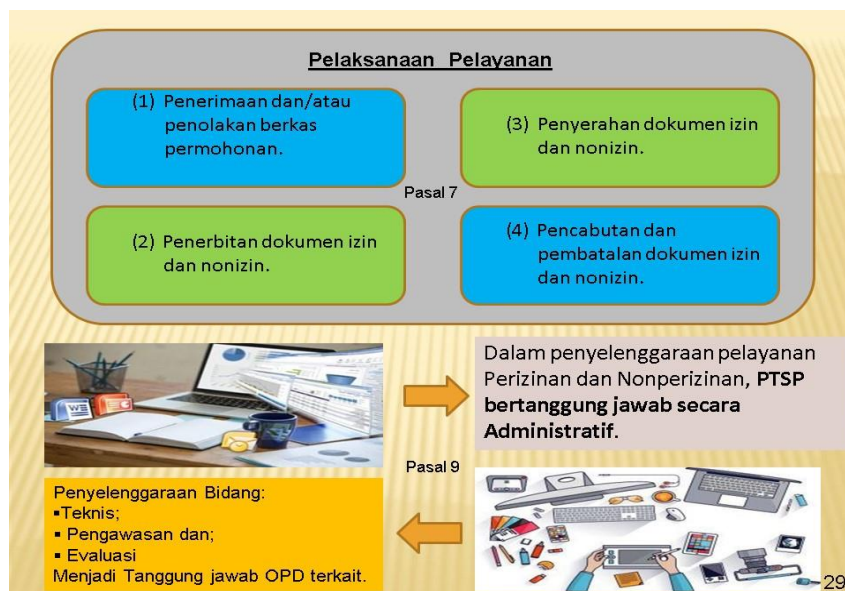
1. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2011 tentang Penanaman Modal;
2. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu;
3. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 162 Tahun 2021 tentang Pendelegasian Wewenang Perizinan Berusaha; dan
4. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 4 Tahun 2022 tentang Perizinan Lainnya Untuk Kegiatan Berusaha dan Non Berusaha.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang beserta peraturan pelaksanaannya yang masih dinyatakan berlaku, maka keempat regulasi tersebut di atas perlu dilakukan peninjauan kembali untuk disesuaikan/diharmonisasikan dengan ketentuan/pengaturan dalam undang-undang tersebut.

Penyelenggaraan penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu satu pintu dilaksanakan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Dinas PMPTSP) Provinsi Jawa Barat yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Barat. Pembentukan Dinas PMPTSP Jawa Barat merupakan tindak lanjut implementasi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Adapun susunan organisasi dan tata kerja Dinas PMPTSP Provinsi Jawa Barat diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 45 Tahun 2016.

Dinas PMPTSP Provinsi Jawa Barat dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 62 Tahun 2016 tentang Tugas Pokok, Fungsi, Rincian Tugas Unit dan Tata Kerja Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan bidang penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu, meliputi pengembangan iklim penanaman modal, promosi penanaman modal, pelayanan penanaman modal, pengendalian pelaksanaan penanaman modal, data dan sistem informasi penanaman modal, serta pelayanan terpadu satu pintu yang menjadi kewenangan Provinsi. Fungsi Dinas PMPTSP Provinsi Jawa Barat sebagai berikut:

- a. penyelenggaraan perumusan kebijakan teknis di bidang penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu, yang menjadi kewenangan Provinsi;
- b. penyelenggaraan pengelolaan penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu yang menjadi kewenangan Provinsi;
- c. penyelenggaraan administrasi Dinas;
- d. penyelenggaraan evaluasi dan pelaporan Dinas; dan
- e. penyelenggaraan fungsi lain sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.



Gambar 3, Pelaksanaan Pelayanan

Berdasarkan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 4 Tahun 2022, Dinas PMPTSP Provinsi Jawa Barat menyelenggarakan perizinan lainnya untuk kegiatan berusaha dan non berusaha melalui Jabar *Electronic Information Assistance* versi 5.5 (Jelita 5.5). Proses penerbitan Perizinan Lainnya untuk kegiatan berusaha dan

non berusaha untuk jenis layanan yang pendelegasiannya kepada Kepala DPMPTSP, dilaksanakan dengan mekanisme sebagai berikut:

- a. permohonan diajukan ke DPMPTSP melalui aplikasi Jelita 5.5 secara *online* dengan dilengkapi dokumen persyaratan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. petugas DPMPTSP melakukan check list kelengkapan dan kebenaran berkas persyaratan;
- c. dalam hal berkas permohonan dinyatakan tidak lengkap dan tidak benar, petugas melakukan komunikasi dengan pemohon untuk dilakukan perbaikan dokumen dan mengunggah ulang dokumen sesuai persyaratan;
- d. dalam hal berkas permohonan dinyatakan lengkap dan benar, petugas menotifikasi permohonan kepada perangkat daerah sesuai jenis layanan Perizinan Lainnya untuk kegiatan berusaha dan non berusaha untuk dilakukan verifikasi;
- e. Perangkat Daerah terkait melakukan verifikasi berkas permohonan termasuk jika diperlukan pemeriksaan lapangan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Perangkat Daerah terkait menyusun hasil verifikasi berupa berita acara hasil verifikasi, melakukan input dalam aplikasi Jelita 5.5 dan memberikan notifikasi ke DPMPTSP.



Gambar 4, Aplikasi Jelita

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

A. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembimngunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Irdonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang diplcu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalarn berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional.

Diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan UUD 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional. Dengan mempertimbangkan hal di atas, diperlukan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, yang diharapkan dapat memberi kejelasan dan pengaturan mengenai pelayanan publik, antara lain meliputi:

1. pengertian dan batasan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. asas, tujuan, dan ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik;
3. pembinaan dan penataan pelayanan publik;
4. hak, kewajiban, dan larangan bagi seluruh pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
5. aspek penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi standar pelayanan, maklumat pelayanan, sistem informasi, sarana dan prasarana, biaya/ tarif pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja;

6. peran serta masyarakat;
7. penyelesaian pengaduan dalam penyelenggaraan pelayanan; dan
8. sanksi.

Adapun Pasal-pasal yang terkait dengan kewenangan Pemerintahan Daerah adalah :

1. Pasal 6:

- (1) Guna menjamin kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan pembina dan penanggung jawab.
- (2) Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya;
 - b. gubernur pada tingkat provinsi;
 - c. bupati pada tingkat kabupaten; dan
 - d. walikota pada tingkat kota.
 - e. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempunyai tugas melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan tugas dari penanggung jawab.
 - f. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, kecuali pimpinan lembaga negara dan pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis yang dibentuk berdasarkan undang-undang, wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat .
 - g. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan menteri.
 - h. Pembina sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dan huruf d wajib melaporkan hasil perkembangan kinerja pelayanan publik masing-masing kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan gubernur.

2. Pasal 7:

- (1) Penanggung jawab adalah pimpinan kesekretariatan lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) atau pejabat yang ditunjuk pembina.

(Penanggung jawab pelayanan publik di Kabupaten/Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, sesuai Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf c dan d).

(2) Penanggung jawab mempunyai tugas:

- a. mengoordinasikan kelancaran penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan standar pelayanan pada setiap satuan kerja;
- b. melakukan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan
- c. melaporkan kepada pembina pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan publik di seluruh satuan kerja unit pelayanan publik.

3. Pasal 31:

- (1) Biaya/tarif pelayanan publik pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/ atau masyarakat.
- (2) Biaya/tarif pelayanan publik yang merupakan tanggung jawab negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada negara apabila diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Biaya/tarif pelayanan publik selain yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibebankan kepada penerima pelayanan publik.
- (4) Penentuan biaya/ tarif pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

4. Pasal 35:

- (1) Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal.
- (2) Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:
 - a) pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - b) pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:

- a) Pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b) pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c) pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

5. Pasal 36:

- (1) Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan.
- (2) Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu.
- (3) Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Penyelenggara berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan.

6. Pasal 40:

- (1) Masyarakat berhak mengadukan penyelenggaraan pelayanan publik kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Masyarakat yang melakukan pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijamin hak-haknya oleh peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengaduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan terhadap:
 - a. penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
 - b. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

B. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa *“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”* Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diperluas, tidak hanya mengatur pembentukan undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya, di luar UUD 1945 dan Ketetapan MPR.

Pembentukan dan penetapan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan berdasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sebagai Negara Hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu antara lain :

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu antara lain :

- a. penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD 1945;

- b. perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah, melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik.

Secara umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut : asas pembentukan peraturan perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan; perencanaan peraturan perundang-undangan; penyusunan peraturan perundang-undangan; teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan peraturan perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan ketentuan lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya sesuai di luar Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya. Penyempurnaan

terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan perundang-undangan di Daerah.

Berkenaan dengan penyelenggaraan pelayanan publik dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, diatur bahwa : *“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan serta menampung kondisi khusus Daerah dan/atau **penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi**”*.

C. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari Alinea Ketiga dan Keempat Pembukaan UUD Tahun 1945. Alinea Ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan Alinea Keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggungjawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia sebagai Pemerintah Nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan. Pemberian otonomi kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem NKRI.

Pemberian otonomi kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya, Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang

diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada di tangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada di tangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional, maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh Menteri Negara dan setiap Menteri bertanggungjawab atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi Menteri sebagai Pembantu Presiden adalah kewajiban Menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan. Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di Pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan

Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang

mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan Kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah, maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam undang-undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren antara Daerah Provinsi dengan Daerah Kabupaten/Kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Disamping urusan pemerintahan absolut dan Urusan Pemerintahan Konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya Urusan Pemerintahan Umum. Urusan Pemerintahan Umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, UUD 1945, *Bhinneka Tunggal Ika*, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara, serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan Urusan

Pemerintahan Umum di Daerah melimpahkan kepada Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi dan kepada Bupati/Wali Kota sebagai Kepala Pemerintahan Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, Kepala Daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada di tangan Presiden. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Menteri bersifat final.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.

Majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Untuk itu maka diperlukan adanya perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan

daerahnya. Perlu adanya upaya memacu kreativitas Daerah untuk meningkatkan daya saing Daerah. Untuk itu perlu adanya kriteria yang obyektif yang dapat dijadikan pegangan bagi Pejabat Daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif. Dengan cara tersebut inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum.

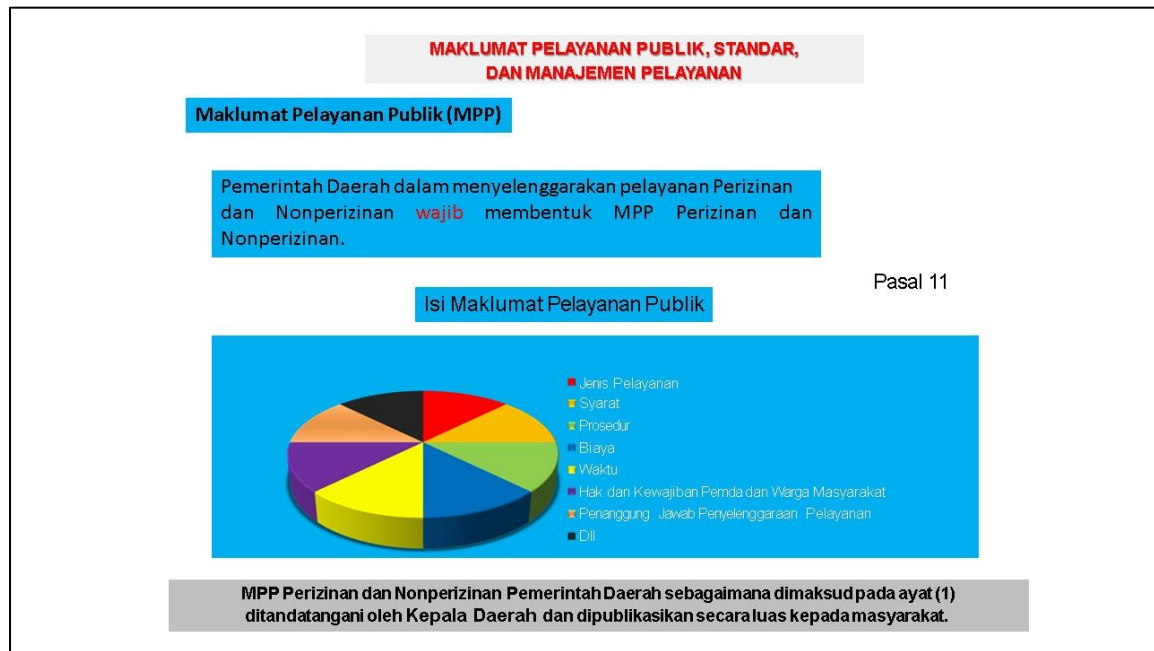
Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya dayaguna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 melakukan pengaturan yang bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan Urusan Pemerintahan yang akan menjadi prioritas Daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian yang Urusan Pemerintahannya didesentralisasikan ke Daerah. Sinergi Urusan Pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena setiap Kementerian/Lembaga Pemerintah nonkementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (*stakeholder*) dari Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian tersebut di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota secara nasional. Sinergi Urusan Pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian dengan Daerah untuk mencapai target Nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari Kementerian/Lembaga Pemerintah Nonkementerian terhadap Daerah-Daerah yang menjadi *stakeholder* utamanya untuk akselerasi realisasi target Nasional tersebut.

Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai, baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut, Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya.

Langkah berikutnya adalah adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu Pemerintah Daerah wajib membuat "*Maklumat Pelayanan Publik*", sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis

pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya, serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.



Gambar 5, Maklumat Pelayanan

Langkah akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, dan pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta Kementerian/Lembaga Pemerintah Non kementerian yang melaksanakan pembinaan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis, akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Adapun ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur mengenai pembentukan Perda, pelayanan publik, dan perizinan berusaha adalah:

1. Pasal 236:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda.

- (2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
 - a. Pembantuan; dan
 - b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Pasal 237:

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

3. Pasal 238:

- (1) Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.

(5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa:

- a. teguran lisan;
- b. teguran tertulis;
- c. penghentian sementara kegiatan;
- d. penghentian tetap kegiatan;
- e. pencabutan sementara izin;
- f. pencabutan tetap izin;
- g. denda administratif; dan/atau
- h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Pasal 249:

- (1) Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.
- (2) Gubernur yang tidak menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari Menteri.
- (3) Bupati/wali kota wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan.
- (4) Bupati/wali kota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

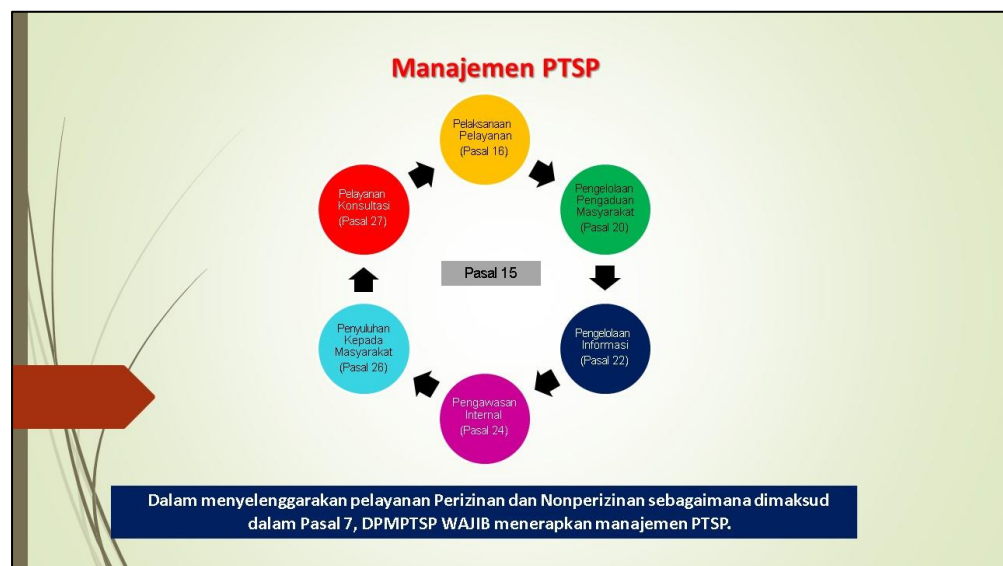
5. Pasal 344:

- (1) Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas:
 - a. kepentingan umum;
 - b. kepastian hukum;
 - c. kesamaan hak;
 - d. keseimbangan hak dan kewajiban;
 - e. keprofesionalan;
 - f. partisipatif;
 - g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;

- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

2. Pasal 345:

- (1) Pemerintah Daerah wajib membangun manajemen pelayanan publik dengan mengacu pada asas-asas pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 344 ayat (2).
- (2) Manajemen pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. pelaksanaan pelayanan;
 - b. pengelolaan pengaduan masyarakat;
 - c. pengelolaan informasi;
 - d. pengawasan internal;
 - e. penyuluhan kepada masyarakat;
 - f. pelayanan konsultasi; dan
 - g. pelayanan publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

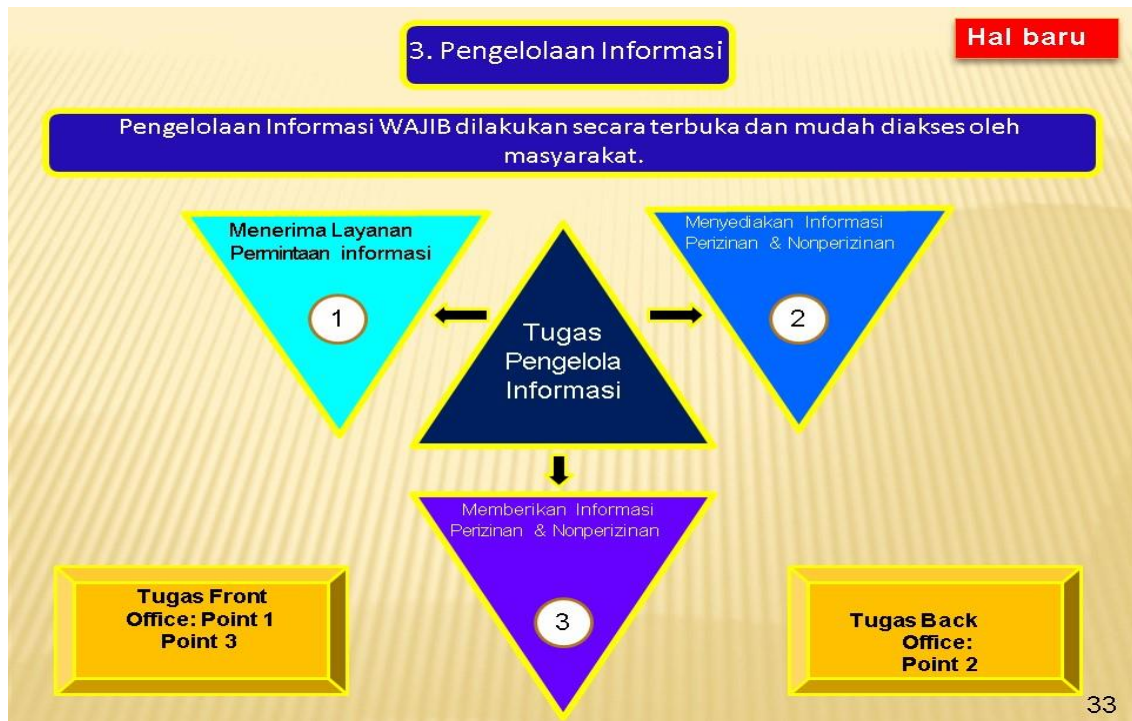


Gambar 6, Manajemen PTSP

3. Pasal 347:

- (1) Pemerintah Daerah wajib mengumumkan informasi pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 345 ayat (2) huruf c kepada masyarakat melalui media dan tempat yang dapat diakses oleh masyarakat luas.

- (2) Informasi pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam bentuk Maklumat Pelayanan Publik Pemerintah Daerah kepada masyarakat.
 - (3) Maklumat pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat:
 - a. jenis pelayanan yang disediakan;
 - b. syarat, prosedur, biaya dan waktu;
 - c. hak dan kewajiban Pemerintah Daerah dan warga masyarakat; dan
 - d. satuan kerja atau unit kerja penanggungjawab penyelenggaraan pelayanan.
 - (4) Maklumat pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditandatangani oleh kepala daerah dan dipublikasikan secara luas kepada masyarakat.
 - (5) Maklumat pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi dasar Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik.
4. Pasal 348:
- (1) Kepala daerah yang tidak mengumumkan informasi tentang pelayanan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 347 ayat (1), dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati/wali kota.
 - (2) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk.



Gambar 7, Pengelolaan Informasi

Selanjutnya ketentuan Pasal 250, Pasal 251, Pasal 252, Pasal 292A, Pasal 349, dan Pasal 350 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang:

1. Pasal 250:

Perda dan Perkada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.

2. Pasal 251:

Agar tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan peraturan perrrundangundangan, dan putusan pengadilan, penyusunan Perda dan Perkada berkoordinasi dengan kementerian yang membidangi urusan pemerintahan dalam negeri dan melibatkan ahli dan/atau instansi vertikal di daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Pasal 252:

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi atau kabupaten/kota yang masih memberlakukan Perda yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 250 dikenai sanksi.
- (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa sanksi administratif.
- (3) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan kepada kepala daerah dan anggota DPRD berupa tidak dibayarkan hak keuangan selama 3 (tiga) bulan yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

4. Pasal 292A:

- (1) Dalam hal penyederhanaan perizinan dan pelaksanaan Perizinan Berusaha oleh Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini menyebabkan berkurangnya pendapatan asli Daerah, Pemerintah Pusat memberikan dukungan insentif anggaran.
- (2) Pemberian anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

5. Pasal 349:

- (1) Daerah dapat melakukan penyederhanaan jenis dan prosedur pelayanan publik untuk meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing Daerah dan sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta kebijakan Pemerintah Pusat.
- (2) Penyederhanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda.
- (3) Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

6. Pasal 350:

- (1) Kepala daerah wajib memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (2) Dalam memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Daerah membentuk unit pelayanan terpadu satu pintu.
- (3) Pembentukan unit pelayanan terpadu satu pintu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (4) Pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menggunakan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik yang dikelola oleh Pemerintah Pusat.
- (5) Kepala daerah dapat mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yang terintegrasi sesuai dengan standar yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
- (6) Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan penggunaan sistem Perizinan Berusaha secara elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yang terintegrasi dikenai sanksi administratif.
- (7) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (6) berupa teguran tertulis kepada gubernur oleh Menteri dan kepada bupati/wali kota oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk pelanggaran yang bersifat administratif.
- (8) Teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat diberikan oleh menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor setelah berkoordinasi dengan Menteri.
- (9) Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dan ayat (8) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan oleh kepala daerah:
 - a. menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor mengambil alih pemberian Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan gubernur; atau
 - b. gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengambil alih pemberian Perizinan Berusaha yang menjadi kewenangan bupati/wali kota.
- (10) Pengambilalihan pemberian Perizinan Berusaha oleh menteri atau kepala lembaga yang membina dan mengawasi Perizinan Berusaha sektor sebagaimana dimaksud pada ayat (9) huruf a dilakukan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

D. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk Keputusan dan/atau Tindakan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri.

Penggunaan kekuasaan negara terhadap Warga Masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga Masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap Warga Masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Pengawasan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada Warga Masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri.

Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang. Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan. Ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan tersebut diatur dalam sebuah Undang-Undang yang disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada Warga Masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu

negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Warga Masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-Undang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan. Warga Masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan kepada Peradilan Tata Usaha Negara, karena Undang-Undang ini merupakan hukum materiil dari sistem Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan Warga Masyarakat. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan. Hal inilah yang merupakan nilai-nilai ideal dari sebuah negara hukum. Penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya. Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada Warga Masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan Warga Masyarakat dalam sebuah negara tidak dengan sendirinya, baik secara keseluruhan maupun sebagian dapat terwujud. Pengaturan Administrasi Pemerintahan dalam Undang-Undang ini menjamin bahwa Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan terhadap Warga Masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Dengan Undang-Undang ini, Warga Masyarakat tidak akan mudah menjadi objek kekuasaan negara. Selain itu, Undang-Undang ini merupakan transformasi AUPB yang telah dipraktikkan selama berpuluh-puluh tahun dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dan dikonkretkan ke dalam norma hukum yang mengikat. AUPB yang baik akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam sebuah negara

hukum. Karena itu penormaasi asas ke dalam Undang-Undang ini berpijak pada asas-asas yang berkembang dan telah menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selama ini. Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien. Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

Pasal-pasal yang terkait dengan pelayanan perizinan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

1. Pasal 39:

- (1) Pejabat Pemerintahan yang berwenang dapat menerbitkan Izin, Standar, Dispensasi, dan/atau Konsesi dengan berpedoman pada AUPB dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Izin apabila:
 - a. persetujuan diterbitkan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
 - b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Standar apabila:
 - a. persetujuan diterbitkan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan

- b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan telah yang terstandardisasi.
 - (4) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Dispensasi apabila:
 - a. persetujuan diterbitkan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
 - b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan pengecualian terhadap suatu larangan atau perintah.
 - (5) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Konsesi apabila:
 - a. persetujuan diterbitkan sebelum kegiatan dilaksanakan;
 - b. persetujuan diperoleh berdasarkan kesepakatan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dengan pihak Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan/atau swasta; dan
 - c. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus.
 - (6) Izin, Dispensasi, atau Konsesi yang diajukan oleh pemohon wajib diberikan persetujuan atau penolakan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundangundangan.
 - (7) Standar berlaku sejak pemohon menyatakan komitmen pemenuhan elemen standar.
 - (8) Izin, Dispensasi, atau Konsesi tidak boleh menyebabkan kerugian negara.
2. Pasal 39A:
- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan Izin, Standar, Dispensasi, dan/atau Konsesi.
 - (2) Pembinaan dan pengawasan terhadap Izin, Standar, Dispensasi, dan/atau Konsesi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikerjasamakan dengan atau dilakukan oleh profesi yang memiliki sertifikat keahlian sesuai dengan bidang pengawasan.
 - (3) Ketentuan mengenai jenis, bentuk, dan mekanisme pembinaan dan pengawasan atas Izin, Standar, Dispensasi, dan/atau Konsesi yang dapat dilakukan oleh profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan Presiden.

3. Pasal 70:

(1) Keputusan dan/atau Tindakan tidak sah apabila:

- 1) dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
- 2) dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
- 3) dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenang-wenang.

(2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:

- a. tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan
- b. segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

(3) Dalam hal Keputusan yang mengakibatkan pembayaran dari uang negara dinyatakan tidak sah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib mengembalikan uang ke kas negara (Pengembalian uang ke kas negara dilakukan baik oleh Pejabat Pemerintahan yang terkait maupun Warga Masyarakat yang telah menerima pembayaran yang dikeluarkan oleh pemerintah).

4. Pasal 71:

(1) Keputusan dan/atau Tindakan dapat dibatalkan apabila:

- a. terdapat kesalahan prosedur (Yang dimaksud dengan “kesalahan prosedur” adalah kesalahan dalam hal tatacara penetapan Keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dan tatacara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang- undangan dan/atau standar operasional prosedur).; atau
- b. terdapat kesalahan substansi (Yang dimaksud dengan “kesalahan substansi” adalah kesalahan dalam hal tidak sesuai materi yang dikehendaki dengan rumusan dalam Keputusan yang dibuat, misal terdapat konflik kepentingan, cacat yuridis, dibuat dengan paksaan fisik atau psikis, maupun dibuat dengan tipuan).

(2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. tidak mengikat sejak saat dibatalkan atau tetap sah sampai adanya pembatalan; dan
- b. berakhir setelah ada pembatalan.

(3) Keputusan pembatalan dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan dan/atau Atasan Pejabat dengan menetapkan dan/atau melakukan Keputusan baru dan/atau Tindakan Pejabat Pemerintahan atau berdasarkan perintah Pengadilan.

(4) Penetapan Keputusan baru sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi kewajiban Pejabat Pemerintahan.

(5) Kerugian yang timbul akibat Keputusan dan/atau Tindakan yang dibatalkan menjadi tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

5. Pasal 72:

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib melaksanakan Keputusan dan/atau Tindakan yang sah dan Keputusan yang telah dinyatakan tidak sah atau dibatalkan oleh Pengadilan atau pejabat yang bersangkutan atau atasan yang bersangkutan.

(2) Ketentuan mengenai tata cara pengembalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (3) dan tanggung jawab Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan akibat kerugian yang ditimbulkan dari Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (5) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

E. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik

Dalam rangka percepatan dan peningkatan penanaman modal dan berusaha, Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh kementerian / lembaga dan Pemerintah Daerah untuk memulai, melaksanakan, dan mengembangkan usaha dan/atau kegiatan, perlu ditata kembali agar menjadi pendukung dan bukan sebaliknya menjadi hambatan perkembangan usaha dan/atau kegiatan. Penataan kembali dilakukan pada sistem pelayanan, dan regulasi sesuai dengan tuntutan dunia usaha, perkembangan teknologi, dan persaingan global. Penataan kembali sistem pelayanan dilakukan terutama pada Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP).

Hal ini mengingat berdasarkan Pasal 25 ayat (4) undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, perusahaan penanaman modal yang akan melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib memperoleh izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dari instansi yang memiliki kewenangan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang. Selanjutnya pada ayat (5) diatur bahwa pelayanan terhadap izin untuk melakukan usaha dan/atau kegiatan tersebut dilakukan melalui PTSP. Pelayanan PTSP pada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disempurnakan menjadi lebih efisien, melayani, dan modern. Salah satunya yang paling signifikan adalah penyediaan sistem Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (*Online Single Submission OSS*). Melalui OSS tersebut, Pelaku Usaha melakukan Pendaftaran dan mengurus penerbitan Izin Usaha dan penerbitan Izin Komersial dan/atau Operasional secara terintegrasi. Melalui OSS itu pula, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menerbitkan Perizinan Berusaha yang diajukan oleh Pelaku Usaha.

Penataan kembali regulasi penanaman modal dan berusaha perlu dilakukan dalam rangka memberikan dasar hukum bagi penerbitan Perizinan Berusaha yang dilakukan secara terintegrasi dan elektronik, serta penataan kembali perizinan dan/atau persyaratan lainnya bagi Pelaku Usaha yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

F. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan/atau Kemudahan Investasi di Daerah

Pemerintah Daerah perlu meningkatkan pemerataan kegiatan ekonomi dan investasi di daerah dengan memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada Masyarakat dan/atau Investor sesuai dengan potensi investasi yang ada di daerah. Peran penting investasi yaitu untuk meningkatkan pendapatan Masyarakat, menyerap tenaga kerja, memberdayakan sumber daya lokal, meningkatkan pelayanan publik, meningkatkan produk domestik regional bruto serta mengembangkan usaha mikro, kecil, dan koperasi. Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan investasi di daerah dengan prinsip kepastian hukum, kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien, untuk mencapai sasaran dan tujuan yang diharapkan serta tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah ini mengatur kriteria dan bentuk Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan. Pemberian Insentif oleh Pemerintah Daerah

berupa dukungan kebijakan fiskal dari Pemerintah Daerah kepada Masyarakat dan/atau Investor untuk meningkatkan investasi di daerah. Dukungan kebijakan fiskal tersebut merupakan penggunaan instrumen anggaran pendapatan belanja daerah yang berasal dari anggaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan untuk peningkatan investasi daerah. Pemberian Kemudahan berupa penyediaan fasilitas nonfiskal dari Pemerintah Daerah kepada Masyarakat dan/atau Investor untuk mempermudah setiap kegiatan investasi untuk meningkatkan investasi di daerah. Selain itu, Peraturan Pemerintah ini mengatur ketentuan mengenai pelaksanaan Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan, evaluasi dan pelaporan Pemberian Insentif dan/atau Pemberian Kemudahan serta pembinaan dan pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal-pasal yang terkait adalah:

1. Pasal 7:

Pemerintah Daerah untuk segera membuat peraturan daerah atau melakukan penyesuaian substansi peraturan daerah yang mengatur mengenai insentif dan kemudahan investasi daerah untuk disesuaikan dengan Peraturan Pemerintah tersebut.

2. Pasal 1:

- Angka 4: Pemberian Insentif adalah dukungan kebijakan fiskal dari Pemerintah Daerah kepada Masyarakat dan/atau Investor untuk meningkatkan investasi di daerah.

Angka 5: Pemberian Kemudahan adalah penyediaan fasilitas nonfiskal dari Pemerintah Daerah kepada Masyarakat dan/atau Investor untuk mempermudah setiap kegiatan investasi dan untuk meningkatkan investasi di daerah

G. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah

Dalam rangka meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha, Undang-Undang Cipta Kerja telah memperbarui beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang diarahkan untuk memperkuat peran dan komitmen pemerintahan daerah dalam rangka Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko. Penguatan peran Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Cipta Kerja

antara lain diaturnya kewajiban gubernur/bupati/wali kota untuk memberikan pelayanan Perizinan Berusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, pelayanan Perizinan Berusaha di daerah yang dilaksanakan oleh DPMPTSP wajib menggunakan Sistem OSS yang dikelola oleh Pemerintah Pusat, dan pemberian peluang bagi Pemerintah Daerah untuk mengembangkan sistem pendukung pelaksanaan Sistem OSS sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat. Guna mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan Perizinan Berusaha di daerah, Peraturan Pemerintah ini memuat pengaturan kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, pelaksanaan Perizinan Berusaha di daerah, Perda dan Perkada mengenai Perizinan Berusaha, pelaporan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah, pembinaan dan pengawasan serta pendanaan. Di samping itu, untuk mengefektifkan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah sesuai semangat Undang-Undang Cipta Kerja. Peraturan Pemerintah ini juga mempertegas ketentuan pemberian sanksi administratif kepada gubernur/bupati/wali kota yang tidak memberikan pelayanan Perizinan Berusaha atau tidak menggunakan Sistem OSS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, DPMPTSP Provinsi dan DPMPTSP Kabupaten/Kota dibentuk untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi Urusan Pemerintahan di bidang penanaman modal, tidak merumpun atau dirumpunkan dengan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah lainnya, dengan tujuan untuk mengoptimalkan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah. DPMPTSP di seluruh daerah diharapkan mampu menyelenggarakan manajemen Perizinan Berusaha secara cepat, mudah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif, dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, yang pada gilirannya memberikan kepastian hukum, meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha serta menjaga keberlangsungan kinerja pelayanan Perizinan Berusaha di daerah sesuai dengan tujuan dan maksud diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Tujuan bernegara berdasarkan pembukaan UUD 1945 yaitu untuk menciptakan kesejahteraan, salah satu indikatornya adalah ketertiban, dalam hal ini tertib beraktivitas dalam berusaha atau berinvestasi, dengan adanya ketertiban yang demikian diharapkan dapat menciptakan rasa aman bagi para pelaku usaha/investasi, pemerintah dan juga masyarakat pada umumnya.

Tujuan pengaturan penyelenggaraan perizinan di daerah adalah memberikan kepastian hukum kepada masyarakat sebagai pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya secara baik, sehingga berdampak pada peningkatan kesejahteraan dalam tatanan kehidupan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pengamalan nilai Sila Kedua Pancasila, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab dan Sila Kelima, yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Peraturan Daerah harus memuat norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu idealnya Perda dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan Perda dalam kenyataan. Karena itu, cita-cita filosofis yang terkandung dalam Perda hendaklah mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut oleh masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka landasan filosofis harus mencerminkan:

- a. Pasal 18 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7) UUD 1945, mengatur bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu mempunyai pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan Otonomi dan Tugas pembantuan.
- b. Oleh sebab itu, usaha-usaha pemerintah dalam rangka menjamin terselenggaranya kehidupan ekonomi yang baik bagi masyarakat tanpa membedakan status sosial dan ekonomi, artinya untuk semua kalangan, akan dapat dimaknai sebagai usaha untuk mewujudkan nilai kemanusiaan dan keadilan bagi seluruh rakyat sebagaimana tercantum dalam Pancasila yang dijamin dalam bentuk pelayanan perizinan berusaha.
- c. pemenuhan kewajiban Pemerintah Daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, yang salah satunya melalui pelayanan administratif perizinan berusaha.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda dibentuk untuk memenuhi kebutuhan dan perlindungan terhadap masyarakat. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat.

Landasan sosiologis memuat suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat, yang mendorong perlu dibuatnya Naskah Akademik. Landasan sosiologis juga memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik tentang sejauhmana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum yang ingin dicapai.

Landasan sosiologis mensyaratkan setiap norma hukum yang dituangkan dalam Perda harus mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan

norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, dalam konsideran, harus dirumuskan dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang bersifat empiris, sehingga suatu gagasan normatif yang dituangkan dalam Perda benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dengan demikian, norma hukum yang tertuang dalam Perda kelak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya di tengah-tengah masyarakat hukum yang diaturnya.

Terciptanya kondisi ekonomi yang baik sudah dapat dipastikan akan direspon dan didukung oleh masyarakat, karena kondisi yang demikian akan mendorong kreatifitas masyarakat dalam berusaha. Dengan adanya kesadaran bahwa aturan yang dibuat ternyata menguntungkan, maka dapat menciptakan situasi kondusif bagi kehidupan masyarakat yang pada akhirnya pengimplementasian peraturan yang dibuat tersebut akan berjalan dan berlaku efektif, sesuai dengan prinsip bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*the living law*).

C. Landasan Yuridis

Dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga landasan yuridis merupakan hal yang penting dalam pembentukan suatu produk hukum karena berkaitan dengan keabsahan yuridis.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa Perda yang dibentuk adalah untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur, sehingga perlu dibentuk Perda. Beberapa persoalan hukum itu antara lain peraturan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman, peraturan yang inkonsistensi, disharmonisasi dan disorientasi, atau tumpang tindih, lemahnya daya

berlaku peraturan, peraturan telah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Landasan yuridis memuat suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan judul Raperda dan hukum positif. Landasan yuridis atau normatif suatu peraturan atau kaidah merupakan bagian dari suatu kaidah hukum tertentu yang di dalam kaidah-kaidah hukum saling menunjuk yang satu terhadap yang lain. Sistem kaidah hukum yang demikian itu terdiri atas suatu keseluruhan hierarkhi kaidah hukum khusus yang bertumpu pada kaidah hukum umum. Di dalamnya kaidah hukum khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum yang lebih tinggi.

Proses penegakan hukum pada intinya untuk melindungi segala bentuk hak dan kewajiban manusia dan masyarakat serta juga untuk memberikan rasa aman kepada warga masyarakat. Penegakan hukum tentunya juga harus memperhatikan beberapa unsur agar tercapai tujuannya, unsur-unsur tersebut yakni:³⁶

1. Kepastian Hukum (*rechtssicherheit*)

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkret. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang: *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia akan runtuh, hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

2. Kemanfaatan (*zweckmassigkeit*)

Masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum adalah untuk manusia, maka pelaksanaan atau penegakan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan timbul keresahan di dalam masyarakat.

3. Keadilan (*gerechtigkeith*)

Masyarakat sangat berkepentingan bahwa dalam pelaksanaan atau penegakan hukum keadilan diperhatikan. Dalam pelaksanaan dan penegakan hukum harus adil. Hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum itu bersifat umum, mengikat

³⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1999, hlm. 145.

setiap orang, bersifat menyamaratakan. Barang siapa yang mencuri harus dihukum: siapa yang mencuri harus dihukum, tanpa membeda-bedakan siapa yang mencuri. Sebaliknya, keadilan bersifat subjektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, maka jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan Raperda tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat, meliputi :

A. Dasar Pertimbangan dan Dasar Hukum Pembentukan Raperda

Dasar pertimbangan pembentukan Raperda, yaitu dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat Jawa Barat melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan di bidang investasi dan perizinan berusaha. Untuk itu, konsiderans menimbang dalam Raperda Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat, adalah:

1. bahwa dalam upaya mewujudkan kesejahteraan pelaku usaha perlu dilaksanakan pembangunan ekonomi berkelanjutan guna menciptakan iklim investasi yang kondusif melalui pengaturan penanaman modal yang promotif serta memberikan kepastian hukum dan berkeadilan dengan memperhatikan kepentingan perekonomian Daerah;
2. bahwa Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2011 tentang Penanaman Modal dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan pelaku usaha, sehingga perlu diganti dengan Peraturan Daerah yang baru; dan
3. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat.

Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah mengacu pada Lampiran II huruf B.4 angka 39 dan 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menyatakan bahwa dasar hukum pembentukan Perda adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, serta Peraturan Pemerintah yang memerintahkan secara langsung pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, maka dasar

hukum atau konsiderans mengingat yang menjadi acuan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Perizinan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat adalah:

1. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang;
5. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan;
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
7. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
9. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja;
10. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

11. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
12. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
13. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
14. Undang Nomor 10 Tahun 2023 tentang Provinsi Jawa Barat;
15. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
16. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
17. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik;
18. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pemberian Insentif dan/atau Kemudahan Investasi di Daerah;
19. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2020 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;
20. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko;
21. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah;

22. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
23. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah;
24. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
25. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;
26. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
27. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan;
28. Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu pintu;
29. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha;
30. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 6 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik;
31. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 4 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Daerah.

B. Ketentuan Umum

Ketentuan umum dalam Raperda meliputi definisi, maksud dan tujuan, asas, sasaran, serta ruang lingkup.

Dalam Raperda tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat, perlu diuraikan mengenai definisi yang berisi “pengertian” dan “akronim”, yang dimaksudkan untuk mencegah timbulnya salah tafsir dan salah pengertian dalam memahami dan melaksanakan pasal-pasal dalam Peraturan

Daerah. Uraian definisi tersebut disusun tidak terlalu banyak, dan perumusannya dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Definisi yang dicantumkan dalam pasal hanya terminologi atau istilah yang dipergunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal berikutnya, sedangkan yang tidak berulang, dijadikan materi “penjelasan pasal”.
2. Terminologi atau istilah yang hanya digunakan satu kali, namun terminologi atau istilah tersebut diperlukan pengertiannya dalam suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu dimasukan definisi.
3. Mengingat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya dalam Raperda diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.

Adapun definisi yang digunakan dalam Raperda, antara lain :

1. Daerah Provinsi adalah Daerah Provinsi Jawa Barat.
2. Pemerintah Daerah Provinsi adalah Gubernur sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
3. Gubernur adalah Gubernur Jawa Barat.
4. Perangkat Daerah Provinsi yang selanjutnya disebut Perangkat Daerah adalah unsur pembantu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi Jawa Barat.
5. Daerah Kabupaten/Kota adalah Daerah Kabupaten/Kota di Daerah Provinsi Jawa Barat.
6. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Daerah Provinsi Jawa Barat.
7. Dinas adalah Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi dan perizinan terpadu satu pintu.
8. Kepala Dinas adalah Kepala Perangkat Daerah yang Membidangi Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

9. Penanaman Modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh Penanam Modal Dalam Negeri maupun Penanam Modal Asing untuk melakukan usaha di Daerah Provinsi.
10. Penanam Modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan Penanaman Modal yang dapat berupa Penanam Modal Dalam Negeri dan Penanam Modal Asing.
11. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan, badan usaha, kantor perwakilan, dan badan usaha luar negeri yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pada bidang tertentu.
12. Penanaman Modal Dalam Negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri dengan menggunakan modal dalam negeri.
13. Penanam Modal Dalam Negeri adalah perseorangan warga negara Indonesia, badan usaha Indonesia, negara Republik Indonesia, atau daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah Negara Republik Indonesia.
14. Penanam Modal Asing adalah perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, dan/atau pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah Negara Republik Indonesia.
15. Izin adalah persetujuan Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan kegiatan usaha yang wajib dipenuhi oleh Pelaku Usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya.
16. Perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
17. Perizinan Berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.
18. Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah adalah kegiatan perizinan berusaha yang proses pengelolaannya secara elektronik mulai dari tahap permohonan sampai dengan terbitnya dokumen yang dilakukan secara terpadu dalam satu pintu.
19. Risiko adalah potensi terjadinya cedera atau kerugian dari suatu bahaya atau kombinasi kemungkinan dan akibat bahaya.
20. Perizinan Berusaha Berbasis Risiko adalah Perizinan Berusaha berdasarkan tingkat risiko kegiatan usaha.

21. Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha adalah legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk menunjang kegiatan usaha.
22. Perizinan Lainnya adalah perizinan untuk kegiatan berusaha dan non berusaha yang tidak diatur dalam ketentuan penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko dan merupakan perizinan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat.
23. Pengawasan adalah upaya untuk memastikan pelaksanaan kegiatan usaha sesuai dengan standar pelaksanaan kegiatan usaha yang dilakukan melalui pendekatan berbasis Risiko dan kewajiban yang harus dipenuhi oleh Pelaku Usaha.
24. Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission) yang selanjutnya disebut Sistem OSS adalah sistem elektronik terintegrasi yang dikelola dan diselenggarakan oleh Lembaga OSS untuk penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.
25. Laporan Kegiatan Penanaman Modal yang selanjutnya disingkat LKPM adalah laporan mengenai perkembangan realisasi Penanaman Modal dan permasalahan yang dihadapi Pelaku Usaha yang wajib dibuat dan disampaikan secara berkala.
26. Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang selanjutnya disingkat PTSP adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahapan permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan terpadu satu pintu.
27. Rencana Umum Penanaman Modal yang selanjutnya disingkat RUPM adalah dokumen perencanaan penanaman modal Daerah Provinsi.
28. Pengembangan Iklim Penanaman Modal adalah segala kegiatan dalam rangka melakukan perbaikan suatu lingkungan kebijakan, institusional, dan perilaku, baik kondisi yang ada saat ini maupun kondisi yang diharapkan.
29. Deregulasi Penanaman Modal adalah segala kegiatan menyederhanakan perubahan peraturan perundang-undangan dan kebijakan terkait penanaman modal.
30. Hari adalah hari kerja sesuai dengan yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Raperda tentang Investasi dan kemudahan berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat diselenggarakan berdasarkan asas:

1. kepastian hukum;
2. keterbukaan;
3. akuntabilitas;
4. non diskriminatif;
5. kebersamaan;
6. efisiensi berkeadilan ;
7. berkelanjutan;
8. berwawasan lingkungan;
9. kemandirian; dan
10. keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Tujuan pembentukan Peraturan Daerah ini adalah untuk:

1. meningkatkan kualitas perizinan berusaha;
2. meningkatkan penanaman modal di Daerah Provinsi dan menciptakan iklim investasi yang ramah terhadap pelaku usaha serta untuk menyerap tenaga kerja yang seluas-luasnya; dan
3. melakukan penyesuaian pengaturan yang berkaitan dengan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan usaha serta perizinan yang berkualitas untuk mendorong iklim investasi daerah dalam meningkatkan perekonomian masyarakat guna mendukung kemudahan berusaha di Daerah Provinsi.

Sasaran pembentukan Peraturan Daerah ini adalah:

1. terciptanya iklim investasi yang kondusif;
2. meningkatnya sarana dan prasarana pendukung;
3. meningkatnya kemampuan sumber daya manusia;
4. meningkatnya realisasi Penanaman Modal;
5. optimalnya potensi sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
6. meningkatnya potensi peluang Penanaman Modal bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.

Ruang Lingkup pengaturan Raperda, meliputi:

1. Arah Kebijakan Invetasi dan Kemudahan Berusaha;
2. Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam Penyelenggaraan Perizinan Berusaha;
3. Perencanaan dan Pengembangan Penanaman Modal;
4. Promosi Penanaman Modal;
5. Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
6. Insentif dan Kemudahan Berusaha;
7. Data dan Sistem Informasi Penanaman Modal;
8. Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian;
9. Sosialisasi, Pendidikan dan Pelatihan;
10. Peran Serta Masyarakat dan Dunia Usaha;
11. Pembiayaan; dan
12. Sanksi.

C. Batang Tubuh, meliputi:

1. BAB II Arah Kebijakan Invetasi dan Kemudahan Berusaha, terdiri atas 2 Pasal.
2. BAB III Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dalam Penyelenggaraan Perizinan Berusaha, terdiri atas 1 Pasal.
3. BAB IV Perencanaan dan Pengembangan Penanaman Modal, terdiri atas 1 Pasal.
4. BAB V Promosi Penanaman Modal, terdiri atas 1 Pasal.
5. BAB VI Pelayanan Terpadu Satu Pintu, terdiri atas sepuluh Bagian dan 24 Pasal.
6. BAB VII Insentif dan Kemudahan Berusaha, terdiri atas delapan Bagian dan 12 Pasal.
7. BAB VIII Data dan Sistem Informasi Penanaman Modal, terdiri atas 1 Pasal.
8. BAB IX Pembinaan, Pengawasan dan Pengendalian, terdiri atas 3 Pasal.
9. BAB X Sosialisasi, Pendidikan dan Pelatihan, terdiri atas 1 Pasal.
10. BAB XI Peran Serta Masyarakat dan Dunia Usaha, terdiri atas 1 Pasal.
11. XIII Pembiayaan, terdiri atas 1 Pasal.
12. XIV Sanksi, terdiri atas 1 Pasal.
13. XV Ketentuan Peralihan, terdiri atas 4 Pasal.
14. XVI Ketentuan Penutup, terdiri atas 4 Pasal.

A. Simpulan

1. Penyusunan Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat sangat mendesak mengingat adanya perubahan mendasar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang penanaman modal dan penyelenggaraan perizinan berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat, sehingga Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2011 tentang Penanaman Modal dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu, perlu dilakukan peninjauan kembali untuk disesuaikan/diharmonisasikan dengan ketentuan/pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 beserta peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan masih tetap berlaku.
2. Pertimbangan yang menjadi dasar filosofis, sosiologis dan yuridis penyusunan Raperda Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat adalah dalam rangka meningkatkan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha serta untuk mendorong iklim investasi daerah dalam meningkatkan perekonomian masyarakat. Selain itu kemudahan berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat, perlu didukung oleh iklim investasi yang ramah terhadap pelaku usaha serta penyelenggaraan perizinan yang berkualitas, cepat, mudah, murah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif dan akuntabel, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Sasaran yang akan diwujudkan dalam pembentukan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Investasi dan Kemudahan Berusaha di Daerah Provinsi Jawa Barat adalah terwujudnya kesejahteraan masyarakat Jawa Barat yang dicapai melalui peningkatan ekosistem investasi dan kemudahan berusaha melalui pelayanan perizinan yang berkualitas, cepat, mudah, murah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif dan akuntabel, sesuai

ketentuan peraturan perundang-undangan guna mendorong iklim investasi daerah yang kondusif .

B. Saran

1. Pembentukan Peraturan Daerah tidak hanya terikat pada asas legalitas, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diatur.
2. Peraturan Daerah harus dilengkapi dengan petunjuk pelaksanaan, agar dalam implementasinya tidak mengalami kendala. Dalam hal ini, penetapan petunjuk pelaksanaan harus memperhatikan rentang waktu yang diamanatkan dalam Perda.

A. Literatur

- A. Hamid S. Attamimi, *Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, Makalah pada Pidato Dies Natalis PTIK ke 46, Jakarta
- Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019
- Amiroeddin Syarif. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Penerbit Bina Aksara
- B. Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000
- Bagir Manan, *Pembinaan Hukum Nasional dalam Mieke Komar dkk*, 1999
- Bagir Manan, *Politik Hukum Otonomi Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, dalam Martin H. Hutabarat dkk, 1996,
- Bagir Manan, *Hukum dan Politik Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. IND-HILL.CO, Jakarta, 1992
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997
- Eni Rohyani, *"Implikasi Hukum dari Penyalahgunaan Wewenang oleh Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan,"* (Desertasi) Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2009
- Hamzah Halim, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2009
- J.B.J.M. Ten Berge serta Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1996
- J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties Grandbegrippen uit de Rechtstheori* (Refleksi tentang Hukum), terj. B. Arief Sidharta, 1996
- Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2019

- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, Cet. Ketiga, 1981
- N. M. Spelt dan J. B.J. M. Ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, 1992
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995,
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud. MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000,
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997
- S.F Marbun, dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001
- Sjahran Basah, *“Tiga Tulisan Tentang Hukum”*, Armico, Bandung, 1986
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, Rajawali Pers, Jakarta 1982
- Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yundika, Surabaya, 1993
- Sunarso, Siswanto, *Hukum Pidana Pelayanan publik dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, Rineka Cipta, Jakarta, 2005

B. Makalah dan Jurnal

1. *Kajian Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Mendukung Pembangunan Nasional*, Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Tahun 2005.
2. Neneng Siti Maryam, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Vol. VI No. 1/Juni 2016.
3. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Tahun 2020.

LAMPIRAN

**RAPERDA TENTANG INVESTASI DAN
KEMUDAHAN BERUSAHA DI DAERAH
PROVINSI JAWA BARAT**

